



# Rev. española de ciencia política

## v. 63 (2023)

### Artículos

**VOX y la Democracia Liberal: una genealogía intelectual de la crítica nacionalpopulista a los partidos políticos.....**p. 13-37  
Jesús Casquete

**Las elecciones autonómicas de Andalucía de 2022 consolidan el liderazgo de Juan Manuel Moreno y señalan el retorno al bipartidismo imperfecto.....**p. 39-65  
Francisco J. Llera-Ramo, José M. León-Ranero

**La Revocación del mandato presidencial en América Latina en perspectiva comparada.....**p. 67-90  
Luis Antonio González Tule

**Las fallidas políticas de suma cero de EE.UU. y la UE hacia Cuba.....**p. 91-114  
Susanne Gratius

**Are they finally talking about European Politics? Analysis of the issues discussed by the parties in the 2019 EP election as signs of politicization.....**p. 115-144  
Santiago Justel-Vázquez, Cristina Martorell Castellano, Berta García-Orosa, Pol Castellano-Escuder

**The local governance of social services.....**p. 145-165  
Xavier Casademont Falguera, Maite Boldú Alfonso, Mercè Ginesta Rey

**Sostenibilidad y florecimiento humano. La fundamentación del ecomodernismo desde el enfoque de las capacidades.....**p. 167-187  
Daniel Lara de la Fuente

### Recensiones

**Rivalidad y Venganza: la política de la violencia en las guerras civiles / Laia Balcells. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, 2021.....**p. 191-196  
Sergi Martínez

**La política internacional de las grandes potencias / Juan Tovar. Madrid: Editorial Síntesis, 2021, 245 pp. ....p. 197-201**  
Alberto Bueno

**The UN and Counter-Terrorism. Global hegemonies, power and identities / Alice Martini. Londres: Routledge. 2021, 206 pp. ....p. 203-207**  
Marina Díaz

**La guerra de Ucrania. Los 100 días que cambiaron Europa / Guillem Colom Piella. Madrid: Catarata, 2022. 173 pp. ...p. 209-212**  
Rocío Vales Calderón

---

# VOX y la Democracia Liberal: una genealogía intelectual de la crítica nacionalpopulista a los partidos políticos

*VOX and Liberal Democracy: an intellectual genealogy  
of the national-populist criticism of political parties*

JESÚS CASQUETE

Universidad del País Vasco

## **Cómo citar/Citation**

Casquete, J. (2023). VOX y la Democracia Liberal: una genealogía intelectual de la crítica nacionalpopulista a los partidos políticos. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 13-37. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.63.01>

## **Resumen**

Los partidos populistas de derechas desconfían de las elites políticas, culturales y científicas, estigmatizadas todas ellas como una categoría única, omniabarcante y responsable de los males que asolan a las sociedades occidentales, en particular de la disolución de las esencias nacionales. Este artículo explora la genealogía intelectual de la crítica a las elites políticas efectuada por la formación nacionalpopulista española Vox. Comprobaremos que su crítica a los partidos políticos encuentra concomitancias con el político y exministro franquista Gonzalo Fernández de la Mora y, en última instancia, con Carl Schmitt. La crítica de Vox a los partidos políticos no es sino la punta de lanza de su impugnación de la democracia liberal, y puede ser hecha extensiva al espacio populista de derechas en Europa.

*Palabras clave:* Populismo; extrema derecha; franquismo; Vox; partidos políticos; democracia liberal.

## **Abstract**

Right-wing populist parties distrust political, cultural and scientific elites, all of which are stigmatised as a single, all-encompassing category responsible for the ills that plague Western societies, in particular the dissolution of national essences. This article explores the intellectual genealogy of the critique of political elites made by the Spanish national-populist formation Vox. We will see that its critique of political parties finds an immediate source of inspiration in the politician and former Francoist minister Gonzalo Fernández de la Mora and, ultimately, in Carl Schmitt. Vox's critique of political parties is but the spearhead of its challenge to liberal democracy, and can be extended to the right-wing populist space in Europe.

*Keywords:* Populism; far right parties; Francoism; Vox; political parties; liberal democracy.

---

## 1. EL POPULISMO COMO RETÓRICA

En 1967 un grupo interdisciplinar de investigadores se reunió en la London School of Economics and Political Science. El encuentro pretendía discutir sobre esa forma de entender y practicar la política que es el populismo. Era la primera ocasión en que especialistas en historia, sociología, antropología y ciencia política sentaban las bases para un acercamiento transnacional a su estudio. En tono apocalíptico, los editores del volumen resultante del debate efectuaron un diagnóstico con una referencia que evocaba al *Manifiesto Comunista*: «Un fantasma recorre el mundo: el populismo» (Ionescu y Gellner, 1969: 1). Uno de los participantes en el coloquio, el historiador Richard Hofstadter, presentó un trabajo cuyo título condensaba las dificultades que ya entonces presentaba un concepto escurridizo en su misma esencia: «Todo el mundo habla del populismo, pero nadie es capaz de definirlo» (Berlin, 2013 [1967]). Desde entonces el diagnóstico no ha dejado de revalidar las dificultades que la empresa comporta.

En el momento de celebrarse el coloquio de Londres el peso electoral del populismo era modesto. De media, en la década de 1960 el porcentaje de voto recabado por esa familia de partidos en las cámaras de representantes de Europa Occidental fue del 5,4 por ciento. En la década de 2010, con datos disponibles hasta 2017, se había doblado hasta alcanzar el 12,4 por ciento. Si en lugar de reparar en el porcentaje del voto lo hacemos en los escaños obtenidos, en el mismo periodo los partidos populistas multiplicaron por tres sus resultados: de un 4 a un 12,2 por ciento (Norris e Inglehart, 2019: 9). Algunas de sus expresiones, en realidad una exigua minoría en términos de número y de representación, son partidos que se ubican en la familia ideológica de la izquierda; el resto, la mayoría, se ubica en el campo de las extremas derechas (Katsambekis y Kioupiolis, 2019; Zuliannelo, 2019; Vittori y Morlino, 2021). Tan es así que según los cálculos más recientes hoy recaban el voto del 20 por ciento del electorado de 22 países europeos (Danieli et al., 2023).

El populismo cobija bajo su manto genérico corrientes y orientaciones que divergen en aspectos y propuestas programáticas fundamentales. Cuando atendemos a los casos históricos particulares, rara vez se presenta de forma pura, sino que fagocita elementos de otras ideologías para reforzar su armazón conceptual. El populismo no constituye entonces una visión política coherente del mundo, sino que es más bien una «lógica de acción política» (Vallepín y M. Bascuñán, 2017: 55, 143; Carreira da Silva y Brito Vieira, 2019) o un «marco discursivo» (Aslanidis, 2016) en el que el estilo y la retórica son más relevantes para acceder a su núcleo duro que los contenidos y las propuestas sustantivas. Por expresarlo en términos de Ernesto Laclau, teórico del populismo de izquierda, más que por su ideología o por las políticas que propone, el populismo se caracteriza por «una lógica particular de articulación de los contenidos,

con independencia de cuáles sean esos contenidos»; lo relevante no serían, pues, tanto los programas cuanto la forma de su presentación (2005a: 33 y 44). Para conocer las propuestas en campos específicos de un partido o movimiento populista específico habrá que atender a la «ideología anfitriona» (Mudde y Rovira, 2019) que vertebra sus programas e insufla savia a sus propuestas.

En este artículo entendemos el populismo como un «tipo de retórica» sobre la autoridad legítima (Taguieff, 2012: 27; Norris e Inglehart, 2019: 4, 217), «un repertorio discursivo y estilístico» (Brubaker, 2017: 360), una «estrategia discursiva» (Laclau, 2005), un «modo de persuasión flexible» (Kazin, 1995: 3) o un «*estilo* político, no una *ideología*» (Traverso, 2018: 26. Énfasis en el original). Su preocupación tiene más que ver con la legitimidad del orden político que con el contenido sustantivo relativo de qué decisiones tomar y qué políticas seguir. El populismo, entonces, no es una ideología, si por tal entendemos una cosmovisión que efectúa un diagnóstico y un pronóstico de la realidad política, social, económica y cultural. Así se explica que algunos autores estrechen el campo de aplicación de la categoría de ideología y lo restrinjan al subsistema político. El populismo sería, desde esta perspectiva, una «ideología política del gobierno» (Norris e Inglehart, 2019: 68, 217) que cuestiona *quién* debería ser el titular de la soberanía y *cómo* debería ser ejercido un poder legítimo, y no tanto a *qué* deberían hacer quienes ostentan responsabilidades de gobierno. En esta línea interpretativa converge Pierre Rosanvallon, quien critica a los analistas que se refieren al populismo como una ideología «débil» o «blanda» por tratarse de adjetivaciones valorativas para delimitar una «ideología que no ha sido formalizada ni desarrollada», pero que no obstante constituye «la ideología al alza en el siglo XXI» (2020: 14). Podría parecer que Rosanvallon suscribe una noción «densa» de ideología. Sin embargo, en realidad parece que el historiador francés plantea su análisis del populismo más bien en el marco de una crítica de la «teoría democrática que estructura la ideología populista» (Ibíd.: 21).

Es posible identificar una serie de aspectos nucleares que nos permiten agrupar bajo el manto de «populismo» a sus manifestaciones políticas históricas y presentes (Kazin, 1995; Taguieff, 2012; Müller, 2016; 2019; Vallespín y M. Bascuñán, 2017; Mudde y Rovira, 2019; Norris e Inglehart, 2019; Galston, 2018; Rosanvallon, 2020; Urbinati, 2020). Por un lado, el populismo es un estilo político que tiene como elemento nuclear hablar y actuar en el nombre del «pueblo», el auténtico *quién* en su retórica. En la medida que el populismo cuestiona el grado y calidad de la representación del poder político y, por tanto, la legitimidad de las decisiones vinculantes que se adoptan en las instancias representativas y se implementan por el poder ejecutivo, tras la apelación al pueblo se esconde una crítica implícita al orden liberal. Dado que representar al pueblo es un elemento central del principio democrático, se impone añadir un segundo rasgo: el populismo se arroga su representación al tiempo que efectúa una crítica radical a la «elite», la «oligarquía», los «poderosos», la «casta», la «progrez» o el «*establishment*», según la terminología, percibida en cualquier caso como un enemigo «escindido social y moralmente del mundo común» (Rosanvallon, 2020: 32). El populismo se articula sobre un sentimiento, que puede descansar o no en la

realidad, de que existe un abismo insalvable entre un «pueblo» sacralizado («los de abajo», «la gente sencilla», «la gente honesta») y las elites políticas, económicas e intelectuales, atravesadas por la corrupción, autorreferenciadas y sin contacto con la realidad de la «gente común». La divisoria entre ambas es binaria y de carácter moral: frente al pueblo *virtuoso* se sitúa la elite *corrupta*, lo *bueno* frente a lo *malo*.

Entre los destinatarios de la crítica populista a las elites figuran personalidades políticas, económicas y culturales, medios de comunicación *mainstream* (descalificados como «prensa mentirosa»), expertos de cualquier ámbito del saber (el cambio climático, por ejemplo, sería un engaño urdido por los científicos), intelectuales (exponentes de la «ideología progre» o «woke»), artistas (la «farándula», «Hollywood»), altos burócratas de organizaciones internacionales (como la Unión Europea o la Organización Mundial de la Salud) y, en lo que aquí nos interesa, los partidos políticos. Según esta estrategia, los integrantes de la elite serían individuos al servicio de sus propios intereses que, en esa misma medida, traicionan el ideal democrático de gobierno del, por y para el pueblo. Viven en mundos con valores y modos de vida diferentes; juegan con reglas diferentes; son ajenas a las dificultades económicas del común de la gente; están orientadas hacia sí mismas, cuando no son directamente corruptas; y sus integrantes son unos cosmopolitas desarraigados impermeables a los vínculos solidarios de la comunidad y la nación.

En este artículo abundaremos en la genealogía intelectual de la crítica a los partidos políticos efectuada por un partido populista de derechas, Vox. Comprobaremos que, en primera instancia, la fuente de dicha crítica se encuentra fijada en Gonzalo Fernández de la Mora y, en última instancia, en Carl Schmitt. No es que Vox se remita expresamente al político franquista ni a Schmitt. De lo que se trata más bien aquí es de mostrar que en el espacio español la crítica populista a la democracia liberal en general, y a sus instrumentos centrales que son los partidos políticos, encuentra un precursor inmediato en Fernández de la Mora. Su caso trasciende las fronteras españolas y resulta ilustrativo de la denuncia de la familia soberanista de derechas de la democracia liberal articulada por los partidos políticos.

## 2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO EXPONENTES DEL «ESTABLISHMENT»

Los partidos políticos constituyen un adversario compartido por todos los populistas en tanto que exponentes de la elite o la «casta». En nombre de la inmediatez y la transparencia, el anti-institucionalismo populista se manifiesta en el recelo hacia estas estructuras de intermediación propias de la democracia representativa, que se habrían revelado incapaces, a derecha y a izquierda, de proteger a la «gente sencilla» de las desregulaciones del mercado, de los efectos perversos de la globalización o de la inmigración extraeuropea. En tanto que instrumentos que apuntalan un sistema que el populismo aspira a reformular, los partidos no serían merecedores de la confianza ciudadana. No es circunstancial, en este sentido, que en las denominaciones de los partidos populistas, en

particular entre los más recientes, rara vez figure la palabra «partido»<sup>1</sup>. Para los populistas los partidos políticos son cómplices del fracaso a la hora de embridar la codicia de las grandes corporaciones y de contener los excesos del capitalismo global, de rectificar las desigualdades económicas de la población desde un marco de justicia social, de poner freno a la «disolución» de las esencias nacionales o de combatir la corrupción de las elites, según énfasis, pero siempre con los intereses del «pueblo» en su frontispicio.

En este artículo nos limitaremos a la crítica a los partidos políticos por parte del nacionalpopulismo. Por nacionalpopulistas entendemos aquellas formaciones políticas que se autoproclaman intérpretes privilegiados del «pueblo» y abanderados exclusivos de la «patria», reventando de paso las costuras del pluralismo de toda sociedad moderna. Cuando recurre a una estrategia discursiva que reduce al pueblo a la unanimidad, el populismo en general, y el nacionalpopulismo en particular, soslaya un dato sociológico consustancial a todo orden moderno: que el pueblo «no constituye un sujeto con voluntad y conciencia. Solo se manifiesta en plural» (Habermas, 1994: 607). Se trata además de formaciones etnonacionalistas, o nativistas, que defienden la mayor homogeneidad étnica posible en el marco de sus «comunidades nacionales» y un vínculo de solidaridad restringido a los connacionales.

Algunos partidos nacionalpopulistas retienen la denominación de partido en sus siglas. Son los casos del *Partido de la Libertad de Austria* (FPÖ, fundado en 1955), los nórdicos *Partido Popular Danés* (1995) y *Partido del Progreso noruego* (1977), el *Partido Popular Suizo* (1971), el holandés *Partido de la Libertad* (2006) o el *UK Independence Party* (1993). Otros, en cambio, rehúyen la etiqueta. Son exponentes de ello *Vox* (2013), *Alternativa por Alemania* (AfD, 2013), *Interés Flamenco* (VB, 2004) o el *Frente Nacional/ Agrupación Nacional* (1972/2018). Un rasgo compartido por todas estas formaciones es su rechazo visceral a los grandes partidos que articulan la vida política, contemplados como representantes no del pueblo, sino de un sistema corrupto que, como formula la AfD alemana, «han tomado como rehén al Estado» (en Bauer y Fiedler, 2021: 12-13). En sus ofertas programáticas los grandes partidos resultarían indistinguibles entre sí; de ahí que los nacionalpopulistas se presenten como la única alternativa. En realidad, la consideración de los políticos como individuos ansiosos de poder, traidores, hipócritas y corruptos no es un fenómeno novedoso, sino que precede a la política articulada en la modernidad política por los partidos y, aventura la politóloga estadounidense Nancy Rosenblum, seguirá acompañándonos con independencia de los contornos que adquieran en el futuro nuestros sistemas políticos (2008: 6).

Con independencia de la etiqueta que ostenten, las formaciones nacionalpopulistas se muestran hostiles a las democracias representativas y a los partidos políticos,

---

1. La desconfianza hacia la forma-partido convencional no es privativa del populismo. Formaciones políticas de diferentes espectros ideológicos surgidas en los últimos años también rehúyen esa denominación. *Ciudadanos* en España (fundado en 2006), *Die Linke* en Alemania (2007) o *En Marche* en Francia (2016) son expresivos de esta tendencia más general que recela de las estructuras de intermediación en la forma de partidos políticos tradicionales.

así como a otras estructuras de intermediación (los sindicatos, por ejemplo). Los dirigentes de los partidos son considerados como un obstáculo para la expresión de la voluntad popular; serían parte del problema, no de la solución. En su lugar, un punto en común de las variantes del populismo es que abogan por un vínculo más directo entre las masas y las elites. El populismo sostiene que el «pueblo» debería de estar en disposición de expresarse de forma directa, sin mediaciones, prescindiendo de las «elites globalistas». Desde ese marco categorial se explica que numerosos partidos de la familia nacionalpopulista aboguen por la implementación de mecanismos de democracia directa en forma de referéndums y de iniciativas legislativas populares. Sería la forma suprema de dar la voz al pueblo (*vox populi*) y así alcanzar la «voluntad general» (Rosanvallon, 2020: 37-45).

### 3. VOX Y LA CRÍTICA A LA DEMOCRACIA LIBERAL

Vox surgió a finales de 2013, pero es a partir de su éxito en las elecciones autonómicas andaluzas de diciembre de 2018, en las generales de 2019 (en abril y en noviembre) y en las locales y autonómicas de 2023 que irrumpe y se consolida de forma decisiva en el mapa político español.

Hay en curso un debate académico acerca del modo más indicado de conceptualizar a la versión española del nacionalpopulismo. Carles Ferreira, por ejemplo, sostiene que «el populismo está muy poco presente en su discurso; la retórica de Vox es mucho más nacionalista que populista» (2019: 73; asimismo Rubio-Pueyo, 2019; Barrio et al., 2021; Forti, 2021). Otros autores, en cambio, clasifican a Vox como un partido populista de derecha radical (Rama et al., 2021) o como un partido populista «atenuado e invertido» (Franzé y Fernández-Vázquez, 2022). Aquí defendemos que en Vox el nacionalismo y el populismo son vectores complementarios más que excluyentes; que ambos se presentan íntimamente entrelazados y se retroalimentan mutuamente; y que la retórica populista que distingue entre pueblo y elite está presente en Vox desde el inicio de su andadura, aunque en este último aserto convenga introducir un matiz. En España, tal vez porque la categoría estaba «ocupada» por el socialpopulismo representado por Podemos en sus inicios (fundado en 2014), Vox se ha mostrado parco en recurrir al «pueblo». En su lugar, prefiere hablar de «nación» y usar de modo inflacionario el gentilicio de «español» (trabajadores «españoles», mujeres «españolas», etc.) (Franzé y Fernández-Vázquez, 2022: 78-79). Con todo, Vox tampoco ha rehuido la etiqueta de populismo. Así, según confesión de Santiago Abascal «Si ser populista es tener la capacidad de llegar al pueblo directamente, pues mira, sí, somos populistas» (Sánchez Dragó, 2019: 73).

La animadversión a los partidos establecidos por parte del partido soberanista español, nuestro objeto de atención en este trabajo, se plasma en sus documentos programáticos y en las intervenciones públicas de sus dirigentes. En su Manifiesto Fundacional (2014), Vox denuncia a las cúpulas de los partidos como un «grupo reducido, cooptado y oligárquico de dirigentes [que] [...] maneja a su arbitrio el Estado» y



ejerce un «patológico dominio [...] sobre la vida pública y sobre la estructura institucional del Estado»<sup>2</sup>. Los «grandes partidos» serían el mejor exponente de la «oligarquía europea» (Abascal, 2015: 149), cuyos integrantes, haciendo propia la terminología popularizada por Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012), son retratados como «élites políticas extractivas»<sup>3</sup>. La desconfianza hacia los partidos afecta a todo el abanico parlamentario de ámbito nacional. Todos los partidos se habrían convertido en fines en sí mismos, en lugar de ser instrumentos al servicio de España (Abascal, en Altozano y Llorente, 2018: 30). Serían facciones que priman el beneficio propio en lugar del interés nacional.

La desconfianza hacia los partidos queda patente en otras propuestas recogidas en sus propuestas electorales y programáticas. Así, el sistema electoral vigente en España exigiría una reforma para que el rendimiento de cuentas de los representantes electos en el Congreso de los Diputados se ejerza directamente ante la ciudadanía (sin especificar el modo), y no ante los partidos. Además, en lugar de hacerlo con cargo al erario público, los partidos y las fundaciones a ellos vinculados (así como, por lo demás, sindicatos, organizaciones patronales y «organizaciones de proselitismo ideológico») deberían financiarse con las aportaciones de sus afiliados y simpatizantes<sup>4</sup>. El ahorro conseguido recortando fondos públicos a las organizaciones de intermediación en general, y a los partidos en particular (el «producto de la eliminación del derroche y de las redes clientelares de los partidos políticos») haría posible una reducción de impuestos a los contribuyentes y el consiguiente saneamiento de las cuentas públicas<sup>5</sup>. Las diecisiete cámaras autonómicas serían el más vivo ejemplo de lo que representa «el Estado del bienestar de los partidos políticos»<sup>6</sup>. Según un dirigente de Vox, todos los

- 
2. <https://www.voxespana.es/espana/manifiesto-fundacional-vox>. Acceso: 30-5-2023. En dicho manifiesto fundacional, redactado por el exministro de UCD Ignacio Camuñas, no hay referencia alguna a tres temas que devendrán centrales en el decurso posterior del partido: la inmigración, la conocida como Ley de Violencia de Género (2004) y la Ley de Memoria Histórica (2007).
  3. Rocío Monasterio en mitin de Vox en Vistalegre, Madrid, 7-10-2018. <https://www.youtube.com/watch?v=E86yhLllmRk>, 21' 52". Acceso: 30-5-2023.
  4. «Vox: 100 medidas para la España viva» (2018), medidas 11 y 82, resp. En el elenco de 10 medidas recogidas para hacer frente a la crisis de la Covid19 concretan qué entienden bajo «organizaciones de proselitismo ideológico», que no son otras que las organizaciones no gubernamentales («Crisis nacional del coronavirus. Programa Protejamos España» (2020), medida 8. En: <https://www.voxespana.es/programa-protejamos-espana>; acceso 30-5-2023. Unas ONGs que «funcionan y se crean a golpe de chequera y subvención». Santiago Abascal en Vistalegre Plus Ultra, Madrid, Palacio de Vistalegre, 6-10-2019: [https://www.youtube.com/watch?v=8B\\_iAyQ5GAU](https://www.youtube.com/watch?v=8B_iAyQ5GAU), 1h 21' 50".
  5. «Vox. Por una política fiscal simple, justa y eficiente» (2019), p. 3. En: <https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2019/04/Programa-electoral-VOX.pdf>. Acceso: 30-5-2023.
  6. Santiago Abascal, «Moción de censura al Gobierno presidido por don Pedro Sánchez Pérez-Castejón», Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 21 de octubre de 2020. En la misma línea, Rocío Monasterio: <https://www.youtube.com/watch?v=E86yhLllmRk>, 13' 30"; «Agenda España»:

partidos en la España democrática a partir de la Transición han perpetrado un «fraude constitucional» hasta «usurpar todos los resortes institucionales del Estado convirtiendo a España en un Estado de partidos [...] los partidos se han hecho con el poder efectivo de España, hurtándoselo a los españoles». En retórica populista, el objetivo de Vox sería «devolver el poder secuestrado por los partidos al pueblo español y a las instituciones que le son propias y naturales» (Buxadé, 2021: 65, 68). ¿Cómo recuperar ese poder secuestrado al pueblo? Para empezar, contraponiendo la «Alternativa Social y Patriótica», frente al «Partido Único del Consenso Progre», que es un partido «totalitario» (Ibíd.: 265, 354). Otro alto responsable de Vox, Javier Ortega Smith abunda en esta línea. El mensaje fijado desde febrero de 2018 en su cuenta de Twitter dice así: «Cuando fundamos VOX nos comprometimos a dar la Voz a esa España silenciada por los partidos que viven del sistema»<sup>7</sup>.

La desconfianza hacia los partidos encuentra su reflejo en la denominación de la formación. La marca Vox quedó registrada como partido en diciembre de 2013, siendo presentada públicamente en enero de 2014. Optaron porque fuera «un nombre corto, que excluyera la palabra partido. Sí, queríamos olvidarnos de las siglas, de la vieja política» (Abascal, 2015: 75). Cuando aún no se había formalizado la inscripción del partido, los dirigentes de su núcleo fundador barajaron posibles denominaciones, pero todavía no la de Vox. A esas alturas ya tenían claro que no llevaría la palabra «partido» ni «movimiento» (Rius Sant, 2023: 33). Se trataría de que «tuviera propuestas alternativas al pensamiento único, a esta política y este proyecto totalitario que nos quieren imponer la mayoría de los partidos»<sup>8</sup>. Y es que, en realidad, no habría diferencias sustanciales entre los grandes partidos, todos ellos abducidos por el pensamiento socialdemócrata. La posición al respecto del escritor Fernando Sánchez Dragó resulta elocuente de este modo de leer la realidad política española como carente de matices ideológicos desde el momento en que los principales partidos han convergido en el espacio «progre»: «Huyo de los partidos socialdemócratas que lo son todos, menos Vox»<sup>9</sup>. En un ejercicio de dicotomización del espacio político y cultural, solo cabrían dos posibilidades: el «consenso progre», por un lado, y Vox por otro. De ese «consenso partitocrático»<sup>10</sup> participaría también el PP, devenido en la «marca blanca del PSOE» y en un «perrillo faldero de la izquierda», en el representante en España de «esa amalgama sin contenido que hoy llaman centroderecha o partidos populares» (Abascal, 2014: 269; Abascal, 2015: 54; Buxadé, 2021: 178). La alternativa pasaría por elegir

---

<https://www.voxespana.es/agenda-espana>, p. 9. Asimismo: «Vox. Un programa para lo que importa. Programa electoral para las Elecciones Generales del 23J de 2023». Acceso: 17-7-2023.

7. Consulta: 1 de junio de 2023.

8. Rocío Monasterio en Vistalegre Plus Ultra, Madrid, Palacio de Vistalegre, 6-10-2019: [https://www.youtube.com/watch?v=8B\\_iAyQ5GAU](https://www.youtube.com/watch?v=8B_iAyQ5GAU), 19' 50".

9. [https://www.eldiario.es/politica/fundacion-disenso-abascal-think-tank-rearme-intelectual-vox\\_1\\_6213555.html](https://www.eldiario.es/politica/fundacion-disenso-abascal-think-tank-rearme-intelectual-vox_1_6213555.html). Acceso: Acceso: 30-5-2023.

10. «Agenda España», p. 5: <https://www.voxespana.es/agenda-espana>. Acceso: 30-5-2023.

entre dos polos según la lógica amigo-enemigo, sin margen para el compromiso: «O ellos, o nosotros»<sup>11</sup>; o todos los progres de origen (el PSOE) y los así devenidos (el PP), o Vox. Los progres habrían conseguido hacer valer un «consenso» que, según Jorge Buxadé, «no ha nacido del debate libre y de la confrontación de ideas sino de la imposición de unos pocos, encaramados en sus cátedras y en sus chiringuitos subvencionados con fondos públicos». Dicho consenso se caracterizaría por «rechazar todo aquello que el hombre recibe en herencia, le es dado 'impuesto' por la realidad de las cosas; y optar de modo exclusivo y excluyente por aquello que el hombre decide por sí mismo, o cree que decide por sí mismo». ¿Y quiénes son los muñidores del «consenso progre»? El propio Buxadé proporciona la respuesta: «la alianza globalista entre la socialdemocracia y la democracia cristiana, cada día más acusada hasta el punto de que es difícil distinguirlas» (2021: 21, 137, 48). Se trata de un discurso que es moneda corriente en la «nueva derecha». Uno de sus más destacados ideólogos, el francés Alain de Benoist, constata que la socialdemocracia se ha «derechizado» alineándose con la economía de mercado, abriendo con ello un foso insalvable con las clases populares, a quienes históricamente ha representado. Al mismo tiempo, la derecha tradicional se ha «izquierdizado» en materia cultural y de costumbres. Como resultado, la divisoria clásica del espacio político entre izquierda y derecha que ha regido en la política occidental durante los últimos siglos se habría vuelto obsoleta (2020: 81).

Si el recelo de Vox a los partidos en cuanto instrumento de mediación y articulación de la voluntad popular es un elemento constitutivo de su ideario y de su praxis, más categórico es su posicionamiento frente a una familia específica. Desde una peculiar adaptación del marco doctrinal de la «democracia militante» (Löwenstein, 1937a; 1937b), y porque ponen en cuestión la unidad española, para el soberanismo de derecha no cabría tolerancia alguna hacia los partidos nacionalistas periféricos (Abascal, 2015: 98). Los documentos programáticos de Vox, así como la praxis de su grupo parlamentario, confirman que no se trata de una propuesta circunstancial, sino de un elemento clave de su visión de la democracia. Documentos suyos recogen la prohibición de aquellos partidos, asociaciones u Organizaciones No Gubernamentales que persigan «la destrucción de la unidad territorial de la Nación y de su soberanía»<sup>12</sup>. La propuesta se materializó en septiembre de 2020, cuando Vox promovió en el Congreso de los Diputados una reforma de la Ley de Partidos Políticos para ilegalizar a todas aquellas formaciones «que busquen destruir la unidad y la soberanía de España». La iniciativa no recabó el apoyo de ninguna otra formación en la Cámara Baja, pero resulta reveladora del imaginario de la «anti-España». Históricamente la masonería y

11. Santiago Abascal en Vistalegre Plus Ultra, Madrid, Palacio de Vistalegre, 6-10-2019: [https://www.youtube.com/watch?v=8B\\_iAyQ5GAU](https://www.youtube.com/watch?v=8B_iAyQ5GAU), 2h, 9'.

12. «Vox: 100 medidas para la España viva» (2018), medida nº 2. En: <https://www.voxespana.es/noticias/100-medidas-urgentes-de-vox-para-espana-20181006>; «Agenda España»: <https://www.voxespana.es/agenda-espana>, p. 8; «Vox. Un programa para lo que importa. Programa electoral para las Elecciones Generales del 23J de 2023,» p. 19. Acceso: 17-7-2023. Asimismo: Buxadé, 2021: 75-89.

el judaísmo han ocupado un lugar estelar como enemigos connacionales en la cosmovisión del conservadurismo español. En el siglo xx, el marxismo y el «separatismo» han ido reemplazando paulatinamente a los anteriores enemigos ancestrales. Son los mismos que figuran hoy en el punto de mira de Vox. Sus diatribas contra el «proyecto totalitario» del gobierno «socialcomunista» y su «proyecto de ingeniería social»<sup>13</sup>, así como iniciativas legislativas como la mencionada, son muestra de ello.

### 3.1. *Un antecedente de la crítica de Vox a los partidos políticos: Gonzalo Fernández de la Mora*

Abascal ha denunciado en repetidas ocasiones la «partitocracia» (o «partidocracia») en tanto que forma contemporánea de articulación del «establishment político» (2015: 53 y 147). El recurso al término de «partitocracia» resulta revelador por cuanto presenta una línea de continuidad con Gonzalo Fernández de la Mora, representante del autoritarismo conservador español que introdujo, teorizó y popularizó el concepto en España. Tan es así, que hablar hoy de partitocracia en España supone engarzar con una tradición crítica de la democracia liberal que tiene al dirigente franquista como su referente inmediato, y en última instancia (por vía interpuesta, según veremos), a Carl Schmitt como referente doctrinal de cabecera. El pensador alemán, el político y ensayista español, y el dirigente de Vox forman parte de una amplia corriente intelectual de largo recorrido en la historia del pensamiento político que sospecha de la democracia representativa y contempla a los partidos como «grupos de poder sin escrúpulos», y a los políticos como «poco menos que conspiradores egoístas» (Rosenblum, 2008: 5). Aunque ni Vox ni sus dirigentes se remitan expresamente a Fernández de la Mora, como comprobaremos su crítica de los partidos políticos y de la democracia liberal muestra claros paralelismos con el diplomático, político y ensayista franquista.

Fernández de la Mora y de Vox presentan varios hilos de continuidad. Por un lado, en el plano filosófico-político en ambos subyace una crítica a la democracia liberal articulada por los partidos. Por otro lado, y ahora desde el punto de vista de la praxis política, los aspectos de la Constitución de 1978 que indujeron al político franquista y postfranquista a pronunciarse en su contra durante la Transición son, a grandes líneas, los mismos que articulan al nacionalpopulismo español del siglo xxi, salvando el feminismo y la inmigración, *no-problemas* en aquellos momentos. Repasamos a continuación estas concomitancias.

Fernández de la Mora fue Subsecretario de Asuntos Exteriores entre noviembre de 1969 y abril de 1970 y, acto seguido, Ministro de Obras Públicas hasta 1974. Su ánimo en esa coyuntura fue más el de un teórico partisano que el de un analista

---

13. «Moción de censura al Gobierno presidido por don Pedro Sánchez Pérez-Castejón», Boletín Oficial de las Cortes Generales, 10 de marzo de 2023: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-588.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-588.PDF)

especulativo preocupado por disquisiciones abstractas y despegadas de la realidad. No le interesaba tanto la explicación y la comprensión cuanto el diagnóstico y la prescripción. Su anclaje en el régimen partía de la convicción y lealtad al proyecto franquista. Dio sobradas pruebas de ello hasta el final de su vida. El 1 de octubre de 1975, un dictador visiblemente enfermo se dirigió a sus incondicionales desde el balcón del Palacio Real en la Plaza de Oriente. El contexto nacional e internacional para el régimen era en extremo delicado tras la condena a muerte de once miembros de ETA y del FRAP, cinco de los cuales habían sido ejecutados el 27 de septiembre anterior. Fernández de la Mora asistió a esta última comparecencia pública acompañando a Franco en su intervención desde el balcón del Palacio. El intelectual orgánico franquista respaldó la sentencia como una medida «legítima», «moral» y «necesaria» ejercida por el Estado en aplicación del derecho vigente frente a las amenazas procedentes de «sujetos antisociales»<sup>14</sup>.

En la fase liminal abierta tras la desaparición del dictador, cuando la pervivencia del orden autoritario se antojaba insostenible y el nuevo orden político estaba aún por configurar, Fernández de la Mora se empeñó en la misión de coescribir el guion que habría de marcar el paso político del país. Un guion que tenía como horizonte mantener las estructuras fundamentales del «Estado del 18 de julio»<sup>15</sup>, bien que atendiendo a las reformas necesarias para garantizar su viabilidad. Esta actitud de asumir retoques en lo coyuntural aferrándose a lo fundamental del orden heredado forma parte del legado conservador desde que Edmund Burke sentase los principios de dicha corriente ideológica al calor de la Revolución francesa. En una formulación que desarrolla las críticas simplistas que todavía hoy consideran al conservadurismo como una ideología inmovilista y refractaria al cambio, para el político y ensayista británico «un estado que carece de los medios para cambiar carece de los medios para su conservación» (1968: 106). Para Burke los experimentos puestos en marcha por los revolucionarios franceses sobrecargaban «el edificio de la sociedad poniendo en el aire lo que la solidez de la construcción requiere que esté en la base» (Ibíd.: 138). Es el mismo espíritu conservador que atraviesa a Vox. Para su líder «No se puede someter al plebiscito de un domingo cualquiera, para que en unas horas tres generaciones vengán a tirar por tierra lo que han deliberado las épocas y las generaciones a través de los siglos [...] La nación está formada por los muertos, por los vivos (el pueblo) y por los que van a nacer. Nos ha sido dada en usufructo, y se la debemos entregar mejorada a los hombres y mujeres de la España por venir» (Abascal, 2015: 100).

Fernández de la Mora y Burke parten de la premisa de que existe un orden *natural* de las cosas, como si, por decirlo con John Stuart Mill, alguna vez en la historia de la humanidad hubiese existido una forma de dominio que no se lo pareciera a quienes lo detentaban (2010: 49). El orden político natural que reivindica Fernández de la Mora es el representado por el «Estado del 18 de julio». Se trataría del Estado «más eficaz y

---

14. «La fuerza legítima», *ABC*, 31-X-1975.

15. Entrevista con Pilar Urbano en: *ABC*, 11-VII-1975.

vanguardista que hemos tenido», «uno de los modelos constitucionales más avanzados del derecho público actual»<sup>16</sup>. Ciertamente que el Estado franquista precisaba de algunas reformas con el fin de acomodarlo a los nuevos tiempos, pero en cualquier caso vindicando su herencia. En julio de 1976 Fernández de la Mora se alzó a la presidencia de la *Unión Nacional Española* (UNE), una formación política recién reconocida como partido político en virtud de la nueva Ley de Asociaciones. El germen de la UNE se remonta a un acto homenaje a Víctor Pradera y Ramiro de Maeztu celebrado en junio de 1973. En aquella ocasión Fernández de la Mora pronunció un discurso que, ya desde su título, dejaba bien a las claras las coordenadas continuistas con el régimen dictatorial que iban a guiar a la nueva formación nada más ver la luz oficialmente tres años más tarde: «Bandera que se mantiene» (Del Río Morillas, 2013: 2, nota 1). No encontró el eco pretendido su propuesta de orquestar un *Frente Nacional* (FN) que agrupase a «todos los que quieren la continuidad perfecta del Estado que ha dado a España la paz más dilatada, la justicia distributiva más avanzada y el mayor desarrollo económico de toda nuestra historia. El Frente Nacional [...] es la continuidad perfecta del Estado vigente»<sup>17</sup>. El FN francés había visto la luz en 1972.

La UNE, el abortado FN y, en tercer lugar y en orden cronológico, la *Derecha Democrática Española* (DDE), partido que ayudó a fundar Fernández de la Mora en 1979: las tres plataformas aspiraban a dar continuidad al franquismo. En lo organizativo, las formaciones promovidas sucesivamente por el político postfranquista coincidían en una particularidad que muestra un recelo obvio frente a los actores que articulan la democracia liberal: todas renunciaban a incorporar la rúbrica de «partido» en su denominación. En el caso de la UNE, consta expresamente que sus fundadores se resistieron a la etiqueta de partido desde sus inicios (Del Río Morillas, 2013: 16, 17).

Asumiendo la necesidad de acometer reformas encaminadas a garantizar la supervivencia del régimen, la UNE consideraba inviolables e irrenunciables los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional. Sus estatutos recogían propuestas tales como «la solidaridad moral de la Iglesia católica con el Estado» (cerrando pues las puertas al estado laico y abriéndoselas al nacionalcatolicismo), la «intangibilidad» de la unidad nacional o la representación según los órganos naturales de asociación o cuerpos intermedios, cifrados en la familia (donde se nace), el municipio (donde se vive), y el sindicato (donde se trabaja) (Fernández de la Mora, 1996: 133; González Cuevas, 2015: 335-336).

En 1976 la UNE fue una de las formaciones políticas que confluyeron en la fundación de *Alianza Popular* (AP), con la que Fernández de la Mora obtuvo acta de diputado en las elecciones constituyentes de 1977 por la circunscripción de Pontevedra. Con todo, abandonó ambas formaciones el 6 de noviembre de 1978 por su discrepancia en torno a la postura a adoptar en el referéndum constitucional. Fernández de

16. En conferencia pronunciada por González de la Mora en Jerez de la Frontera con el título de «Defensa del Estado del 18 de julio»: *ABC*, 3-VI-1975.

17. *ABC* 17-II-1976, p. 15.

la Mora fue uno de los seis diputados que se pronunció en contra del texto constitucional: cinco de ellos militaban en las filas de AP, el sexto fue el representante del partido nacionalista vasco Euskadiko Ezkerra. Antes de la votación, en una carta remitida a Manuel Fraga el 17 de julio anterior ya había adelantado las razones de su rechazo: «incluye [la Constitución. Nota: J. C.] artículos que expresamente contradicen puntos esenciales de nuestro programa, entre los que citaré las nacionalidades, la familia, la educación y la economía de mercado». Nótese que, junto con la inmigración y la soberanía nacional, son los temas centrales de Vox. El modelo de Estado social incorporado en el proyecto de Carta Magna y luego aprobado en referéndum, por ejemplo, tenía a su juicio tintes socializantes y amenazaba con estrangular la iniciativa privada y el crecimiento económico. Para quien apostaba por «menos Estado y más sociedad», se trataba de un argumento decisivo de rechazo<sup>18</sup>. Sus reservas con respecto al modelo económico no fueron, con todo, la principal razón para abjurar del texto constitucional llamado a articular el nuevo estado democrático. Hubo una discrepancia que pesó sobremanera en su decisión: la Constitución de 1978 reconocía y sancionaba la pluralidad de España, lo cual ponía «en entredicho la unidad de la Patria» (en González Cuevas, 2015: 363, 365). Y es que Fernández de la Mora fue un defensor inquebrantable de la «unidad nacional con regionalización administrativa»<sup>19</sup>, igual que Vox es un decidido enemigo del Estado de las autonomías.

Burke contrapuso lo etéreo y evanescente del proyecto revolucionario francés, vale decir, el juego de dados inscrito en su filosofía y praxis políticas, con las estructuras ancladas al suelo, esto es, con la tradición y la historia. En el marco de esa misma corriente recelosa del aventurerismo especulativo que descoyunta de la noche a la mañana el orden político y social acrisolado y destilado a lo largo de los siglos, durante la Transición Fernández de la Mora abogó por reformar España para hacerla «más ordenada, justa y próspera». De lo que se trataba era de evitar «saltar en el vacío» sucumbiendo a la «manía constitutoria» o a la «epilepsia constituyente» que reclamaban numerosas voces que buscaban trascender el «Estado del 18 de julio»<sup>20</sup>.

En plena vorágine transicional desde un orden autoritario a otro democrático, y con el proyecto constitucional en el epicentro del debate político, a principios de 1977 Fernández de la Mora publicó un libro con el título de *La partitocracia*<sup>21</sup>. Fuertemente

---

18. «El modelo económico», *El País* 22-VII-1978; «El Estado mínimo», *ABC* 9-I-1980. El filósofo anarcocapitalista Robert Nozick había publicado un libro en el que, con notable sofisticación teórica partiendo de John Locke, defendía un estado mínimo restringido a «la protección contra la fuerza, el robo, el fraude, el cumplimiento de contratos, etc.» (1974: ix). Las ideas de Fernández de la Mora en el artículo en *ABC* son tributarias de Nozick.

19. Entrevista con Pilar Urbano en: *ABC*, 11-VII-1975. Asimismo: Del Río Morillas, 2013: 6-7.

20. *ABC*, 11-VII-1975.

21. El año anterior la obra había visto la luz en el Chile de Pinochet, en la Editora Nacional Gabriela Mistral. La publicación original en el país andino no fue casualidad. Fernández de la Mora cultivó cierta amistad con el dictador chileno, y en cualquier caso admiración por su régimen. Cuando a principios de 1988 el político español sufrió un infarto de miocardio,

inspirado en la crítica a los partidos políticos en tanto que oligarquías guiadas por el interés particular y volcadas en su propia perpetuación, el libro abundaba en la línea de denuncia a las democracias liberales en la que el autor venía insistiendo en diferentes foros y publicaciones<sup>22</sup>.

Esta obra supuso la introducción en España de la denuncia al «gobierno de los partidos», que no otra cosa significa etimológicamente el término de «partitocracia». Engarzaba así con una corriente europea que, bajo diferentes denominaciones (*Parteienstaat*, *Party Government* o *Stato di partiti*), venía abundando desde décadas atrás en las transformaciones que atravesaban las democracias occidentales. Fue en Italia donde vio la luz el neologismo de *partitocrazia* para denunciar las imposturas que rodeaban a los órdenes democráticos. Desde esta perspectiva, si por algo se caracterizaban las democracias representativas era porque las cúpulas de los partidos habían reemplazado a los parlamentos como el eje articulador de la vida política y, en el camino, habían dejado de ser expresivos de la voluntad de la ciudadanía: «La hipótesis demoliberal —sostiene Fernández de la Mora— supone que el sufragio universal, canalizado por los partidos políticos, permite obtener en el Parlamento una fiel microimagen de la voluntad popular. Los hechos no confirman esta presunción» (1977: 111). Para Fernández de la Mora, «los diputados no representan a los electores [...]; se representan, pues, a sí mismos y, eventualmente, a unos intereses de clase o grupo» (1977: 144). La realidad, se reafirmará en otro escrito al cabo de los años, «es que casi todos los diputados no son los que el pueblo considera los mejores, sino como los pertenecientes a una clase poco prestigiosa, la de los ‘políticos’» (1996: 118). Es más: «El diputado ya no es propiamente un ‘parlamentario’, sino, a lo más, un ‘portavoz’; es un hombre que abdica de su razón y se alinea con el partido. Deja de ser una cabeza pensante para convertirse en un dato contable a la hora de los escrutinios» (1977: 158). En realidad, y este es el núcleo central de su crítica, el control de la vida política en las democracias liberales no radica tanto en el parlamento en tanto que depositario de una supuesta voluntad popular como en la cúpula de los partidos, erigida en una auténtica oligarquía que suplanta la voluntad popular y sucumbe a la «digitocracia» o «designación por el dedo»<sup>23</sup>. La función atribuida en la teoría democrática liberal al parlamento como foro en el que discurre el debate, se despliega la razón y fluye el libre intercambio de argumentos habría devenido una quimera. El diálogo está abortado, y en todo caso resulta ficticio, desde el momento en que los responsables de los grupos parlamentarios han tomado una decisión que antecede a los debates. El parlamento no

---

Pinochet le hizo llegar al hospital un telegrama, por canales diplomáticos y con entrega en mano, deseándole una pronta recuperación. Fernández de la Mora se lo agradeció en tanto que encarnación del «Chile fraterno que V.E. en nombre de las Fuerzas Armadas ha mantenido dentro del mundo libre y está conduciendo a un creciente bienestar» (en González Cuevas, 2015: 419).

22. Conferencia impartida bajo el título de «Defensa del Estado del 18 de julio», *ABC* 3-VI-1975; «Partidos contra democracia», *ABC* 15-XI-1975.

23. «Partidos contra democracia», *ABC* 15-XI-1975.



es, entonces, un foro para la confrontación de la razón, sino un espacio para la teatralización de decisiones tomadas por las cúpulas de los partidos *antes* del debate. La publicidad y la transparencia de las deliberaciones de la teoría parlamentaria son un mito, puesto que «lo público no es tanto el proceso, cuanto, como ya acontecía en los absolutismos, el resultado» (1996: 119).

¿Cuál era la alternativa de Fernández de la Mora a la democracia de partidos en un país que intentaba dejar atrás las estructuras heredadas de la dictadura y sentar las bases de un nuevo orden político? El pensador conservador y franquista se destacó tras la muerte del dictador como un defensor del régimen frente, por un lado, a los «desertores» pasados al aperturismo y, por otro lado, a los inmovilistas de el «bunker» (en González Cuevas, 2015: 302 y 329). Su proyecto para la nueva fase que se abría después del dictador lo resumió así el propio interesado: «Aspiro a la victoria: en este caso, a que no se malogre la Victoria, con mayúscula, que ganaron nuestros padres».

Este es el marco histórico-político en el que se enmarca su defensa de una «democracia orgánica o corporativa», su alternativa a una democracia liberal articulada por los partidos. El caso español demuestra su viabilidad práctica «para análogos supuestos estructurales»; si otros países de nuestro entorno geopolítico no abundaron en esa vía habría sido por «prejuicios ideológicos o por una pretensión de proselitismo planetario» (1977: 220). Según Fernández de la Mora, las ventajas de la democracia orgánica frente a la democracia de partidos serían de varios órdenes. La representación orgánica «suele ser más eficaz que la inorgánica, porque representa mejor los intereses sociales y, además, carece de casi todas las características negativas de la partitocracia». Fernández de la Mora se ocupa de especificar sus virtudes: «permite el acceso de los independientes al poder, favorece la renovación de la clase política, flexibiliza la presentación de candidatos, otorga más autonomía a los elegidos, pragmatiza las Cámaras, posibilita la división y el equilibrio de poderes y desalienta la vida sindical, profesional y local, a la par que objetiva los problemas políticos». En fin, resume Fernández de la Mora, que «la democracia orgánica o corporativa es mucho más genuina que la inorgánica o partitocrática».

Por si no fueran suficientes esos méritos, el político conservador español añade uno más al listado: la democracia orgánica resulta «perfectamente compatible con la democracia directa, que apela directamente al pueblo, sin la manipuladora mediación de los partidos» (1977: 216-217). La vindicación de este modelo de democracia engarza con la propuesta nacionalpopulista actual. Los programas del Frente Nacional/Rassemblement national francés, el FPÖ austriaco, AfD y Vox recogen la aplicación de mecanismos de democracia directa como los referéndums<sup>24</sup>. Vox ha sido el último partido de la

---

24. El compromiso presidencia de Marine Le Pen a las elecciones presidenciales de 2017 abogaba por la «proximidad democrática», esto es: «que las decisiones sean tomadas lo más cerca posible de los ciudadanos y directamente controladas por ellos». La propuesta se sustentaba, por ejemplo, en la implementación de una «verdadero» referéndum de iniciativa popular. Véase: <https://rassemblementnational.fr/pdf/144-engagements.pdf>. En sentido similar, el programa vigente del FPÖ, aprobado en Graz en 2011, se refiere al «desarrollo de la democracia directa». Véase: <https://www.>

constelación soberanista de derechas en asumir esta propuesta. Coincidiendo con la celebración los días 8 y 9 de octubre de 2022 en Madrid del acto público *Viva 22. La historia que hicimos juntos*, una particular lectura de las contribuciones de España a la historia universal (Casquete, 2023), Vox presentó el manifiesto *España decide*<sup>25</sup>. Con el nuevo giro se trata, sostienen, de «recuperar nuestra democracia de mano de la partitocracia [...] que ha traicionado al pueblo y también al parlamentarismo». Aunque en su documento no emplean el término «referéndum», no de otra cosa hablan cuando exigen preguntar a la ciudadanía apelando al artículo 92 de la Constitución, que contempla la posibilidad de celebrar consultas sobre políticas públicas de especial trascendencia.

### 3.2. *La crítica de Carl Schmitt a la democracia parlamentaria*

La crítica que formula Fernández de la Mora a esa forma degenerativa de la democracia que sería la partitocracia no era original. En sus líneas maestras estaba inspirada por Carl Schmitt y su crítica al *Parteienstaat* o «Estado de partidos». Sin embargo, conviene adelantar, en *La partitocracia* no se encuentra ni una sola referencia al constitucionalista alemán.

Schmitt se destacó como el principal teórico de la política y del derecho del momento en su país, y como uno de los críticos de la teoría política liberal más perspicaces e influyentes del siglo pasado. El hilo conductor de su prolífica, polifacética y transdisciplinaria obra política, jurídica y cultural (su «trinidad de pensamiento»; Meierhenrich y Simons, 2016) es el problema del orden social. A lo largo de su dilatada vida y obra nunca abandonará esa preocupación. Sus trabajos más emblemáticos de teoría del derecho y de pensamiento político vieron la luz durante la turbulenta República de Weimar, que adquirió carta de naturaleza con una Constitución que sustituyó la monarquía por un sistema político basado en los partidos políticos y el parlamentarismo (Casquete y Tajadura, 2020; Álvarez, 2021). Entre 1919 y 1933 la República asistió a la sucesión de 20 gabinetes, 16 de ellos parlamentarios y cuatro presidenciales, todos ellos incapaces de salvaguardar el orden en una sociedad profundamente polarizada. La Constitución de 1919, columna vertebral de la república, recogió por vez primera en la historia de Alemania una declaración de derechos y un marco normativo relativo a la familia, la educación, la religión y las relaciones económicas en una economía capitalista (Preuss, 2016: 471).

Hasta hoy, y en una suerte de *coincidentia oppositorum*, Schmitt constituye una fuente de inspiración de la crítica a las democracias liberales, tanto si proceden del

---

fpoe.at/fileadmin/user\_upload/www.fpoe.at/dokumente/2015/2011\_graz\_parteiprogramm\_web.pdf. Alternativa por Alemania, por su parte, aboga en su programa por implementar «plebiscitos según el modelo suizo». Véase: <https://www.afd.de/grundsatzprogramm/#langversion>. Accesos: 30-5-2023.

25. Ver: <https://www.voxespana.es/noticias/espana-decide-20221009>. Acceso: 30-5-2023.

campo de las derechas como si lo hace desde las izquierdas (Velasco, 2020). Su despliegue conceptual, se le ha criticado, resulta a menudo más efectista que preciso, razón por la cual adquiere diferentes interpretaciones para demócratas (de izquierdas o conservadores) y autócratas (Meierhenrich y Simons, 2016: 17). Por un lado, están aquellos pensadores de lo político que reconocen en Schmitt un interlocutor a la par que adversario con quien el diálogo resulta inexcusable cuando de lo que se trata es de repensar la democracia liberal y de reforzar sus principios. Estos autores aspiran a dialogar *con* y *contra* Schmitt, no para socavar los cimientos de la democracia liberal cuanto para identificar las deficiencias del marco liberal dominante y dar con posibles remedios (Mouffe, 1999). En el otro extremo están quienes hacen suya la crítica de Schmitt al parlamentarismo. Fernández de la Mora con su denuncia de la partitocracia y, en la medida que asume la terminología y el marco de crítica, también Abascal, se encuadran en este segundo grupo. Ninguno de los dos aspira a mejorar el funcionamiento de la democracia liberal y de la representación impulsando reformas en la naturaleza y funciones de los partidos políticos; lo hacen con un ánimo de sospecha y recelo hacia ellos en tanto que canales para canalizar la voluntad popular.

Sorprende la ausencia de reconocimiento expreso al jurista alemán en el despliegue argumentativo de Fernández de la Mora en *La partitocracia*. El pensador español hace suyas las ideas de Schmitt sin confesar la fuente, y ello pese a que conocía tanto al autor como su obra. En efecto, Fernández de la Mora disfrutó del «amistoso magisterio»<sup>26</sup> de Schmitt desde que coincidieran en Colonia a finales de 1949, justo después de la llegada a su destino en Fráncfort como representante del cuerpo diplomático español. En 1950 asistió a los seminarios privados que impartía Schmitt (Fernández de la Mora, 1996: 114). En España, donde cultivó una densa y variopinta red de amistades y admiradores de su obra, Schmitt contempló con benevolencia y simpatía el régimen franquista por haber sido capaz de frenar al comunismo internacional (Saralegui, 2016: 135-136, 161 y 168). En realidad, la simpatía hacia regímenes autoritarios fue una constante en Schmitt. A mediados de la década de 1920 apoyó el régimen fascista italiano (Schwab, 1970: 147; Müller, 2003: 28), y en mayo de 1933 se afilió al partido nazi. Pronto fue acusado de fungir como «el jurista de cabecera del Tercer Reich»<sup>27</sup>. Fuese por convicción o por oportunismo, su militancia en el partido nazi fue una sombra que le persiguió el resto de sus días. En los años iniciales del Tercer Reich sostuvo, por ejemplo, que «El Führer protege el derecho de los peores abusos cuando en el momento del peligro y en virtud de su liderazgo (*Führertum*) funda la justicia de forma inmediata como máxima instancia judicial»<sup>28</sup>.

---

26. G. Fernández de la Mora, «Los noventa años de Carl Schmitt», *El País* 25-VII-1979.

27. La fórmula, hoy repetida por doquier en los estudios sobre Schmitt, se debe a su antiguo amigo y discípulo Waldemar Gurian, un intelectual de origen judío convertido al catolicismo que en 1934 emigró a Suiza, de donde se trasladó a EE.UU. (Müller, 2003: 40).

28. Carl Schmitt, «Der Führer schützt das Recht (1934)», en Pauer-Studer y Fink, 2014: 327. Entre 1933 y 1936 Schmitt publicó un total de 47 trabajos académicos y de divulgación legitimando

Así pues, Fernández de la Mora conoció personalmente a Schmitt, y era además un buen conocedor de su crítica a las democracias liberales. Así se revela en un artículo periodístico suyo con motivo del noventa aniversario del pensador alemán. En él Fernández de la Mora destaca un trabajo de Schmitt titulado *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual* (orig. 1923)<sup>29</sup>. En esta obra hay que rastrear la fuente de inspiración de la crítica al Estado de partidos que despliega Fernández de la Mora en *La partitocracia*. La crítica de Schmitt a las democracias liberales representaba, en el contexto histórico-político del momento, una crítica interpuesta a la República de Weimar, un sistema lastrado por su debilidad e incapacidad para tomar decisiones, ni siquiera en defensa propia frente a sus enemigos comunistas y nazis. En los últimos años de la República, Schmitt defendió que el Estado no podía mantenerse neutral frente a quienes abogaban por el arrumbamiento del orden constitucional. Se trataba de negar una igual oportunidad de acceso al poder a los partidos políticos de esa vocación, es decir, a nazis (a quienes, en cambio, no tardaría en vincularse) y comunistas. Y es que Schmitt siempre se mostró preocupado por la preservación del orden político, también durante Weimar, frente a las fuerzas que socavaban el orden republicano (Schwab, 1970; Bendersky, 1983).

Weimar vivió sumida en debates interminables para alcanzar compromisos entre intereses heterogéneos e irreconciliables. Uno de esos debates tuvo que ver con la forma de articulación del Estado, en el que Schmitt se posicionó (como después harán Fernández de la Mora y Vox) por un estado central fuerte, descentralizado administrativa pero no políticamente, que pusiese fin a las pulsiones centrífugas del orden federal incorporado en la Constitución (Bendersky, 1983: 200; De Miguel y Tajadura, 2018: 163-164).

Durante el periodo republicano Schmitt se preocupó por el hecho de que las divisiones políticas internas bloqueasen el ejercicio del gobierno y franquearan el paso a los extremistas de derecha e izquierda. Un sistema político articulado por los partidos políticos estaba condenado de antemano a la parálisis e indecisión permanentes. Solo podía ser rescatado de sí mismo otorgando poderes extraordinarios a la única figura que, en virtud de la Constitución de 1919, emanaba directamente del voto ciudadano, esto es,

---

el Tercer Reich (Meierhenrich y Simons, 2016: 8). Como resultado de luchas intestinas dentro del movimiento nacionalsocialista por dilucidar quién ejercía de jurista de referencia, a partir de 1936 su estrella empezó a declinar, lo cual no fue óbice para que siguiese apoyando el experimento totalitario nazi. Algunos «viejos luchadores» en el campo del derecho veían en él un advenedizo de pedigrí dudoso, puesto que Schmitt se afilió al NSDAP el 1 de mayo de 1933, adscrito a la división de Colonia (Bendersky, 1983: 316; Koonz, 2005: 77-78). Un sector de la jerarquía nazi, encabezada por Hermann Göring y Hans Frank, le dieron la bienvenida y su protección porque su prestigio investía de un aura de respetabilidad al movimiento, pero tan pronto como Schmitt pujó por ejercer su influencia en el movimiento, empezó su declive. Como sentenció una publicación de exiliados alemanes tomando prestadas las palabras de Schiller, a la altura de 1936 el régimen llegó a la conclusión de que «Moor ha cumplido su labor, Moor puede irse» (en Bendersky, 1983: 323).

29. G. Fernández de la Mora, «Los noventa años de Carl Schmitt», *El País* 25-VII-1979.

el presidente del Reich. Según un intérprete suyo, Schmitt estaba convencido de que el presidente «ha de ser incuestionablemente leal a la constitución y representar al conjunto de la nación en lugar de a los intereses de un partido concreto [...] El presidente debía ser un *pouvoir neutre*, una institución neutral por encima de los partidos que preservase la constitución y fuese capaz de mantener en funcionamiento la complicada maquinaria de un estado moderno en el caso de que el Reichstag se viese paralizado por una falta de mayoría, o por extremistas» (Bendersky, 1983: 79). La incapacidad de Schmitt para discernir entre una dictadura limitada y encabezada por el presidente elegido por sufragio popular y la posterior deriva totalitaria del régimen encabezado por Hitler constituye una prueba de los riesgos de su filosofía política. Para Schmitt la alternativa al parlamentarismo era un dictador democrático (o un «dictador populista», según Ulrich Preuss —2016: 481—), la única figura capacitada para actuar como el auténtico delegado de una voluntad popular unificada. Con notable sofisticación jurídica, durante la República de Weimar Schmitt no cejó de defender la superioridad de la dictadura «democrática» encarnada por el presidente por encima de la democracia parlamentaria (Ibíd.). Schmitt entiende por dictadura «la dominación personal de un individuo, si bien ligada necesariamente a otras dos representaciones: la una, que esta dominación se apoya en un asentimiento del pueblo, que tanto da que sea impuesto o imputado, y, por tanto, en un fundamento democrático, y la otra, que el dictador se sirve de un aparato de gobierno fuertemente centralizado, apropiado para el gobierno y la administración de un Estado moderno» (2013 [1921]: 20). La idea clave de su teoría de la dictadura es la de excepción: una situación como la que vivía Alemania después de la I Guerra Mundial reclamaba medios excepcionales. El «dictador comisarial», el soberano, sería el encargado de decidir sobre la normalidad y la excepción (Preuss, 2016: 474, 475). Al final, su teoría del «decisionismo», según la cual la acción política era un valor en sí mismo con independencia de su justificación normativa, sirvió para legitimar el acceso y ejercicio dictatorial del poder por Hitler durante el Tercer Reich.

La crítica de Fernández de la Mora a la partitocracia se inspira, ya lo hemos adelantado, en un libro de Schmitt de 1923. En esa obra Schmitt sostiene que los representantes electos hacen las veces de un «decorado superfluo, inútil e incluso lamentable» (2008: 16). El curso político se dirige en las discusiones de los comités de partidos celebradas a puerta cerrada, a espaldas de la opinión pública y guiadas por lo que deciden «los representantes de los intereses del gran capital en un reducido comité» (Ibíd.: 105). La dialéctica argumento/contraargumento de los partidos no respondería al interés general, sino a un mandato imperativo impuesto por los partidos que lastra cualquier ejercicio deliberativo libre; los partidos «ya no se enfrentan entre sí confrontando opiniones en la discusión, sino como grupos de poder social o económico, sopesando los respectivos intereses y oportunidades de poder y llevando a cabo, sobre esta base fáctica, compromisos y coaliciones» (Ibíd.: 16-17). La transparencia y deliberación, claves de bóveda del diseño parlamentario, se convierten en una «huera formalidad». (Ibíd.: 16). A la salida del régimen imperial tras la derrota en la I Guerra Mundial, los defensores del liberalismo y la democracia cifraron sus esperanzas en el parlamento y los partidos políticos para seleccionar a los líderes políticos más capaces. Hoy, hacía balance

Schmitt, «Resulta bastante dudoso que el Parlamento posea realmente facultad para formar una élite de políticos [...] el Parlamento sólo será ‘verdadero’ cuando la discusión pública sea tomada en serio y llevada a efecto» (Ibíd.: 12 y 13). El parlamento es el foro «donde se juntan y se convierten en poder público [...] las partículas de razón» (Ibíd.: 73). En cambio, cuando se convierte en un foro de intereses pierde su carácter como lugar donde prima la razón. Los partidos no discuten entre sí en el parlamento, sino que juegan estratégicamente guiados por sus ansias para alcanzar el poder. Para lograr el voto ciudadano los partidos despliegan un «aparato de propaganda» encaminado a apelar a sus intereses y pasiones más inmediatas. Siendo así, la «idea de argumentar en el sentido propio de la palabra, característica de una verdadera discusión, desaparece. Es reemplazada, en los debates de los partidos, por un cálculo consciente de los intereses y las oportunidades de poder» (Ibíd.: 17). El juego político en el parlamentarismo no pasa por la persuasión del mejor argumento, promesa del parlamentarismo, sino por la conquista de la mayoría. Para que se entable una discusión hacen falta unas premisas que no concurren en las democracias liberales: «unas convicciones comunes, la disposición a dejarse convencer, la independencia respecto a ataduras de partido, la imparcialidad frente a intereses egoístas» (Ibíd.: 14). Establecido a modo de axioma, los partidos en órdenes políticos pluralistas anteponen los intereses de sus electores y su clientela al interés colectivo. Se debaten entre «colaborar en este continuo tráfico de compromisos o a permanecer apartados y sin importancia» (Ibíd.: 150-151). Su tesitura semeja a la del perro de la fábula de Lafontaine, sostiene Schmitt, que guardaba celosa y fielmente el asado de su señor hasta que acudieron otros perros; entonces se avino también él a participar en el banquete. El parlamento, en lugar de servir para alcanzar una voluntad política común que esté por encima de los partidos, «se convierte en teatro de la distribución pluralista de las potencias sociales organizadas» (Ibíd.: 151). Se sustancia así el triunfo del espíritu de facción sobre el interés nacional, la misma crítica que efectúan Fernández de la Mora y Vox frente a quienes priorizan sus intereses particulares sobre los intereses de España. Los partidos son, en suma, fines en sí mismos, más que medios al servicio de un bien superior: la patria.

#### 4. CONCLUSIÓN

Los partidos populistas ultranacionalistas muestran una profunda desconfianza hacia los partidos y al papel articulador que desempeñan en la vida política de las democracias representativas. La versión española de dicho espectro no es ninguna excepción. En este trabajo hemos dejado constancia de la desconfianza de Vox hacia ellos a partir de sus documentos programáticos, los libros y escritos firmados por destacados dirigentes suyos y declaraciones de sus máximos representantes en foros relevantes. Asimismo, hemos identificado varios hilos conductores que remiten a Fernández de la Mora como un precursor del espectro político que el nacionalpopulismo de Vox representa en la España del siglo XXI. Como el avalista de la «continuidad perfecta» y defensor entusiasta de los logros del «Estado del 18 de julio» que

en la fase liminal de la Transición se pronunció en contra de la Constitución de 1978, Vox aboga por una marcha atrás a la articulación autonómica del Estado en una dirección centralizadora. Fue el principal motivo de desacuerdo del político e intelectual franquista con la Carta Magna, como es también la principal crítica que Vox tiene con el articulado y espíritu de la Constitución, que habla de «nacionalidades históricas» diferentes a la nación española. Descentralización administrativa sí, vendrían a decir Fernández de la Mora y Vox; descentralización política, no. A pesar de este aire de familia entre político y partido, hay una diferencia sustancial entre ambos. Fernández de la Mora puso todo su empeño en dar continuidad a un régimen dictatorial, mientras que Vox asume formalmente el ordenamiento marcado por la Constitución de 1978. El primero sería un político de extrema derecha en la medida que impugna el orden democrático; Vox sería un partido de derecha radical que acepta la esencia de la democracia pero cuestiona elementos nodales del orden *liberal* democrático, como son los derechos de las minorías, el gobierno de la ley o la separación de poderes (Mudde, 2000, 2021).

La familia y la educación (junto con la historia y las políticas de la memoria) forman parte destacada de la «guerra cultural» de Vox, igual que de los programas de otras fuerzas nacionalpopulistas, en particular de Europa Central y del Este (Krastev y Holmes, 2019: 53-54). Son temas que figuraban asimismo entre las preocupaciones de Fernández de la Mora en el franquismo y en su andadura política en la Transición. Fernández de la Mora abogó, en fin, por un Estado mínimo que interfiriese lo imprescindible en la vida económica, en tanto que Vox presenta un proyecto económico ultraliberal que sus votantes parecen avalar<sup>30</sup>.

Así pues, la genealogía de la crítica nacionalpopulista de Vox a los partidos políticos encuentra un antecesor en Fernández de la Mora, quien a su vez se inspiró en la auténtica referencia intelectual del siglo xx para este tipo de crítica, en Carl Schmitt, teórico de la política que identificó una serie de aporías en la democracia liberal sustantivadas en la República de Weimar que han servido desde entonces de inspiración a pensadores tanto de izquierdas, con un ánimo constructivo de dicho tipo de democracia, como de derechas de tipo autoritario y/o nacionalpopulista.

## AGRADECIMIENTOS

Este artículo forma parte del proyecto de investigación subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación PID2022-138385NB-I00, en el marco de un

30. Véanse al respecto los documentos que Vox encargó a su parlamentario y economista Rubén Manso. Sus títulos eran: «Por una política fiscal simple, justa y eficiente. Propuesta tributaria de Vox para recuperar a la clase media trabajadora», y «Bienestar para todos. Propuesta de Vox de reducción de gasto superfluo para recuperar la clase media trabajadora y apoyar a las familias». Ambos están fechados en abril de 2019. Ninguno figura en la página oficial de la formación política, pese a llevar su membrete.

Grupo de Investigación de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (ref. GIU 20/002).

### *Bibliografía*

- Abascal, Santiago (con Gonzalo Altozano). 2014. *No me rindo. Sin miedo contra ETA y frente a la cobardía política*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Abascal, Santiago. 2015. *Hay un camino a la derecha*. Barcelona: Stella Maris.
- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2012. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- Altozano, Gonzalo y Julio Llorente. 2018. *La España viva. Conversaciones con doce dirigentes de Vox*. Madrid: Kalma.
- Álvarez, Leonardo (ed.). 2021. *Estado y Constitución en la República de Weimar*. Madrid: Marcial Pons.
- Aslanidis, Paris. 2016. «Is Populism an Ideology? A Refutation and a New Perspective». *Political Studies*, 64: 88-104. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12224>
- Barrio, Astrid, Sonia Alonso Sáenz de Oger y Bonnie N. Field. 2021. «VOX Spain: The Organisational Challenges of a New Radical Right Party», *Politics and Governance* 9(4): 240-251. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4396>
- Bauer, Katja y Maria Fiedler. 2021. *Die Methode AfD. Der Kampf der Rechten: Im Parlament, auf der Strasse -und gegen sich selbst*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bendersky, Joseph J. 1983. *Carl Schmitt. Theorist for the Reich*. Princeton, NJ: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400853250>
- Benoist, Alain de. 2020. *El momento populista*. Alicante: Eas.
- Berlin, Isaiah (2013 [1967]) «To Define Populism». Disponible en web: <https://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/bibliography/bib111bLSE.pdf>
- Brubaker, Rogers. 2017. «Why Populism?» *Theory and Society*, 46 (5): 357-385. <https://doi.org/10.1007/s11186-017-9301-7>
- Burke, Edmund. 1968. *Reflections on the Revolution in France*. Londres: Penguin.
- Buxadé, Jorge. 2021. *Soberanía. Por qué la Nación es valiosa y merece la pena defenderla*. Madrid: Homo Legens.
- Carreira da Silva, Filipe y Monica Brito Vieira. 2019. «Populism as a logic of political action», *European Journal of Social Theory* 22 (4): 497-512. <https://doi.org/10.1177/1368431018762540>
- Casquete, Jesús (ed.). 2023. *Vox frente a la historia*. Madrid: Akal.
- Casquete, Jesús y Javier Tajadura (coords.). 2020. *La Constitución de Weimar: Historia, política y derecho*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Danieli, Oren, Noam Gidron, Shinnosuke Kikuchi y Ro'ee Levy. 2022. «Decomposing the Rise of the Populist Radical Right», The Pinhas Sapir Center for Development, Tel Aviv University, Discussion Paper No. 10-2022. Disponible en web: [https://sapir.tau.ac.il/sites/economy.tau.ac.il/files/media\\_server/Economics/Sapir/papers/2022/WP10-2022SAPIR.pdf](https://sapir.tau.ac.il/sites/economy.tau.ac.il/files/media_server/Economics/Sapir/papers/2022/WP10-2022SAPIR.pdf)



- De Miguel Bárcena, Josu y Javier Tajadura Tejada. 2018. *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*. Madrid: Guillermo Escolar.
- Del Río Morillas, Miguel Ángel. 2013. «Origen y desarrollo de la Unión Nacional Española (UNE): la experiencia de la extrema derecha neofranquista tradicionalista de Alianza Popular (AP)», en Carme Molinero y Javier Tébar (eds.). *VIII Encuentro Internacional de Investigadores del Franquismo* [CD-ROM], CEFID-UAB/ Fundación Cipriano García de CC.OO. de Cataluña.
- Fernández de la Mora, Gonzalo. 1977. *La partitocracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Fernández de la Mora, Gonzalo. 1996. «Schmitt y la democracia», en D. Negro Pavón (coord.). *Estudios sobre Schmitt*. Madrid: Fundación Cánovas del Castillo.
- Ferreira, Carles. 2019. «Vox como representante de la derecha radical en España: un estudio sobre su ideología», *Revista Española de Ciencia Política*, 51: 73-98. <https://doi.org/10.21308/recp.51.03>
- Forti, Steven. 2021. *Extrema derecha 2.0. Qué es y cómo combatirla*. Madrid: Siglo XXI.
- Franzé, Javier y Guillermo Fernández-Vázquez. 2022. «El postfascismo de Vox: un populismo atenuado e invertido», *Pensamiento al margen*, 16: 57-92.
- Galston, William A. 2018. *Anti-pluralism. The Populist Threat to Liberal Democracy*. New Haven & Londres: Yale University Press. <https://doi.org/10.12987/yale/9780300228922.001.0001>
- González Cuevas, Pedro Carlos. 2015. *La razón conservadora. Gonzalo Fernández de la Mora, una biografía político-intelectual*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Habermas, Jürgen. 1994. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Ionescu, Ghita y Ernest Gellner (eds.) 1969. *Populism: Its Meaning and National Characteristics*. Londres: Weinfeld & Nicolson.
- Katsambekis, Giorgos y Alexandros Kioupiolis (eds.). 2019. *The Populist Radical Left in Europe*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315180823>
- Kazin, Michael. 1995. *The Populist Persuasion. An American History*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Krastev, Ivan y Stephen Holmes. 2019. *The Light that Failed. A Reckoning*. Londres: Allen Lane.
- Koonz, Claudia. 2005. *La conciencia nazi. La formación del fundamentalismo étnico del Tercer*.
- Laclau, Ernesto. 2005. *On Populist Reason*. Londres: Verso.
- Löwenstein, Karl. 1937a. «Militant democracy and fundamental rights I», *The American Political Science Review*, 31 (3): 417-432. <https://doi.org/10.2307/1948164>
- Löwenstein, Karl. 1937b. «Militant democracy and fundamental rights II», *The American Political Science Review*, 31 (4): 638-658. <https://doi.org/10.2307/1948103>
- Meierhenrich, Jens y Oliver Simons. 2016. «'A Fanatic of Order in an Epoch of Confusing Turmoil'. The Political, Legal, and Cultural Thought of Carl Schmitt», en Jens Meierhenrich y Oliver Simons (eds.), *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199916931.013.26>
- Mill, John Stuart. 2010. *El sometimiento de la mujer*. Madrid: Alianza.

- Mouffe, Chantal (ed.). 1999. *The Challenge of Carl Schmitt*. Londres: Verso.
- Mudde, Cas. 2000. *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press.
- Mudde, Cas. 2021. *La ultraderecha hoy*. Barcelona: Paidós.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2019. *Populismo. Una breve introducción*. Madrid: Alianza.
- Müller, Jan Werner. 2003. *A Dangerous Mind. Carl Schmitt in Post-War European Thought*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Müller, Jan Werner. 2016. *Was ist Populismus?* Berlín: Suhrkamp.
- Müller, Jan Werner. 2019. *Furcht und Freiheit*. Berlín: Suhrkamp.
- Norris, Pippa y Ronald Inglehart. 2019. *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108595841>
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. Nueva York: Basic Books.
- Pauer-Studer, Herlinde y Julian Fink (eds.). 2014. *Rechtfertigungen des Unrechts. Das Rechtsdenken im Nationalsozialismus in Originaltexten*. Berlín: Suhrkamp.
- Preuss, Ulrich. 2016. «Carl Schmitt and the Weimar Constitution», en Jens Meierhenrich y Oliver Simons (eds.), *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199916931.013.26>
- Rama, José, Lisa Zanotti, Stuart J. Turnbull-Dugarte y Andrés Santana. 2021. *Vox. The Rise of the Spanish Populist Radical Right*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003049227>
- Rius Sant, Xavier. 2023. *Vox. El retorno de los ultras que nunca se fueron*. Madrid: Akal
- Rosanvallon, Pierre. 2020. *Le siècle du populisme*. París: Seuil.
- Rosenblum, Nancy L. 2008. *On the Side of the Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton: Princeton University Press.
- Rubio-Pueyo, Vicente. 2019. *Vox: ¿Una nueva extrema derecha en España?*, Nueva York: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Sánchez Dragó, Fernando. 2019. *Santiago Abascal. España vertebrada*. Barcelona: Planeta.
- Saralegui, Miguel. 2016. *Carl Schmitt pensador español*. Madrid: Trotta.
- Schmitt, Carl. 2008 [1923]. *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*. Madrid: Tecnos.
- Schmitt, Carl. 2013 [1921]. *La dictadura*. Madrid: Alianza.
- Schwab, George. 1970. *An Introduction to the Political Ideas of Carl Schmitt between 1921 and 1936*. Berlín: Duncker&Humblot.
- Taguieff, Pierre André. 2012. *Le nouveau national-populisme*. París: CNRS. <https://doi.org/10.3917/cnrs.tagui.2012.01>
- Traverso, Enzo. 2018. *Las nuevas caras de la derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Urbinati, Nadia. 2020. *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*. México DF: Grano de Sal.
- Vallespín, Fernando y Mariam M. Bascuñán. 2017. *Populismos*. Madrid: Alianza.

- Velasco, Juan Carlos. 2020. «Habermas, lector de Schmitt», en Camil Ungureanu y Daniel Gamper (eds.), *Jürgen Habermas. El arte de leer*. Buenos Aires: Katz.
- Vittori, Davide y Leonardo Morlino. 2021. «Populism and Democracy in Europe», en Daniele Albertazzi y Davide Vittori (eds.), *Populism and New Patterns of Political Competition in Western Europe*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429429798-3>

Presentado para evaluación: 21 de julio de 2022.

Aceptado para publicación: 13 de septiembre de 2023.

JESÚS CASQUETE

[jesus.casquete@ehu.es](mailto:jesus.casquete@ehu.es)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6460-732>

Profesor de Historia del pensamiento y de los movimientos sociales y políticos en la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea. Sus líneas de investigación actuales se centran en la historia alemana del periodo de entreguerras y en el nacionalpopulismo contemporáneo. Sus obras más recientes son *Politics of Death. The Cult of Nazi Martyrs, 1920-1939* (Routledge, 2023) y la edición de *Vox frente a la historia* (Akal, 2023).

# Las elecciones autonómicas de Andalucía de 2022 consolidan el liderazgo de Juan Manuel Moreno y señalan el retorno al bipartidismo imperfecto

*Andalusia's 2022 regional elections consolidate Juan Manuel Moreno's leadership and signal a return to imperfect bipartisanship*

FRANCISCO J. LLERA-RAMO

Universidad del País Vasco

JOSÉ M. LEÓN-RANERO

Universidad del País Vasco

## **Cómo citar/Citation**

Llera-Ramo, F. J. y León-Ranero, J. M. (2023). Las elecciones autonómicas de Andalucía de 2022 consolidan el liderazgo de Juan Manuel Moreno y señalan el retorno al bipartidismo imperfecto. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 39-65. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.63.02>

## **Resumen**

Las últimas elecciones autonómicas de Andalucía de junio de 2022 han supuesto un vuelco electoral hacia la derecha sin precedentes. Al ser las primeras elecciones de un nuevo periodo electoral, este artículo, tras analizar los patrones de movilización, voto y transferencias de los comicios autonómicos, trata de analizar estadísticamente la influencia de varios componentes coyunturales del voto de la derecha en Andalucía —valoración de las situaciones económica y política, imagen de la gestión y el liderazgo y procedencia de los issues relevantes para el electorado—, tanto para el conjunto del electorado como para los segmentos específicos de los movilizados y los exvotantes de izquierda, para evaluar en qué medida la elección presagia un nuevo ciclo electoral a nivel andaluz y nacional, marcado por el retorno al bipartidismo imperfecto con un predominio electoral del centro-derecha. El artículo utiliza la Encuesta del CENTRA de septiembre de 2021 y los datos preelectorales del CIS para finalmente elaborar modelos de regresión logística binaria. Se concluye que los resultados de las primeras elecciones de reunificación del voto del centro-derecha están vinculados a la valoración retrospectiva de las situaciones económica y política, las valoraciones de la gestión e imagen de Juan Manuel Moreno y la mayor influencia de los temas nacionales para el electorado.

*Palabras clave:* Andalucía, centro-derecha, partidos políticos, elecciones autonómicas, voto.

## **Abstract**

The last regional elections in Andalusia in June 2022 have led to an unprecedented electoral shift to the right. Being the first elections of a new electoral period, this article, after analyzing

the patterns of mobilization, voting and transfers of the regional elections, attempts to statistically analyze the influence of various conjunctural components of the right-wing vote in Andalusia —assessment of the situations economic and political, image of management and leadership and origin of issues relevant to the electorate—, both for the electorate as a whole and for specific segments of the mobilized and former left-wing voters, to assess to what extent the election portends a new electoral cycle at Andalusian and national level, marked by the return to imperfect bipartisanship with an electoral predominance of the center-right. The article uses the September 2021 CENTRA Survey and pre-election data from the CIS to finally build binary logistic regression models. It is concluded that the results of the first elections for the reunification of the center-right vote are linked to the retrospective assessment of the economic and political situations, the assessments of the management and image of Juan Manuel Moreno and the greater influence of national issues for the electorate.

*Keywords:* Andalusia, center-right, political parties, regional elections, vote.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Tras la Gran Recesión desencadenada en 2008 se inició una situación de convergencia de una doble crisis económica y política (Vallés, 2015; Vallespín, 2015; Morlino, 2016; Llera, 2017), que modificó la configuración del sistema de partidos español, tanto a nivel nacional (Llera, 2018) como autonómico (Llera, 2015; Llera y León, 2022). La entrada de nuevos partidos a izquierda (Unidas Podemos, en adelante UP), centro (Ciudadanos, en adelante C's) y derecha (Vox), por factores como la desafección política por la falta de respuestas a la crisis económica, la crisis territorial derivada del desafío independentista en Cataluña y las crisis estratégicas y de liderazgos de los dos grandes partidos nacionales (Partido Popular, en adelante PP y Partido Socialista Obrero Español, en adelante PSOE), ha constituido el gran acontecimiento político de la última década.

Las elecciones autonómicas andaluzas de junio de 2022 (Llera, 2022a) muestran indicios de que ese modelo de pluralismo polarizado, con fuertes efectos sobre la gobernabilidad y el rendimiento institucional, parece dar muestras de agotamiento. Los problemas derivados de la alta fragmentación y polarización del ciclo anterior pueden empujar al electorado, nuevamente, al refugio en las dos principales fuerzas políticas nacionales y, de este modo, restaurar el sistema de bipartidismo imperfecto existente hasta 2015 (Montabes y Trujillo, 2015a; Montabes y Trujillo, 2015b) y lo que es más importante: una vuelta a la dinámica política de carácter centrista.

Es en esta clave donde el análisis de las elecciones autonómicas andaluzas recientes adquiere una especial significación, al situarse en el inicio del nuevo ciclo de competición, que ha culminado en las elecciones municipales y autonómicas de mediados del año 2023 y, especialmente, en las elecciones generales que han dado paso a la XV Legislatura nacional. Así, los objetivos de este artículo de investigación son, en primer lugar, describir las principales conclusiones de las elecciones autonómicas de Andalucía de 2022 y, en segundo lugar, identificar los factores explicativos del vuelco

electoral andaluz hacia las fuerzas de derecha, tanto para el conjunto del electorado como para los segmentos específicos de los movilizados y los exvotantes de izquierda.

## 2. LAS PRIMERAS ELECCIONES DE REUNIFICACIÓN DEL CENTRO-DERECHA ANTE UNA IZQUIERDA DESMOVILIZADA Y DIVIDIDA

En primer lugar, describiremos la evolución de los principales parámetros del comportamiento electoral andaluz en estas elecciones en comparación con las anteriores elecciones autonómicas de 2018 y en la perspectiva del ciclo político iniciado entonces<sup>1</sup>, atendiendo, sobre todo, a la movilización electoral, al balance de los apoyos de los distintos competidores y la volatilidad del electorado.

### *a) Una alta desmovilización cuasi-estancada en perjuicio de la izquierda*

La movilización electoral era una incógnita importante, en primer lugar, por los precedentes del ciclo, en segundo lugar, por celebrarse en una sociedad en plena sexta ola, en tercer lugar, por no existir una tensión política que evidenciase la necesidad de abrir las urnas y, en cuarto lugar, por coincidir con la recién estrenada normalidad festiva y en el inicio de un verano adelantado por la ola de calor que llamaba a llenar de bañistas el litoral andaluz. Los precedentes de baja participación<sup>2</sup> de las elecciones de la pandemia en Galicia, País Vasco (Llera, 2020), Cataluña (Llera, 2021a) y Castilla y León (Llera, 2022b), que apuntalaban la hipótesis del posible miedo a acudir a los colegios electorales por efecto de la inseguridad, contrastaron con el récord de movilización<sup>3</sup> en las de Madrid (Llera, 2021b) por efecto de la mayor polarización política del momento<sup>4</sup>. Al final, el 56,1 %<sup>5</sup> de participación iguala, prácticamente, el récord de desmovilización de

1. El análisis de la última legislatura autonómica en el contexto de las transformaciones políticas y actitudinales de la sociedad andaluza en las últimas décadas lo tenemos en el Informe de José A. Peña-Ramos, Juan Diez-Nicolás y Francisco J. Llera-Ramo (2022) para el Centro de Estudios Andaluces (CENTRA).
2. En Galicia fue del 49%, en el País Vasco del 50,8%, en Cataluña del 51,3% y en Castilla y León del 58,2%.
3. En Madrid el 71,7% es el máximo de participación de toda la serie de elecciones autonómicas en esta comunidad, rozando el promedio de las generales celebradas en Madrid desde el fin del bipartidismo en 2015 (72,75%).
4. Conviene recordar que en España la movilización, en general, suele estar asociada a la mayor o menor incertidumbre en el resultado principal de las elecciones, sobre todo, cuando ésta está, directamente, relacionada con la formación de gobierno y, al mismo tiempo, suele ser mayor según se trate de elecciones de primer o segundo orden (generales y territoriales, respectivamente).
5. Tenemos en cuenta el resultado definitivo de participación referido al censo electoral completo, que incluye el Censo de Residentes Ausentes (CERA). En el caso de Andalucía son unos

cuatro años atrás (54,5%), diferenciándose significativamente de lo sucedido en Madrid y asimilándose más al comportamiento de gallegos, vascos, castellanoleoneses y catalanes, donde se batieron récords de desmovilización<sup>6</sup>.

Lo más significativo en el caso andaluz, por tanto, es, además del estancamiento de la desmovilización (con apenas 28.000 votantes más y un 1,6% de incremento), su carácter desigual para las opciones de centro-derecha (con un incremento de más de 400.000 electores y casi +11 puntos) y de izquierda (con un retroceso correlativo de más de 320.000 votantes y casi -10 puntos), como ya sucediera en el resto de casos, con la excepción catalana. Esta movilización diferencial<sup>7</sup> se constata al comparar los saldos entre los distritos, tradicionalmente, de mayoría de izquierda o centro-derecha, definiendo patrones muy distintos de fuerte retroceso en los primeros y ascenso en los segundos, respectivamente, lo que extendía la victoria de éstos, incluso, en buena parte de la geografía electoral de la izquierda. Las elecciones, por tanto, se han movido entre la continuidad expansiva de la mayoría de centro-derecha y el retroceso de la izquierda, junto al realineamiento entre los distintos competidores relevantes.

*b) Un sólido triunfo del PP en el inicio del ciclo de concentración del voto del centro-derecha*

Estas elecciones autonómicas han dado como resultado una victoria contundente del PP (con más de un millón y medio de votantes y un crecimiento de aproximadamente 800.000 electores) frente a un PSOE, tradicionalmente hegemónico en la región, en retirada (con cerca de 900.000 votantes y una pérdida de más de 100.000 de electores). Este resultado, mostrado en la Tabla 1, en términos de representación parlamentaria, ha

---

263.430 electores (un 4% del censo electoral total), de los que solo han participado con su voto unos 17.546 (un 6,7%).

6. En Galicia la caída de la participación fue de 4,6 puntos, mientras que en Castilla y León alcanzó los 8 puntos y el País Vasco superó los 9, pero fue Cataluña la que batió el récord con un retroceso de 27,8 puntos. La primera menos azotada por la pandemia que la otras y, aunque en los tres primeros casos las elecciones resultaron ser de continuidad al revalidarse sus gobiernos, la necesaria mayoría absoluta de Núñez Feijoo generaba más incertidumbre movilizadora que el reforzamiento de los socios del gobierno encabezado por Urkullu o la mayoría suficiente a la que aspiraba Fernández Mañueco. En el caso de Cataluña, con mayor incidencia de la pandemia, estaba en juego, además de la continuidad de la mayoría de gobierno independentista, el realineamiento en las primeras posiciones y en todos los espacios políticos significativos.
7. La abstención diferencial en el caso andaluz deviene, además de la arena electoral, del grado de urbanización, de forma que el electorado urbano es más propenso a la abstención. Precisamente la mayor abstención del electorado urbano explica en 2012 la pérdida de apoyos electorales del PP (Trujillo *et al.*, 2015). En el caso del PSOE-A, su voto ha sido más generalizado en los municipios de menor tamaño, además de en localidades con altos grados de precariedad e inestabilidad económica (Trujillo y Ortega, 2015).

TABLA I.  
RESULTADOS ELECTORALES EN ANDALUCÍA ENTRE 2018 Y 2022

	A-2018			G-2019A			M-2019			G-2019N			A-2022		
	Votos	%CEN.	%VV	Votos	%CEN.	%VV	Votos	%CEN.	%VV	Votos	%CEN.	%VV	Votos	%CEN.	%VV
PSOE	1.012.272	14,9	27,9	1.568.682	23,9	34,22	1.434.953	22,42	36,92	1.425.126	21,66	33,36	888.325	13,4	24,1
PP	751.730	11,1	20,7	787.384	12	17,18	1.053.687	16,46	27,11	877.202	13,33	20,54	1.589.272	23,9	43,1
C's	662.880	9,8	18,3	811.562	12,37	17,7	327.752	5,12	8,43	346.094	5,26	8,1	121.567	1,8	3,3
AA/UP/IU/Por And. <sup>1</sup>	587.660	8,7	16,2	654.944	9,98	14,29	521.065	8,1	13,4	559.628	8,51	13,1	284.027	4,3	7,7
AA	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	168.960	2,5	4,6
Vox	397.055	5,9	11	612.921	9,34	13,37	168.863	2,64	4,35	869.909	13,22	20,36	496.618	7,5	13,5
Más País And.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	56.445	0,86	1,32	—	—	—
Otros	156.697	2,3	4,3	105.501	1,6	2,3	949.689	14,6	24,3	86.608	1,3	2,0	100.684	1,5	2,7
Provincialistas	28.296	0,4	0,8	11.407	0,2	0,3	50.760	0,8	1,3	14.566	0,2	0,3	207.157	3,1	5,6
Nacionales	3.539.998	52,2	97,6	4.529.587	69,0	98,8	3.801.316	59,2	97,7	2.781.320	42,3	65,1	3.442.296	51,8	93,4
Izquierda	1.736.047	25,6	47,9	2.261.576	34,5	49,3	866.520	13,3	22,2	2.127.807	32,3	49,8	1.414.507	21,1	38,0
Derecha	1.832.247	27,0	50,5	2.279.418	34,7	49,7	1.550.603	24,2	39,9	2.093.205	31,8	49,0	2.234.946	33,9	61,0
VOTANTES	3.699.962	—	56,6	4.645.373	—	70,8	3.930.260	—	61,4	4.336.724	—	65,9	3.728.155	—	56,1
CENSO	6.785.041	—	—	6.562.905	—	—	6.399.918	—	—	6.579.380	—	—	6.641.903	—	—

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Juntas Electorales (en adelante, J.J.E.E.) provinciales.

(1) En las autonómicas de 2018 como Adelante Andalucía — Adelante Andalucía — Podemos — Izquierda Unida — Primavera Andaluza — Izquierda Andaluza; en las generales de abril de 2019 como Unidas Podemos-Equo-IU; en las municipales de 2019 en candidaturas separadas; en las generales de noviembre de 2019 como Unidas Podemos-IU; y en las autonómicas de 2022, las candidaturas Por Andalucía y Adelante Andalucía-Andalucistas por separado.

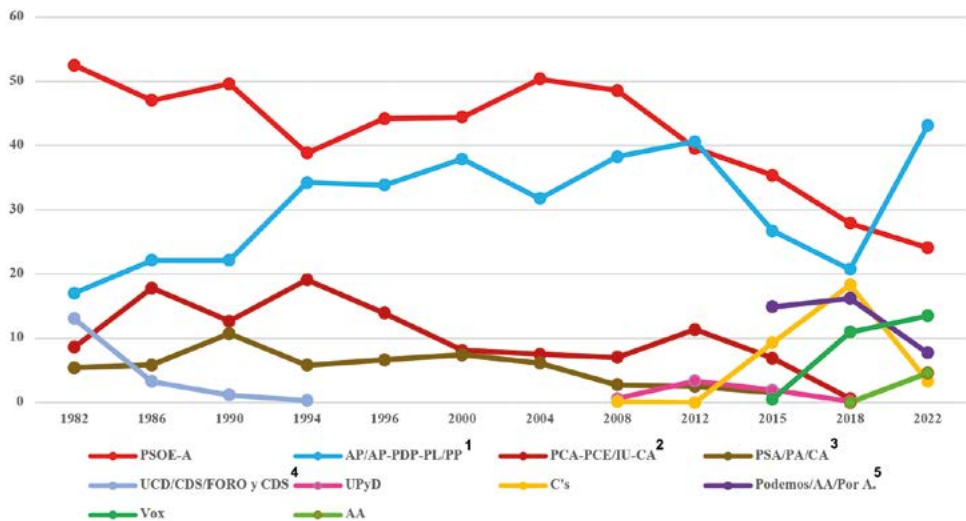


permitido la primera mayoría absoluta no socialista en Andalucía del conjunto del periodo democrático, al alcanzar el PP 58 diputados, lo que supone un crecimiento de 36 representantes con respecto a 2018.

Además de los dos partidos principales, otros tres han logrado representación en la Cámara autonómica, Vox, Por Andalucía y Adelante Andalucía. Si Vox crece algo menos de 100.000 votantes, lo que supone un 2,5% del voto válido —un crecimiento tímido, aunque significativo, en un contexto de reunificación del voto en el centro-derecha—, la división de los partidos de izquierda en dos hace perder a las opciones situadas a la izquierda del PSOE-A más de 130.000 votantes, al pasar de los más de 580.000 de AA de 2018 a los 284.000 de Por Andalucía y los 168.000 de AA en 2022. Por su parte, la pérdida de 220.000 votos ha sacado a C's del Parlamento autonómico, que logra retener a algo más de 120.000 electores —un 3,3% del voto válido—.

### GRÁFICO 1.

EVOLUCIÓN DEL VOTO EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE ANDALUCÍA (1982-2022) (% VV.VV.)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las JJ.EE. provinciales.

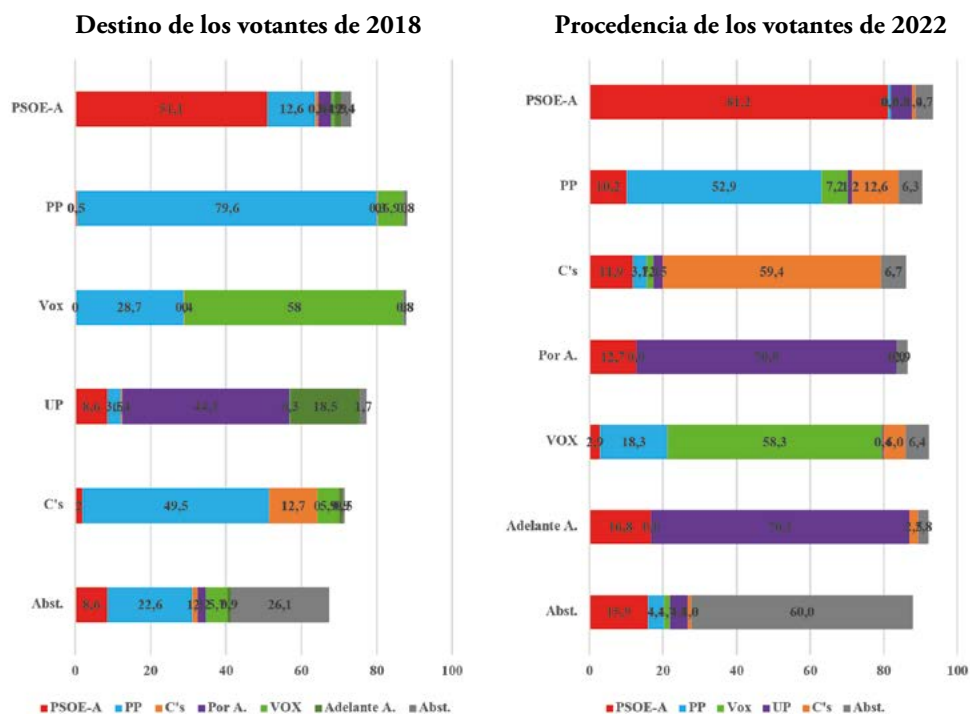
(1) En 1982 como AP y en 1986 como AP-PDP-UL; (2) En 1982 como PCA-PCE; de 1986 a 1990 como IU-CA; de 1994 hasta 2015 como IULV-CA; en 2018 se integró en la coalición AA; (3) en 1982 como PCA; de 1986 a 1990 como PA; en 1994 como PA-PAP; de 1998 a 2004 como PA; en 2008 como CA; de 2012 a 2015 como PA; en 2019 como AxSí; (4) en 1982 como UCD; de 1986 a 1990 como CDS; en 1994 como la coalición FORO y CDS; (5) En 2015 como Podemos, en 2018 como Adelante Andalucía — Podemos — IU — Primavera Andaluza — Izquierda Andaluza y en 2022 como Por Andalucía.

Estas elecciones, de resultado relevante en términos de la historia política andaluza, deben situarse, como muestra el Gráfico 1, en un contexto electoral andaluz iniciado en 2004, a partir del cual el PSOE-A comienza un lento declive ininterrumpido, al evolucionar del 50,4% del voto válido en las autonómicas de 2004 al 24,1% en la actualidad, es decir, perdiendo la mitad de sus electores en poco más de quince años. Por su parte,

el principal partido de centro-derecha español, si bien de 2004 a 2012 obtiene crecimientos en sus apoyos electorales —del 31,8% en 2004 al 40,6% de 2012—, sufrirá el desgaste del gobierno a nivel nacional formado a partir de 2011, que le llevará en Andalucía al 20,7% de 2018. Así, estas elecciones han supuesto la segunda victoria del PP en la Comunidad desde las primeras elecciones autonómicas de 1982. La primera fue la de 2012 del PP-A presidido por Javier Arenas con 50 escaños —algo menos de 50.000 votantes y un punto porcentual con respecto a su competidor—; victoria que no permitió configurar una mayoría alternativa de gobierno.

GRÁFICO 2.

TRANSFERENCIAS DE VOTO 2018-2022



Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio núm. 3.365 del CIS: 'Preelectoral de las elecciones autonómicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía 2022'.

Estos comicios autonómicos, las sextas del ciclo de elecciones territoriales iniciado en 2019, se han celebrado tras la renovación del liderazgo del PP nacional, con la salida de Pablo Casado y el inicio de la presidencia de Alberto Núñez Feijóo. Celebrada tras la retirada del apoyo de Vox en la negociación presupuestaria y la configuración de una política de vetos entre bloques, constituye la primera elección del ciclo de reunificación del voto del centro-derecha en una única fuerza política. En efecto, como muestra el Gráfico 2, cerca de la mitad del voto de C's en 2018, un tercio del de

Vox y un 22% de los abstencionistas se refugió en 2022 en el PP. De este modo, el electorado *popular*, que dispuso de los votantes más fieles —un 79,6% repitió sufragio—, tuvo diversas procedencias, un 12,6% de C's, un 10,2% del PSOE y un 7,2% de Vox, siendo tan sólo algo más de la mitad de los electores del PP de 2022 antiguos votantes de la formación.

La transferencia inter-bloques más relevante es la ya citada del PSOE al PP. El resto de formaciones pierde o gana votantes fundamentalmente, como es natural, dentro de su propio bloque ideológico o hacia la abstención. Así, como muestra el citado Gráfico 2, el PSOE-A pierde cerca de un 9% hacia la abstención, un 3,4% hacia Por Andalucía y un 1,9% hacia AA; Vox un 29% hacia el PP; y C's un 50% hacia el PP. Mención especial merece el caso de los partidos a la izquierda del socialismo andaluz, cuyo electorado de 2018 se divide en tres espacios políticos en 2022, un 44,3% hacia Por Andalucía, un 18,5% hacia AA y un 8,6% hacia el PSOE. De este modo, tanto Por Andalucía como AA están compuestas por un electorado proveniente de antiguos electores de la coalición AA (algo más de un 70% en ambos casos) y, en segundo lugar, por antiguos electores socialistas (un 12,7% en Por Andalucía y un 16,8% en AA).

### 3. EL RETORNO AL BIPARTIDISMO IMPERFECTO: DE ANDALUCÍA A ESPAÑA

Un repaso a los indicadores actualizados del sistema de partidos andaluz permite certificar una reaparición del bipartidismo andaluz anterior a la crisis del sistema de 2015. En efecto, las elecciones andaluzas de junio de 2022 han estado caracterizadas por una volatilidad agregada histórica (de 26,9 puntos), como se observa en la Tabla 4. Un tercio de tal intercambio de votos (30,6%) se explica por cambios entre los bloques ideológicos, fundamentalmente de izquierda a derecha. Por su parte, la fragmentación, aunque se mantienen los cinco partidos con representación parlamentaria (por la sustitución de C's por el desgajamiento de la coalición AA), se ha reducido de un 0,78 a un 0,62 en el indicador de fragmentación de Rae. Ello tiene su correlato en el indicador de concentración parlamentaria, que informa que el porcentaje de escaños ocupado por una de las dos grandes fuerzas del bipartidismo (PP y PSOE) ha pasado del 54,2% de 2018 al 80,7% de la actualidad, empujado por el auge de la principal fuerza de centro-derecha española. Por último, destaca la menor polarización del sistema, que ha pasado del 0,61 al 0,54 a nivel del electorado, y la menor capacidad de intervención y chantaje de las opciones políticas más extremas del espectro ideológico, por la consecución de la mayoría absoluta por el PP.

Aunque las elecciones autonómicas, como elecciones de segundo orden, por principio tiendan a abordar cuestiones de ámbito regional, es indudable que las tendencias que muestran los comicios de junio de 2022, por el peso sociodemográfico y político de Andalucía, son extrapolables a nivel nacional. Así, se observan indicios que indican cambios significativos en la demanda y la competición políticas y que, en conjunto,

TABLA 2.

EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE PARTIDOS AUTONÓMICO DE ANDALUCÍA, 2008-2022

	2008	2012	2015	2018	2022
Fragmentación parlamentaria (Fp)	0,55	0,59	0,69	0,78	0,62
Dispersión Parl. Corregida (Dp)	0,77	0,80	0,85	0,89	0,81
Volatilidad (Vt)	6,6	9,6	25,06	21,16	26,91
Índice de Relieve (IR)	100	33,43	13,93	56,88	30,63
Índice de polarización	0,56	0,57	0,60	0,61	0,54
Número de partidos parlamentarios	3	3	5	5	5
Número Efectivo de Partidos	2,21	2,45	3,27	4,50	3,68
% de escaños del primer partido	51,4	45,9	43,1	30,3	53,2
% de escaños del segundo partido	43,1	43,1	30,3	23,9	27,5
Índice de competitividad	8,3	2,8	12,8	6,4	25,7
Primer partido	PSOE-A	PP	PSOE-A	PSOE-A	PP
Segundo partido	PP	PSOE-A	PP	PP	PSOE-A
% escaños entre ambos	94,5	89	73,4	54,2	80,7
Mínima mayoría parlamentaria	2	2	2	2	1
Nº partidos gobernantes	1	2	1	2	1
Composición del gobierno	PSOE-A	PSOE-A-IULV-CA	PSOE-A	PP-C's	PP

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las JJ.EE. provinciales.

parecen certificar el agotamiento del modelo de pluralismo polarizado<sup>8</sup> inaugurado en 2015 y la reinstauración del bipartidismo imperfecto en el conjunto de España: el papel decisivo del electorado moderado, la fatiga que la fragmentación produce por el bajo rendimiento institucional, el rechazo a la polarización de la política de bloques y el descrédito de las políticas de *superoferta* propias del populismo en un contexto de sucesivas crisis, que requieren más acuerdo y sinergias que nunca para una buena gobernanza de las mismas. Esa imagen general de la evolución de los patrones de competición no debe obviar las dificultades de extrapolación del resultado de las fuerzas políticas concretas en Andalucía. Así, es cierto que el componente de gestión del gobierno andaluz y los beneficios de una hipotética buena evolución del contexto político y económico no ha tenido par, al menos con la misma intensidad de influencia, entre los condicionantes de voto al PP en las elecciones generales de 2023. En lo que

8. Un modelo nutrido por componentes presentes desde 2015: malestar democrático, desconfianza institucional, desafección política y antipartidismo, fragmentación político-electoral, radicalización política, reforzamiento de partidos y movimientos antisistema y, volatilidad y desmovilización electorales (Llera, Jiménez y Peña-Ramos, 2014).

respecta al PSOE, y a pesar de la acelerada reconstrucción de los apoyos electorales del PP y el hundimiento definitivo de la denominada «nueva política» (UP y C's), el socialismo español aún encuentra dificultades para conectar con su base electoral, desconectada por el desgaste de la gestión gubernamental y, en España interior, por la estrategia de pactos a nivel parlamentario con partidos nacionalistas y regionalistas.

#### 4. LA CENTRALIDAD DEL CONTEXTO EN LA EXPLICACIÓN DEL VOTO AL CENTRO-DERECHA

La acción de votar está determinada por una compleja cadena de causas y actores intervinientes que se transforman de elección a elección (Lago y Martínez, 2013). En efecto, se ha venido sosteniendo que la decisión de voto está compuesta por una cadena causal que une las decisiones de entrada de las élites de los partidos, las estrategias de campaña y las predisposiciones de los votantes (Lago y Martínez, 2013). Si bien, efectivamente, tales son los *issues* que influyen a la hora del voto, el desarrollo de este artículo indica que es preciso concentrarse en el tercero de los elementos.

La literatura académica de la Ciencia Política lleva décadas investigando las predisposiciones que ayudan a los votantes a tomar una decisión de voto. Hay tres grandes escuelas o explicaciones (Anduiza y Bosch, 2012; Lago y Martínez, 2013). En primer lugar, la escuela de Columbia, partiendo de que el elector es un ser social, apuntó a las predisposiciones de naturaleza social y concluyó que, en efecto, la estructura social condiciona la pertenencia y los procesos de socialización, procesos que orientan, a su vez, la decisión electoral (Lago y Martínez, 2013). Así, la teoría de los *cleavages* (Lipset y Rokkan, 1967), a través de un estudio socio-histórico, construyó un aparato teórico de tres ejes o *cleavages* que dividen a las sociedades y que, a la postre, generan divisiones sociales de tipo electoral: el eje de clase, el eje religioso y el eje de origen —nacional, étnico, centro-periferia y rural-urbano—.

Una década más tarde, hacia los años cincuenta y sesenta del s. xx, surgió la conocida como escuela de Michigan, que sostiene como premisa que, dada la complejidad de la política contemporánea y los altos niveles de información disponible, el elector se orienta directamente a través de filtros. El argumento es que existen unos mapas o atajos cognitivos, con origen en las socializaciones primaria y secundaria, que originan el comportamiento electoral (Campbell *et al.*, 1960). Tales atajos son las actitudes políticas o predisposiciones psicológicas, tales como la identificación partidista, la ideología, la identidad nacional, los valores postmaterialistas, etcétera.

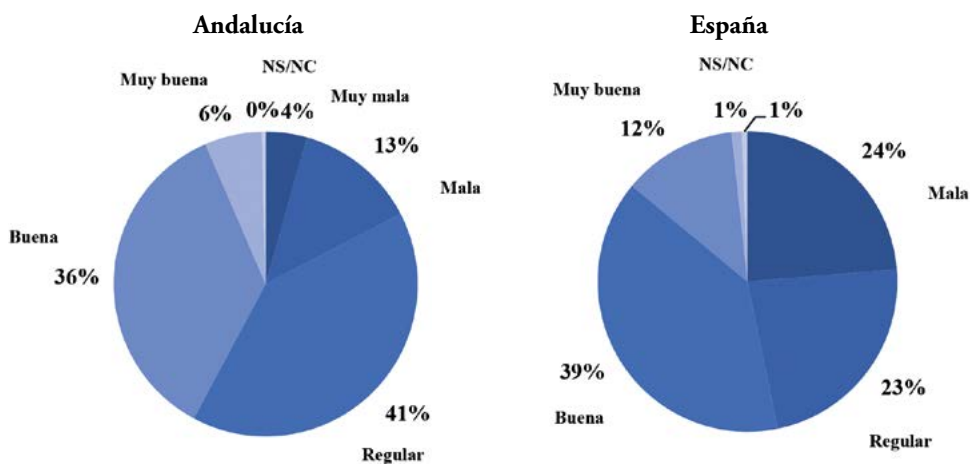
Por último, de la mano del economista norteamericano Anthony Downs (1957) nació la escuela de la Elección Racional que da lugar al modelo electoral de tipo racional o económico. En este caso, la premisa es que el elector es un sujeto económico-racional y que, por tanto, el coste-beneficio o la racionalidad utilitaria rige el comportamiento electoral. De nuevo, como la adquisición de información nueva y su contraste exigen un esfuerzo o coste económico y/o temporal elevado, los electores se forman opiniones, relativamente poco formadas, sobre *issues* o candidatos, la coyuntura económica, la campaña

y el entorno institucional (Anduiza y Bosch, 2012). Dado que, en efecto, «los votantes son crecientemente elásticos a medida que se suceden las elecciones, [por lo que cada vez más] los factores en el largo plazo pierden fuerza a favor de los que funcionan en el corto plazo» (Lago y Martínez, 2013: 88), esta investigación propone tres hipótesis, todas ellas de evaluación de factores coyunturales<sup>9</sup>.

En primer lugar, la teoría del voto económico, planteada por primera vez por Bloom y Price (1975), señala que el impacto de los *issues* económicos en el voto es mayores en épocas de crisis en que periodos de prosperidad económica; teoría que ha sido recientemente contrastada para el caso español (Mora y Moreno, 2019). Los datos de la Encuesta AN2109 realizada para el CENTRA<sup>10</sup> señalan que algo más de un tercio (31,1%) de la ciudadanía andaluza califica como mala o muy mala y un 47,7% como regular la situación económica. Por su parte, la situación económica del conjunto de España se valora por un 51,8% de los andaluces como mala o muy mala y por un 39,1% como regular.

GRÁFICO 3.

VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN POLÍTICA DE ANDALUCÍA Y DE ESPAÑA EN ANDALUCÍA EN 2021



Fuente: Encuesta AN2109, Septiembre 2021.

Por otro lado, las elecciones autonómicas andaluzas no se convocaron con una tensión política específica en la región. Sin embargo, la posición mayoritaria de la opinión pública andaluza sobre la situación política regional, como muestra el Gráfico 3, se mueve entre el optimismo (41,7%) y el escepticismo (40,5%) frente a una minoría de

9. No obstante, en los modelos estadísticos se consideran variables de control propias de las escuelas sociológica y psicociológica.

10. Los datos completos y el análisis de la encuesta AN2109 realizada por el CENTRA en septiembre de 2021 pueden verse en el Informe citado (Peña-Ramos, Diez-Nicolás y Llera-Ramo, 2022).

pesimistas (17,4%) y, por lo tanto, con un saldo positivo de más de +24 puntos en favor de los primeros, que multiplican por 2,3 a los pesimistas. Por su parte, la ciudadanía andaluza invierte el balance de la situación política española, sobre la que, por el contrario, predomina el pesimismo mayoritario (46,7%), al que se añade casi dos quintas partes de escépticos (39,3%) y siendo poco más de uno de cada diez los optimistas (13,5%), por lo que, en este caso, el saldo es, claramente, negativo (-33 puntos).

Esa diferente valoración de la situación política andaluza y española puede ser síntoma o bien de un mal rendimiento institucional a nivel nacional o bien de una buena evolución del rendimiento institucional en Andalucía. Al igual que con la valoración de la situación económica, esta investigación opta por esta segunda opción, ya que, como se verá las valoraciones retrospectivas negativas de las situaciones económica y política no son mayoritarias entre la ciudadanía andaluza. Tales consideraciones, además de la distancia y desafección de los antiguos abstencionistas con el ámbito político y la permanencia de las diferencias ideológicas en torno a la política económica, que plantea la impermeabilidad del exvotante de izquierdas a la mejora de la valoración de la situación económica, llevan a plantear la siguiente hipótesis:

*H<sub>1</sub>: Hipótesis de la influencia de las valoraciones retrospectivas de las situaciones económica y política: H<sub>1,1</sub>: Una valoración positiva de la evolución de la situación económica aumenta la probabilidad de voto a la derecha del conjunto del electorado, pero no de los movilizados y los exvotantes de izquierdas; y H<sub>1,2</sub>: Una valoración positiva de la evolución de la situación política aumenta la probabilidad de voto a la derecha de todos los segmentos del electorado.*

En segundo lugar, se ha venido afirmando que el líder tiene influencia en la decisión de voto. Así, Gunther y Montero (1994) demostraron que el líder en España, junto al partido y la ideología, eran razones de voto consideradas por los electores. No obstante, es cierto que el liderazgo es un factor más y a menudo, aunque significativo, no el más relevante. En efecto, «*El liderazgo de partido es importante en el proceso electoral, pero es sólo uno de los factores que influyen en el resultado electoral... sus efectos están más sujetos a grandes oscilaciones en el tiempo que los derivados de la identificación de partido o de otros factores estructurales*» (Graetz y McAllister 1987: 502).

A pesar de la escasez de estudios específicos sobre la influencia del líder y las opiniones sobre el mismo en el voto a nivel regional, sí existen algunos estudios a nivel nacional sobre la materia. En España, Bosch y Rico (2003) demostraron que los líderes regionales en el ámbito catalán sí tuvieron un cierto impacto la decisión electoral. Por su parte, el estudio de Caínzos y Jiménez (2003) demuestra que, al menos en las CC.AA. de régimen común<sup>11</sup>, el líder regional sí tuvo impacto en el resultado de las elecciones. En el caso andaluz que nos ocupa, Juan Manuel Moreno, después de una

---

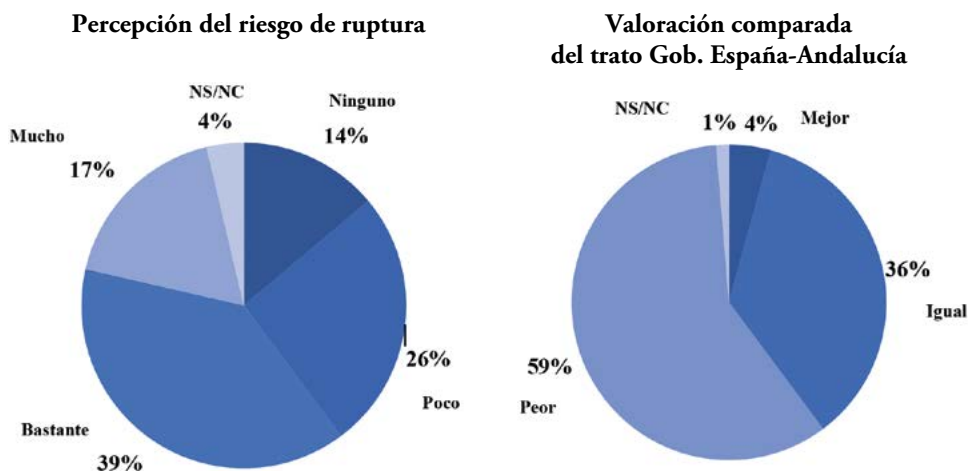
11. Mata y Ortega (2013) demostraron lo propio para las elecciones autonómicas de Galicia, País Vasco y Cataluña.

larga trayectoria política, accede al cargo de presidente de la Junta de Andalucía en enero de 2019, como resultado del pacto entre el PP y C's y el apoyo externo de Vox tras las elecciones autonómicas de 2018<sup>12</sup> (Trujillo y Montabes, 2019). Los resultados de su gestión y los altos niveles de valoración de la misma, como se verá, hacen plausible la hipótesis de la influencia de la valoración de su gestión y de su figura personal en las elecciones autonómicas de 2022 para el conjunto de votantes andaluces. Sin embargo, se espera que, dada la lejanía del sistema político de los antiguos abstencionistas, la gestión gubernamental del presidente no sea relevante para los mismos. Además, dado que la figura personal de un líder tiene una carga de significado político determinada, vinculada a una marca concreta, es plausible esperar que este no sea un factor significativo ni para los movilizados ni para los exvotantes de izquierdas. Por tanto, la segunda hipótesis que se propone es la siguiente:

*H<sub>2</sub>: Hipótesis de la influencia de las valoraciones de la gestión gubernamental del presidente de la Junta y de su propia figura política: H<sub>2.1</sub>: Una mejor valoración de la gestión gubernamental de Juan Manuel Moreno aumenta la probabilidad de voto a la derecha, aunque no para los antiguos abstencionistas. H<sub>2.2</sub>: Una mejor valoración de Juan Manuel Moreno aumenta la probabilidad de voto a la derecha, aunque no para los antiguos abstencionistas ni para los exvotantes de izquierdas.*

#### GRÁFICO 4.

PERCEPCIÓN DE RIESGO DE RUPTURA DE LA UNIDAD DE ESPAÑA Y VALORACIÓN COMPARADA DEL TRATO DEL GOBIERNO DE ESPAÑA A ANDALUCÍA EN ANDALUCÍA EN 2021



Fuente: Encuesta AN2109, Septiembre 2021.

12. En las elecciones autonómicas de 2018 el PSOE-A —y no C's— se vio penalizado por los efectos de la Gran Recesión (Cazorla *et al.*, 2023).



En tercer lugar, las elecciones autonómicas andaluzas de junio de 2022 se sitúan en el contexto del inicio del nuevo ciclo competitivo, caracterizado por la relevancia especial de *issues* nacionales, como la estrategia extractiva de ciertos nacionalismos o la desigualdad entre territorios dentro de la España de las Autonomías. En efecto, el Gráfico 4 comprueba que una mayoría de casi tres quintas partes de la ciudadanía andaluza percibe ese riesgo (56,4%) frente a dos quintas partes que no temen por la unidad nacional (39,7%). Además, se observa que la respuesta mayoritaria es de agravio comparativo por el peor trato recibido por Andalucía en el actual concierto autonómico (59%) frente a un mínimo 4% que piensa, exactamente, lo contrario y algo más de un tercio que no ven diferencia alguna (36%).

En este sentido, Alonso *et al.* (2015) plantearon que los partidos de derecha estatista son más propensos a adoptar una estrategia de desenfoque en los *issues* territoriales, pues los partidos nacionales, por su tradición centralista, pueden tener más dificultades para adaptar sus propuestas sin contravenir la identidad de su rama nacional. Dada la oferta de los partidos de derecha, habitualmente más orientada a los temas de nivel nacional, se plantea la hipótesis de la influencia de la procedencia de los *issues* relevantes para el electorado. Sin embargo, de nuevo, la mayor distancia de los antiguos abstencionistas del ámbito político sugiere que este factor no sea especialmente significativo entre los antiguos abstencionistas. Por todo ello, se plantea la siguiente hipótesis:

*H<sub>3</sub>: Hipótesis de la influencia de la procedencia de los issues relevantes para el electorado: La mayor relevancia otorgada a los temas nacionales frente a los andaluces en la decisión de voto general aumenta la probabilidad de voto a la derecha, aunque no entre los antiguos abstencionistas.*

## 5. DISEÑO Y METODOLOGÍA

En este artículo tratamos de responder a las dos preguntas expuestas con anterioridad para testar cuáles son los factores que influyen en que aumenten las probabilidades de voto a los partidos de la derecha en las elecciones autonómicas de Andalucía de 2022. Con el objetivo de discriminar qué variables influyen en según qué segmentos del electorado, se ha seguido una estrategia consistente en elaborar varios modelos de regresión logística binaria, uno para el conjunto de la muestra, otro para los movilizados o antiguos abstencionistas y otro para los exvotantes de izquierda. Además, se ha diseñado otro modelo que contiene únicamente las variables de control, lo que sirve para evaluar la capacidad explicativa de las variables principales. La construcción de estos cuatro modelos sirve a los efectos de comprobación de las hipótesis planteadas.

La base de datos seleccionada para realizar las pruebas estadísticas es el Estudio nº 3.365 del CIS, que corresponde a la Encuesta preelectoral de las elecciones autonómicas (en adelante, EE.AA.) de Andalucía de 2022. Se ha elegido esta base de datos

por disponer, al mismo tiempo, de una pregunta sobre el voto en 2022 (en este caso, intención de voto) y de las variables correspondientes a la evaluación de las situaciones económica y política y las valoraciones de la gestión del presidente de la Junta de Andalucía y de su propia figura política personal.

La base cuenta con un número total de 7.539 casos. Esa cantidad se reduce en los cuatro modelos de regresión elaborados, debido a los encuestados que no responden en las categorías incluidas en los análisis, a 3.662 en el modelo con la muestra total, a 188 en el modelo de los movilizados, a 1.253 en el modelo de los exvotantes de izquierda y a 4.426 en el modelo sólo con las variables de control.

La variable dependiente ha sido la misma en los cuatro modelos de regresión. Así, se ha dicotomizado la variable intención de voto de la encuesta, de forma que 0 es voto a los partidos de izquierda (PSOE, Por And. y AA) y 1 es voto a los partidos de derecha (PP, Vox y C's). Debido a esa dicotomización de la variable dependiente, utilizamos en nuestro análisis modelos de regresión logística binaria.

En primer lugar, para testar la hipótesis de la influencia en el voto de las valoraciones de las situaciones económica y política, se ha recurrido a las variables de valoración retrospectiva de la situación económica y de valoración retrospectiva de la situación política. En ambos casos, y a fin de garantizar el adecuado funcionamiento de los modelos (por la disponibilidad de muestra), se han recategorizado ambas variables de la misma forma, de forma que 1 es mucho mejor y mejor y 2 es igual (ref.: mucho peor o peor). Así mismo, también se ha añadido, a fin de evaluar la valoración de la situación personal, la variable sobre el optimismo o pesimismo personales (ref.: más bien pesimista).

En segundo lugar, para testar la hipótesis de la influencia en el voto de las valoraciones de la gestión gubernamental de Juan Manuel Moreno y de su propia figura política, se han añadido a los modelos las variables de valoración de la gestión del presidente de la Junta de Andalucía y de él de forma personal. En este caso, y al ser escalas que van de 1 a 10, donde 1 es 'muy mal' y 10 'muy bien', se han incluido de forma no categórica en los modelos.

Por último, para testar la hipótesis de la procedencia de los *issues* relevantes para el electorado, se ha añadido a los modelos la variable sobre qué temas se cree que tendrán más en cuenta los electores a la hora de votar (ref.: los temas generales de España).

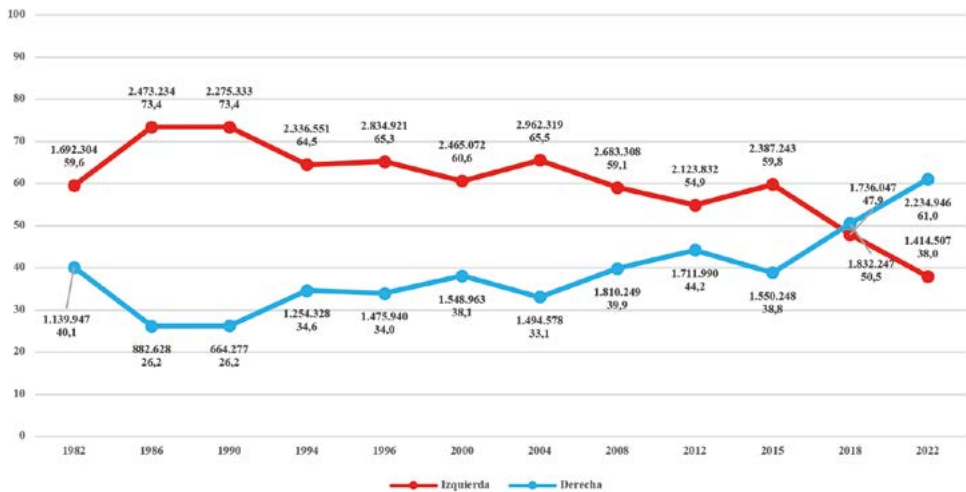
Las variables de control han sido sexo (ref.: mujer), edad, ideología (escala de 1 a 10, donde 1 es extrema izquierda y 10 extrema derecha), nivel educativo (secundarios y FP y Superiores; ref.: sin estudios y primarios), religión (católico no practicante, creyente de otra religión, agnóstico, indiferente no creyente y ateo; ref.: católico practicante), situación laboral (jubilado, paro, estudiante y trabajo doméstico no remunerado; ref.: trabaja), clase social (clase media-alta/alta, clase media-media, clase media baja; ref.: clase trabajadora/obrero/proletariado/baja/pobre) y tamaño del municipio (menos o igual a 2.000 habitantes, 2.001 a 10.000 habitantes, 10.001 a 50.000 habitantes, 50.001 a 100.000 habitantes, 100.001 a 400.000 habitantes, 400.001 a 1.000.000 habitantes y más de 1.000.000 habitantes).

## 6. FACTORES EXPLICATIVOS DEL VUELCO A LA DERECHA

En un contexto de gran heterogeneidad ideológica de los electorados (producida por la indefinición programática y contradicciones de los partidos) y de una sociedad andaluza moderada ideológicamente y en la que la dimensión identitaria no es competitiva, las elecciones autonómicas andaluzas de junio de 2022 dieron como resultado la confirmación y profundización en el vuelco hacia la derecha del electorado andaluz. En efecto, el Gráfico 5 señala que en las elecciones de 2022 el centro-derecha cosecha, en su conjunto, más de 2,2 millones de votos (un 61% y 72 escaños), al aumentar en 400.000 los electores de 2018, sumando casi 11 puntos porcentuales y 17 escaños. Estas elecciones suponen, así, el máximo histórico en porcentaje de voto válido de la derecha en unas autonómicas andaluzas (61%), superando el máximo de 2018, que se situaba en el 47,9%.

### GRÁFICO 5.

EVOLUCIÓN DEL VOTO IZQUIERDA/DERECHA EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE ANDALUCÍA, 1982-2022 (% VV.VV.)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral.

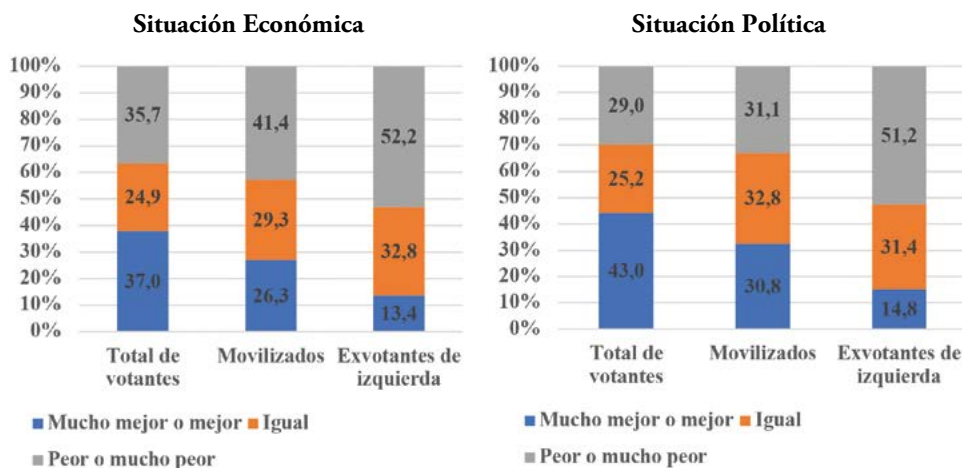
Estos resultados, en los que la hegemonía del PP en la derecha deviene por el final de C's —que no ha logrado lograr réditos electorales de la buena valoración de la gestión del gobierno autonómico—, el cuasi-estancamiento de Vox y el inicio del final de la etapa de brote de la derecha radical en España, la división de la izquierda y el transvase de voto de izquierda a derecha, los factores que este estudio propone como explicativos del vuelco a la derecha del electorado andaluz radican en el pesimismo y retorno del valor de la seguridad por la situación actual derivada de varias crisis sucesivas (dos económicas y una pandémica) y un contexto internacional inseguro; en la desafección política derivada de la polarización y fragmentación de las fuerzas políticas, que resulta

en un bajo rendimiento institucional, y en un mayor juicio negativo sobre la situación política española que la andaluza; y en las altas valoraciones tanto de la gestión del gobierno andaluz como de la figura de Juan Manuel Moreno, que contrastan con el desgaste del PSOE por la corrupción y fatiga derivada de treinta años de gobiernos socialistas, así como el rechazo al discurso polarizador y el desgaste de la radicalización del gobierno de Sánchez.

Para evaluar la influencia de los citados factores, y antes de desarrollar los modelos de regresión logística binaria, se analizarán de forma descriptiva las valoraciones retrospectivas de las situaciones económica y política, las valoraciones de la gestión de Juan Manuel Moreno y de su figura política y la procedencia de los temas que se cree influyen en las EE.AA. de 2022. El Gráfico 6 muestra que una mayoría de votantes andaluces tienen una valoración de las situaciones económica y política mucho mejor o mejor con respecto a hace tres o cuatro años (un 37% y un 43% respectivamente). En otras palabras, en un contexto de empeoramiento del contexto económico y de la situación política a nivel nacional, el electorado andaluz cree mayoritariamente han mejorado o se mantienen igual las situaciones económica (61,9%) y política (68,2%) en la región.

GRÁFICO 6.

VALORACIONES RETROSPECTIVAS DE LAS SITUACIONES ECONÓMICA Y POLÍTICA DEL TOTAL DE VOTANTES, MOVILIZADOS Y EXVOTANTES DE IZQUIERDA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio núm. 3.365 del CIS.

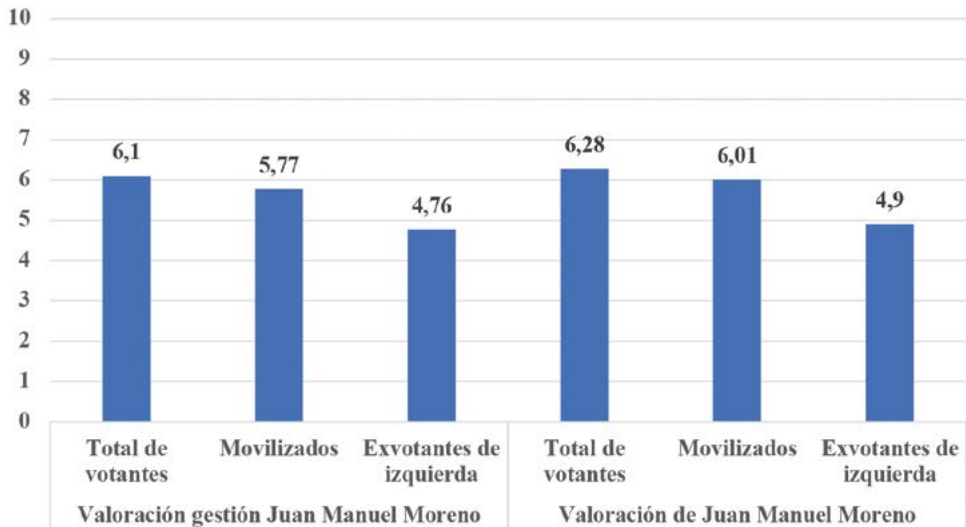
Por electorados, tanto los antiguos abstencionistas, es decir, los movilizados en junio de 2022, como los exvotantes de izquierda mantienen unas significativas altas valoraciones de las situaciones económica y política andaluza con respecto a hace tres o cuatro años. En concreto, los movilizados creen en un 55,6% que la situación económica ha mejorado o se ha mantenido igual la situación económica y un 63,6%

consideran que la situación política ha mejorado o se ha mantenido igual. Por su parte, los exvotantes de izquierda, aun manteniendo una esperable peor valoración de ambos contextos, consideran en un 46,2% que los contextos económico y político han mejorado o se han mantenido igual.

Con respecto a la valoración de la gestión de Juan Manuel Moreno y la valoración del líder del PP andaluz, en todos los casos aprueba o roza el aprobado. Entre el conjunto del electorado andaluz, como muestra la Gráfico 7, la gestión del presidente de la Junta de Andalucía obtiene un 6,1 de valoración media y su figura política personal un 6,3 sobre 10. Por su parte, para los antiguos abstencionistas la evaluación de su gestión es de 5,8 de media y a nivel personal de 6. Por último, para los exvotantes de izquierda la valoración de Juan Manuel Moreno es de 4,8 sobre 10 y de su figura política de 4,9.

#### GRÁFICO 7.

MEDIAS DE VALORACIÓN DE LA GESTIÓN DE JUAN MANUEL MORENO Y VALORACIÓN DEL LÍDER DEL TOTAL DE VOTANTES, MOVILIZADOS Y EXVOTANTES DE IZQUIERDA

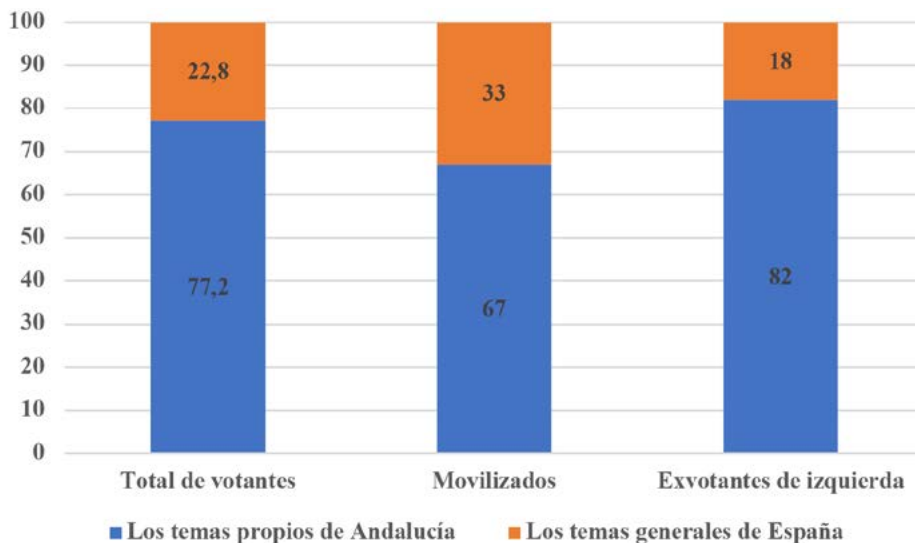


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio núm. 3.365 del CIS.

El Gráfico 8 desvela qué temas según su procedencia se cree que tendrían mayor influencia en las elecciones autonómicas andaluzas de 2022. Se observa que una mayoría de andaluces, el 77,2%, creía que tendrían mayor influencia los temas propios de Andalucía; porcentaje que se reduce entre los movilizados (67%) y aumenta en los exvotantes de izquierda (82%). Por su parte, el porcentaje de andaluces que creían que influirían más en las autonómicas los temas nacionales son el 22,8%, cifra que aumenta en el caso de los movilizados (33%) y se reduce entre los exvotantes de izquierda (18%).

GRÁFICO 8.

OPINIÓN ACERCA DE LOS TEMAS QUE MÁS SE TENDRÁN EN CUENTA A LA HORA DE VOTAR EN LAS EE.AA. DE ANDALUCÍA DE 2022 DEL TOTAL DE VOTANTES, MOVILIZADOS Y EXVOTANTES DE IZQUIERDA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio núm. 3.365 del CIS.

Antes de pasar a la búsqueda de los factores explicativos del vuelco hacia la derecha del electorado andaluz es preciso analizar la distribución ideológica de los votantes, movilizados y exvotantes de izquierda de la muestra. La Tabla 2 señala que, del total de la muestra —entendiendo por total el conjunto de encuestados que iban a votar a una de las seis principales fuerzas políticas andaluzas—, el 61,6% de la misma se inclinaba por votar a uno de los partidos de derecha (PP, Vox y C's) y un 38,4% a los partidos de izquierda (PSOE, Por And. y AA). Tal distribución es prácticamente similar en el caso de los antiguos abstencionistas, es decir, los movilizados, los que en un 68,4% señalaban que iban a votar a uno de los partidos de derecha y un 31,6% a uno de los de izquierda. Por último, los exvotantes de izquierda señalaron en un 85,6% que iban a apoyar electoralmente a uno de los partidos de izquierda y en un 14,4% a uno de los partidos de derecha.

La Tabla 3 presenta cuatro modelos de regresión logística binaria, que permiten testar las hipótesis planteadas. El primer modelo presenta sólo las variables de control y tiene una  $R^2$  de 0,676, se observa que los hombres, los situados más a la derecha y las clases alta, media-alta y media-media son más proclives a votar a partidos de la derecha (PP, Vox y C's). Del mismo modo, ser agnóstico, indiferente, o ateo y estar jubilado o ser estudiante son situaciones donde las probabilidades de voto a la derecha son menores que con respecto a ser católico practicante y trabajar, respectivamente.

TABLA 3.

DISTRIBUCIÓN IDEOLÓGICA DEL TOTAL DE VOTANTES, LOS MOVILIZADOS Y LOS EXVOTANTES DE IZQUIERDA

	Total de muestra	Movilizados	Exvotantes de izquierda
Izquierda (PSOE-Por And.-AA)	38,4 (1935)	31,6 (97)	85,6 (1427)
Derecha (PP-Vox-C's)	61,6 (3100)	68,4 (210)	14,4 (240)
Total	100 (5035)	100 (307)	100 (1667)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio núm. 3.365 del CIS.

Nota: Por 'total' se ha entendido el conjunto de encuestados que señalan que van a votar a una de las principales formaciones políticas andaluzas (PP, PSOE, Vox, Por Andalucía, AA y C's).

TABLA 4.

MODELOS DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA. FACTORES EXPLICATIVOS DEL VOTO A LA DERECHA EN LAS EE.AA. DE ANDALUCÍA

Ref: <i>Voto a la derecha</i>	Modelo 1 Controles		Modelo 2 Total muestra		Modelo 3 Movilizados		Modelo 4 Exvotantes de izquierda	
	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
Sexo (Ref: <i>Mujer</i> )	,361*** (0,100)	1,435	0,168 (0,148)	1,183	0,348 (0,837)	1,416	0,075 (0,251)	1,078
Edad	-0,005 (0,005)	0,995	-0,008 (0,007)	0,992	-0,101 (0,053)	0,904	-0,005 (0,011)	0,995
Valoración retrospectiva situación económica (Ref: <i>Mucho peor y peor</i> )								
Mucho mejor y mejor			0,468* (0,204)	1,597	0,244 (1,174)	1,276	0,506 (0,344)	1,658
Igual			-0,750*** (0,180)	0,472	-1,075 (1,106)	0,341	-0,251 (0,318)	0,778
Valoración retrospectiva situación política (Ref: <i>Mucho peor y peor</i> )								
Mucho mejor y mejor			2,928*** (0,235)	18,683	5,481*** (1,483)	240,122	2,377*** (0,412)	10,772
Igual			1,173*** (0,195)	3,232	3,608* (1,508)	36,900	0,971** (0,358)	2,641
Optimismo / pesimismo personal (Ref: <i>Más bien pesimista</i> )			-0,304 (0,209)	0,738	-0,861 (1,136)	0,423	-0,705* (0,334)	0,494
Valoración gestión gobierno			0,268*** (0,073)	1,307	-0,197 (0,310)	0,821	0,390** (0,137)	1,476

.../...

.../...

<i>Ref: Voto a la derecha</i>	<b>Modelo 1 Controles</b>		<b>Modelo 2 Total muestra</b>		<b>Modelo 3 Movilizados</b>		<b>Modelo 4 Exvotantes de izquierda</b>	
	<b>B</b>	<b>Exp(B)</b>	<b>B</b>	<b>Exp(B)</b>	<b>B</b>	<b>Exp(B)</b>	<b>B</b>	<b>Exp(B)</b>
Valoración Juan Manuel Moreno			0,177** (0,065)	1,194	0,610 (0,361)	1,841	0,163 (0,124)	1,178
Importancia temas AND-ESP ( <i>Ref: Los temas generales de España</i> )			-1,067*** (0,184)	0,344	-1,314 (0,965)	0,269	-,883** (0,313)	0,414
Escala ideológica	1,009*** (0,033)	2,742	0,799*** (0,042)	2,224	1,545*** (0,365)	4,690	0,467*** (0,069)	1,594
<i>Nivel educativo (Ref: Sin estudios y Primarios)</i>								
Secundarios	-0,456 (0,216)	0,634	-0,550 (0,308)	0,577	-3,186 (1,796)	0,041	0,142 (0,497)	1,153
FP y Superiores	-0,235 (0,212)	0,791	-0,349 (0,303)	0,706	-5,066** (1,839)	0,006	0,319 (0,488)	1,375
<i>Religiosidad (Ref: Católicos practicantes)</i>								
Católico no practicante	-0,115 (0,137)	0,891	0,353 (0,198)	1,423	-0,400 (1,401)	0,670	0,717* (0,348)	2,049
Creyente de otra religión	-0,224 (0,348)	0,800	-0,113 (0,507)	0,893	2,511 (3,414)	12,316	-1,703 (1,070)	0,182
Agnóstico	-0,988*** (0,183)	0,372	-0,014 (0,269)	0,986	-0,583 (1,838)	0,558	0,587 (0,469)	1,799
Indiferente, no creyente	-0,818*** (0,185)	0,441	-0,313 (0,281)	0,731	-1,250 (1,417)	0,287	-0,045 (0,528)	0,956
Ateo	-1,306*** (0,186)	0,271	-0,860** (0,270)	0,423	-1,863 (1,894)	0,155	-0,027 (0,460)	0,974
<i>Situación laboral (Ref: Trabaja)</i>								
Jubilado	-0,598*** (0,162)	0,550	-0,562* (0,245)	0,570	-0,495 (1,558)	0,609	-0,606 (0,396)	0,545
Paro	-0,061 (0,158)	0,941	-0,128 (0,222)	0,880	-2,706* (1,266)	0,067	-0,281 (0,389)	0,755
Estudiante	-0,526* (0,236)	0,591	-1,154*** (0,322)	0,315	-2,901 (1,940)	0,055	0,301 (0,612)	1,352
Trabajo doméstico no remunerado	0,084 (0,263)	1,088	0,291 (0,379)	1,337	-5,492* (2,513)	0,004	0,735 (0,600)	2,086
<i>Clase social (Ref: Clase baja...)</i>								
Clase media-alta/alta	0,552* (0,244)	1,737	0,063 (0,342)	1,065	1,241 (1,803)	3,459	0,873 (0,599)	2,395

.../...



.../...

<i>Ref: Voto a la derecha</i>	<b>Modelo 1 Controles</b>		<b>Modelo 2 Total muestra</b>		<b>Modelo 3 Movilizados</b>		<b>Modelo 4 Exvotantes de izquierda</b>	
	<b>B</b>	<b>Exp(B)</b>	<b>B</b>	<b>Exp(B)</b>	<b>B</b>	<b>Exp(B)</b>	<b>B</b>	<b>Exp(B)</b>
Clase media-media	0,541*** (0,138)	1,718	0,499* (0,202)	1,648	-2,922* (1,422)	0,054	0,206 (0,338)	1,229
Clase media-baja	0,071 (0,170)	1,074	0,062 (0,252)	1,064	-1,708 (1,438)	0,181	0,166 (0,417)	1,181
Tamaño municipio	0,001 (0,002)	1,001	0,000 (0,002)	1,000	0,002 (0,013)	1,002	0,003 (0,004)	1,003
Constante	-3,926*** (0,369)	0,020	-6,015*** (0,637)	0,002	1,777 (3,085)	5,915	-7,261*** (1,159)	0,001
X <sup>2</sup>	3031,858		3457,861		157,211		510,393	
% Casos predichos	88		92,3		92,4		92,3	
Pseudo R2 (Nagelkerke)	0,676		0,832		0,821		0,607	
N	4426		3662		188		1253	

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del Estudio núm. 3.365 del CIS.

Nota 1: Errores típicos entre paréntesis. \* p<0,05, \*\*P<0,01 \*\*\* p<0,001

Nota 2: Por 'movilizados' se entiende el segmento del electorado que no votó en 2018 y sí lo planeaba hacer en 2022 y por 'exvotantes de izquierda' se entiende aquellos electores que votaron al PSOE o AA en 2018.

Nota 3: Por 'total' se ha entendido el conjunto de encuestados que señalan que van a votar a una de las principales formaciones políticas andaluzas (PP, PSOE, Vox, Por Andalucía, AA y C's).

Nota 4: Se ha analizado la posible colinealidad entre todas las variables independientes. Las correlaciones entre ellas son bajas, por lo que se puede afirmar que los efectos observados de tales variables en la dependiente no están sesgados por hipotéticas relaciones entre las mismas.

En el segundo, tercer y cuarto modelos se han incorporado tanto las variables independientes principales —esto es, las que corresponden a las hipótesis— y las variables de control. El segundo modelo presenta una R<sup>2</sup> superior al primer modelo, de 0,832, lo que indica que las variables incorporadas añaden explicación con respecto a las primeras variables añadidas. Para el conjunto de la muestra, tener una valoración retrospectiva mucho mejor o mejor de la situación económica con respecto a los que la tienen mucho peor o peor, los que valoran retrospectivamente mucho mejor o mejor o igual la situación política con respecto a los que la valoran mucho peor o peor, los que valoran mejor la gestión de Juan Manuel Moreno, los que valoran mejor su figura política y aquellos que consideran que influyen más en las elecciones autonómicas los temas nacionales frente a los andaluces tienen mayor probabilidad de voto a los partidos de derecha.

El tercer modelo presenta una R<sup>2</sup> de 0,821, también superior a la del modelo con las variables de control. En este caso, para los antiguos abstencionistas, esto es, para los movilizados en las elecciones autonómicas andaluzas de 2022, valorar retrospectivamente mucho mejor o mejor o igual la situación política con respecto a los que la

valoran mucho peor o peor aumenta la probabilidad de voto a los partidos de derecha. No se encuentra evidencia de que a los movilizados les influya ni positiva ni negativamente las valoraciones retrospectivas de la situación económica, ni el optimismo personal, ni las valoraciones de la gestión de Juan Manuel Moreno ni de su figura política personal.

Por último, el cuarto modelo presenta una  $R^2$  de 0,607, algo inferior al del primer modelo con las variables de control. En este caso, para los exvotantes de izquierda, los que valoran retrospectivamente mucho mejor o mejor o igual la situación política con respecto a los que la valoran mucho peor o peor, los que valoran mejor la gestión de Juan Manuel Moreno y aquellos que consideran que influyen más en las elecciones autonómicas los temas nacionales frente a los andaluces tienen mayor probabilidad de voto a los partidos de derecha. A diferencia de en el modelo con el conjunto de la muestra, los exvotantes de izquierda que tienen un mayor pesimismo a nivel personal tienen una probabilidad mayor de voto a la derecha frente a aquellos que presentan una visión optimista de su situación particular. Además, no se encuentra evidencia de que a los exvotantes de izquierda les influya ni positiva ni negativamente las valoraciones retrospectivas de la situación económica ni la valoración de la figura de Juan Manuel Moreno.

## 7. CONCLUSIONES

Las pasadas elecciones autonómicas andaluzas, las sextas elecciones territoriales del ciclo electoral iniciado en 2019, se han movido entre la continuidad expansiva de la mayoría de centro-derecha y el retroceso de la izquierda, junto al realineamiento entre los distintos competidores relevantes. La movilización de la derecha, la desmovilización de la izquierda, las transferencias de voto de izquierda a derecha, la reunificación del voto centrista de C's en el PP y la fatiga del hasta ahora vigoroso crecimiento electoral de Vox son los principales resultados de estos comicios. La reunificación del voto de centro-derecha en torno al PP y la pérdida de competitividad de las fuerzas políticas de carácter extremo y populista (UP y Vox) son sólidos indicadores de la restauración del bipartidismo imperfecto. Así mismo, y aunque deban mostrarse ciertas reservas en la extrapolación de los factores condicionantes de voto del nivel autonómico al nacional, la dificultad del socialismo español por configurar una oferta atractiva para su electorado tradicional apunta al predominio del centro-derecha en esa reconfiguración bipartidista del sistema de partidos.

En Andalucía la derecha (PP, Vox y C's) ha obtenido un resultado histórico, al aunar un 61% del voto válido. Este resultado está vinculado a una buena valoración retrospectiva de las situaciones económica y política, una buena valoración tanto de la gestión del gobierno de Juan Manuel Moreno como del propio líder *popular* y a la opinión de que influyen más los temas de España que los andaluces en las elecciones. De forma adicional a estos factores de tipo *coyuntural*, y a pesar del cada vez mayor peso electoral de tales variables, el posicionamiento ideológico sigue siendo un factor de

decisión de voto significativo. No obstante, es cierto que el socialismo andaluz ha obtenido un rendimiento decreciente en sus apoyos electorales desde comienzos de siglo.

En lo que respecta a los antiguos abstencionistas, es decir, los movilizados, se han visto influidos en su decisión de voto, fundamentalmente, por la valoración retrospectiva de la situación política andaluza. En otras palabras, una buena valoración de la evolución de la situación política en la región ha aumentado la probabilidad de voto a la derecha de los movilizados. Por otro lado, no parece haber tenido influencia ni la opinión acerca de la evolución de la situación económica, ni las valoraciones de la gestión de Juan Manuel Moreno y su figura política ni la opinión acerca de qué procedencia de temas serían más influyentes en las elecciones autonómicas.

Los exvotantes de izquierdas, por su parte, se han visto influenciados en su voto a las fuerzas liberal-conservadoras por la valoración retrospectiva de la situación política andaluza y por la evaluación de la gestión gubernamental del presidente de la Junta de Andalucía. De forma adicional, la probabilidad de voto a la derecha ha sido mayor si los exvotantes de izquierdas consideraban más relevantes los temas nacionales que los andaluces a la hora de votar en las pasadas elecciones autonómicas. Ello puede ser indicio del impacto del descontento de un segmento del electorado de izquierdas con decisiones de ámbito nacional y, particularmente, la estrategia de alianzas con fuerzas nacionalistas y regionalistas del gobierno formado por el PSOE y UP. Por último, se destaca que las valoraciones de la evolución de la situación económica y de la figura de Juan Manuel Moreno no han sido influyentes a la hora de determinar el voto de los exvotantes de izquierdas.

### *Bibliografía*

- Alonso, Sonia, Laura Cabeza, y Braulio Gómez. 2015. «Parties' electoral strategies in a two dimensional political space: Evidence from Spain and Great Britain», *Party Politics*, 21 (6): 851-865. <https://doi.org/10.1177/1354068815597576>
- Anduiza, Eva y Agustí Bosch. 2012. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Bloom, Howard S. y Douglas Price. 1975. «Voter Response to Short-Run Economic Conditions: the Asymmetric Effect of Prosperity and Recession», *American Political Science Review*, 69 (04): 1240-1254. <https://doi.org/10.2307/1955284>
- Bosch, Agustí y Guillem Rico. 2003. *Leadership effects in regional elections: the Catalan case* (Working paper 28). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, y Donald P. Stokes. 1960. *The American Voter*. Nueva York: Wiley.
- Caínzos, Miguel A. y Fernando Jiménez. 2003. *La valoración de candidatos como factor explicativo del voto. Análisis comparado de sus efectos en elecciones generales y autonómicas*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Cazorla, Ángel; Hernández, Mateo J.; y Juan Montabes. 2023. «Contexto económico y rentabilidad electoral de un ejecutivo autonómico en minoría: el Gobierno de la

- Junta de Andalucía en el periodo 2015-2018», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 181: 21-40. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.181.21>
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.
- Graetz, Briand e Ian McAllister. 1987. «Party Leaders and Election Outcomes in Britain, 1974-1983», *Comparative Political Studies*, 19 (4): 484-507. <https://doi.org/10.1177/0010414087019004002>
- Gunther, Richard y José R. Montero. 1994. «Los anclajes del partidismo: un análisis comparado del comportamiento electoral en cuatro democracias del sur de Europa», en Pilar del Castillo, (ed.), *Comportamiento político y electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lago, Ignacio y Ferrán Martínez. 2013. «Apuntes sobre el estudio del comportamiento electoral en España», *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 161: 69-91.
- Llera, Francisco J. 2015. «Victoria popular y realineamiento en las elecciones locales, autonómicas, insulares y forales 2015», *Sistema*, 240: 3-34.
- Llera, Francisco J. 2017. «Auge y caída de la confianza política en España», en Guy Lachapelle y Pablo Oñate, (eds.), *Federalismo, Devolution y Gobernanza multi-nivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Llera, Francisco J. 2018. «La centrifugación polarizada del bipartidismo», en Francisco J. Llera, Montserrat Baras y Juan Montabes, (eds.), *Las elecciones generales de 2015 y 2016*. Madrid: CIS.
- Llera, Francisco J. 2020. «Elecciones de continuidad en la crisis del COVID-19», *Claves de la Razón Práctica*, 272: 80-94.
- Llera, Francisco J. 2021a. «Cataluña 2021: las elecciones de la parálisis y la polarización», *Claves de la Razón Práctica*, 276: 84-97.
- Llera, Francisco J. 2021b. «Madrid 2021: un nuevo ciclo», *Claves de la Razón Práctica*, 277: 70-83.
- Llera, Francisco J., 2022a. «Triunfo histórico del PP en Andalucía», *Claves de la Razón Práctica*, 284: 88-101.
- Llera, Francisco J. 2022b. «Castilla y León 2022: agridulce victoria del PP», *Claves de la Razón Práctica*, 282: 54-67.
- Llera, Francisco J., José F. Jiménez Díaz, y José A. Peña Ramos. 2014. *Elementos de continuidad y cambio en la cultura política andaluza: reconstruyendo la confianza política en Andalucía en el actual contexto de crisis*. Mimeo. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Llera, Francisco J. y José M. León. 2022. «Los sistemas autonómicos de partidos: ¿convergencia y/o divergencia?», en Francisco J. Llera, Nieves Lagares y Juan Montabes, (eds.), *Las elecciones autonómicas de 2017-2019*. Madrid: CIS. pp. 373-402.
- Mata, Teresa y Manuela Ortega. 2013. «Liderazgo y voto: la influencia de los líderes en tres elecciones autonómicas», *Revista Española de Ciencia Política*, 31: 123-152.
- Montabes, Juan y José M. Trujillo. 2015a. «Análisis de las elecciones autonómicas andaluzas de 2015: posibles causas y consecuencias del inicio de un nuevo ciclo», *Más poder local*, 23: 56-64.

- Montabes, Juan y José M. Trujillo. 2015b. «Legitimidad, representación y gobierno en las elecciones andaluzas de 22 de marzo de 2015», *Temas para el debate*, 246: 14-16.
- Mora, Alberto y Cristina Moreno. 2019. «La influencia de la economía en el voto en España: de la bonanza de 2000 a la crisis de 2011», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 18 (2): 25-48. <https://doi.org/10.15304/riips.18.2.6365>
- Morlino, Leonardo. 2016. «The impact of economic crisis on Spanish democracy: a framework for the empirical analysis», en Francisco J. Llera, (ed.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 31-47.
- Peña, José A., Juan Diez-Nicolás y Francisco J. Llera, 2022. *La sociedad andaluza en los albores del S. XXI: dos décadas de cambios políticos, actitudinales y de expectativas, 2010-2030*. Mimeo. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Trujillo, José M. y Juan Montabes. 2019. «Las elecciones autonómicas andaluzas de 2018: un resultado electoral imprevisto de consecuencias políticas innovadoras en la gobernabilidad», *Más poder local*, 37: 4-53.
- Trujillo, José M. y Carmen Ortega. 2015. «Un estudio ecológico del voto socialista en el medio rural-urbano andaluz, 1999-2012», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152: 143-166. <https://doi.org/doi:10.5477/cis/reis.152.143>
- Trujillo, José M.; Carmen Ortega y Juan Montabes. 2015. «Tipo de hábitat y comportamiento electoral: los efectos contextuales sobre la abstención diferencial en Andalucía (2011-2012)», *Revista Española de Ciencia Política*, 37: 31-61.
- Vallés, Josep M. 2015. «¿Una doble crisis?: el sistema político español en la UE», en Cristóbal Torres, (ed.), *España 2015. Situación social*. Madrid: CIS, pp. 1.698-1.715.
- Vallespín, Fernando. 2015. «Crisis económica y crisis política: los dilemas del momento actual y las reformas posibles», en Cristóbal Torres, (ed.), *España 2015. Situación social*. Madrid: CIS, pp. 985-999.

Presentado para evaluación: 30 de agosto de 2022. Aceptado para publicación: 13 de septiembre de 2023.

FRANCISCO J. LLERA RAMO

francisco.llera@ehu.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0860-7416>

Catedrático Emérito de la Universidad del País Vasco, donde ha fundado y dirigido el EUSKOBAROMETRO ([www.ehu.es/euskobarometro](http://www.ehu.es/euskobarometro)). Visiting Scholar en la Yale University (1987) y Catedrático Príncipe de Asturias en Georgetown (2002). Entre sus publicaciones destacan: «Las elecciones autonómicas (2017-2019)» (2022), «Las elecciones generales de 2015 y 2016» (2018), «Desafección política y regeneración democrática en la España actual» (2016), «Las elecciones autonómicas en el País

Vasco, 1980-2012» (2016), «Política comparada. Entre lo local y lo global» (2005), «Los españoles y las víctimas del terrorismo» (2005), «Los españoles y la universidad» (2004), «Los vascos y la política» (1994), «Postfranquismo y fuerzas políticas en Euskadi. Sociología electoral del País Vasco» (1985).

JOSÉ M. LEÓN-RANERO

josemanuel.leon@ehu.eus

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1420-7307>

Investigador predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Másteres en Gobierno, Liderazgo y Gestión Pública por el Instituto Atlántico de Gobierno (IADG) y en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Graduado en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) con Premio Extraordinario de Fin de Carrera y Mención de Graduado con Excelencia. Profesor y colaborador en tareas docentes.

---

# Revocación del mandato presidencial en América Latina en perspectiva comparada

*Presidential Recall in Latin America from a comparative perspective*

LUIS ANTONIO GONZÁLEZ TULE  
ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

## **Cómo citar/Citation**

González Tule, L. A. (2023). Revocación del mandato presidencial en América Latina en perspectiva comparada. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 67-90. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.63.03>

## **Resumen**

En las últimas tres décadas algunos países latinoamericanos introdujeron la revocación de mandato presidencial. Este mecanismo, excepcional y espontáneo por el que se puede remover del cargo a un servidor elegido a través del voto popular antes de que termine su mandato, pretende ampliar la participación, empoderar a la ciudadanía y mejorar la responsabilidad y rendición de cuentas de los servidores públicos. Sin embargo, la revocación de mandato enfrenta el reto de ser un instrumento al servicio de intereses ajenos a su ideal normativo. ¿Cuáles son las consecuencias de celebrar un referéndum revocatorio?, ¿en qué condiciones la revocación de mandato puede arrojar mejores resultados y ser más afectiva? Este trabajo responde a dichas preguntas a través del análisis comparado de los procesos de revocación de mandato presidencial celebrados en Venezuela, Bolivia y México. La evidencia permite afirmar que el mecanismo puede tener ventajas sustantivas y cumplir con su objetivo cuando se justifica su celebración, no exista intervención de actores políticos relevantes y el diseño institucional no obstaculice o desincentive la participación.

*Palabras clave:* Revocación de mandato, Democracia Directa, Venezuela, Bolivia, México.

## **Abstract**

Some Latin American countries have introduced presidential recall in the last three decades. This exceptional and spontaneous mechanism by which somebody can remove a servant elected through a popular vote from office before the end of his term aims to broaden participation, empower citizens, and improve the responsibility and accountability of servants. However, the recall faces the challenge of being an instrument serving interests outside of its normative ideal. What are the consequences of holding a recall referendum? Under what conditions can the recall yield better results and be more effective? This paper answers these questions by comparing the presidential recall held in Venezuela, Bolivia, and Mexico. The

evidence suggests that the mechanism can have substantial advantages and fulfill its objective when its holding is justified, there is no intervention from relevant political actors, and the institutional design does not hinder or discourage participation.

*Keywords:* Recall Referendums, Direct Democracy, Venezuela, Bolivia, Mexico.

---

## INTRODUCCIÓN

La revocación del mandato (RM) se ha venido incorporando en los diseños institucionales latinoamericanos y celebrando con mayor frecuencia a lo largo de las últimas tres décadas (Eberhardt, 2019). Este instrumento, mediante el cual la ciudadanía puede remover del cargo a un servidor elegido a través del voto popular antes de que termine su periodo (Bowler, 2004), responde a la exigencia ciudadana de contar con más espacios de participación para hacer frente al malestar con la democracia representativa. Actualmente, en América Latina son diez los países que cuentan con revocatoria de mandato para algún cargo de gobierno o representación. Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá y Perú permiten solicitar el mecanismo para destituir autoridades locales únicamente. En Bolivia, Ecuador y Venezuela existe la figura para retirar cualquier cargo de elección popular. En tanto que en México puede ser revocado el presidente de la república y, al igual que en Argentina, también algunos gobernadores. Su introducción en el marco normativo ha tenido como finalidad ampliar los espacios de participación ciudadana y resolver o evitar problemas de gobernabilidad. No obstante, cuando se ha solicitado o celebrado los resultados no siempre son los esperados (Welp y Serdült, 2014). A ello se suma que el proceso se vuelve más complejo en la medida que el cargo y el impacto de la destitución aumentan (Eberhardt, 2017).

El presente trabajo tiene como objetivos identificar las consecuencias de celebrar un proceso revocatorio presidencial y las condiciones más deseables para obtener mejores resultados. Dar cuenta de estos aspectos permite ampliar la comprensión en torno a los mecanismos de democracia directa (MDD), su aporte como instrumentos de participación y complemento de la democracia representativa, así como del funcionamiento del sistema presidencial. Los casos de análisis son los tres países latinoamericanos donde ha tenido lugar una convocatoria de revocación<sup>1</sup>: Venezuela en 2004, Bolivia en 2008 y México en 2022. Si bien en todos ellos se votó a favor de la continuidad de los presidentes en turno, cada caso presenta sus particularidades en relación con la legislación, el contexto político y social en que tuvo lugar y los efectos que generó. Se argumenta que la RM puede tener ventajas sustantivas y alcanzar su objetivo si se cumplen ciertas condiciones: 1) la presencia de elementos que justifiquen su

---

1. En Ecuador hubo un intento de revocación en contra de Rafael Correa el cual no prosperó al no superar la fase de recolección de firmas (Garrido, 2021).



celebración —como crisis de gobernabilidad, falta de legitimidad o incumplimiento de programa—, 2) la no intervención de actores políticos relevantes y 3) un diseño institucional que no obstaculice ni desincentive la participación.

El trabajo está dividido de la siguiente manera. El primer apartado revisa la literatura encargada de estudiar las consecuencias, tanto positivas como negativas, de la revocación de mandato en su relación con la democracia representativa. En la segunda parte se lleva a cabo la comparación de los diseños institucionales de los cuatro países en los que existe RM presidencial en América Latina, a fin de conocer las similitudes y diferencias normativas. La tercera sección se encarga del análisis de los procesos revocatorios de Venezuela, Bolivia y México, destacando las razones de su celebración y sus efectos. Se concluye con una reflexión que recupera la discusión en torno a las consecuencias del mecanismo en las consideraciones finales.

## 1. REVOCACIÓN DE MANDATO: UNA REVISIÓN DE SUS CONSECUENCIAS PARA LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La mayoría de las democracias latinoamericanas presentan grandes déficits en términos sustantivos. Las instituciones y procedimientos de estos regímenes, como la elección periódica de mandatarios y los mecanismos de rendición de cuentas, han fracasado en extender la ciudadanía democrática a todos los territorios (Cameron *et al.*, 2012). Los gobiernos han sido incapaces de atender las necesidades más básicas del grueso de la población, se mantienen niveles altos de desigualdad y exclusión social, y en amplias extensiones territoriales predominan el patrimonialismo, la informalidad y la corrupción. Estos factores denotan la debilidad de los Estados, evidencian una crisis de representación política (Alcántara, 2019), e influyen sobre la insatisfacción ciudadana y la falta de apoyo al régimen democrático (Mainwaring and Scully, 2010: 374-77, en Cameron *et al.*, 2012: 4). El malestar se expresa en la recurrente y legítima demanda social de ampliar los canales de participación para tener mayor injerencia en la toma de decisiones.

En respuesta a la inconformidad con el régimen y la ausencia de resultados, así como al distanciamiento entre ciudadanía y sistema político (Selee y Peruzzotti, 2009), se han venido introduciendo algunas alternativas de participación. Se trata de mecanismos de democracia directa que buscan empoderar a la ciudadanía (Altman, 2019), hacer más responsables a partidos políticos y gobiernos, ampliar las herramientas de rendición de cuentas, así como «complementar las instituciones tradicionales de la democracia electoral» (Cameron *et al.*, 2012). Estas «innovaciones» se distinguen por el papel central que desempeña el gobierno en la organización de los procesos y por la movilización y participación directa de la ciudadanía (Font *et al.*, 2014). Pero con la particularidad de que los procesos se llevan a cabo por fuera de las elecciones regulares (Bowler, 2004; Welp, 2018). Uno de los mecanismos que destaca es la revocación de mandato, ya que permite que un número de ciudadanos inconformes solicite un referéndum para retirar del cargo a una autoridad elegida (representante o gobernante)

antes de que termine su gestión. Sin embargo, a diferencia de los MDD de «gestión positiva», como la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito, en los que se proponen iniciativas o proyectos, la RM es un mecanismo de participación «negativa» que supone retirar el apoyo otorgado en las urnas a un mandatario (Eberhardt, 2017: 109). Esto puede ser por causales de incumplimiento, mal manejo de la administración o recursos públicos, pérdida de confianza o falta de legitimidad.

La literatura que analiza si la RM refuerza o erosiona al régimen democrático es muy amplia. Y el interés teórico y empírico sigue vigente gracias a la experiencia acumulada en las últimas dos décadas, particularmente en América Latina. Quienes se han encargado de estudiar los aspectos favorables defienden que la RM, como derecho político, brinda a la ciudadanía, en su calidad de poder soberano, la facultad de exigir cuentas y separar del cargo a un funcionario elegido popularmente (Welp, 2014). De modo que complementa y fortalece, mas no reemplaza, a la democracia representativa. En ese sentido, la RM se convierte en un mecanismo de *control político vertical* en periodos no electorales que contribuye a mejorar la rendición de cuentas y la responsabilidad de los políticos (Spivak, 2004). Asimismo, ésta permite que la ciudadanía castigue conductas inapropiadas, acciones u omisiones sin tener que esperar al final del periodo (Eberhardt, 2017; Qvortrup, 2014). Dicha característica hace de la RM el único MDD que *cuestiona la autoridad*. Mientras que en las elecciones regulares se compite por el poder, se eligen autoridades que ocuparán cargos públicos y se perfila la conformación del gobierno y del Poder Legislativo, con la RM el poder transferido previamente es cuestionado (Tuesta, 2014).

En sistemas presidenciales, la RM como dispositivo de control vertical en manos de la población se suma al control horizontal que ejerce el Poder Legislativo a través del juicio político. Con ello *flexibiliza la «rigidez» del mandato presidencial* expuesta hace unas décadas por Juan Linz (Linz, 1989). En un trabajo seminal que generó amplio debate, Linz planteó que el parlamentarismo conserva mejor la estabilidad de las democracias que el presidencialismo, sobre todo en países con profundas divisiones políticas y gran número de partidos políticos. Uno de los cuatro problemas que identifica Linz para sostener este argumento es que el periodo relativamente fijo del presidente produce una rigidez desfavorable para la democracia (Linz, 1989). Si bien la experiencia empírica y los aportes de distintos autores (Mainwaring y Shugart, 1997; Nohlen, 2003) han evidenciado que no existe tal «superioridad» del parlamentarismo sobre el presidencialismo, la literatura coincide en que instituciones como la moción de censura reducen dicha rigidez en el primero (Mainwaring y Shugart, 1997). Por tal motivo, que se flexibilice el periodo del sistema presidencial con la RM no es una cuestión menor, ya que permitiría al jefe del Ejecutivo *sortear crisis políticas y de gobernabilidad*, evitando que un conflicto llegue a adquirir dimensiones mayores y afecte la estabilidad del propio régimen democrático (Eberhardt, 2017). De modo que la RM se convierte en una alternativa, usualmente iniciada desde abajo, al juicio político (Cronin, 1989, citado por Welp, 2014) y al voto de censura (Eberhardt, 2017).

Algunos estudios de caso o comparados sugieren que en donde ha habido cuestionamientos a las autoridades capaces de desencadenar un proceso revocatorio, la ratificación del gobernante produce efectos positivos. En primer lugar, una victoria *fortalece*

*al mandatario* en cuestión (Eberhardt, 2017); y su fortalecimiento puede ser proporcional al respaldo obtenido en las urnas: cuanto más amplio sea el margen de victoria mayor será su capacidad de negociación con la oposición y mejor su imagen ante a la población. En segundo lugar, y derivado del punto anterior, la no destitución manda una clara señal a los partidos y actores políticos relevantes, lo que puede motivar la *cooperación de la oposición y reducir la confrontación* (Qvortrup, 2014).

Por último, los defensores de la RM argumentan que, como mecanismo de participación ciudadana, es una herramienta que *limita la influencia de los partidos políticos* (Eberhardt, 2017). Los partidos políticos son señalados como parte del problema que ha generado insatisfacción con la democracia representativa (Alcántara, 2019). A éstos se les culpa de la falta de resultados que mejoren las condiciones de vida de la población y se les asocia con la defensa de intereses particulares y la apropiación de recursos y espacios públicos con fines privados. En este contexto, la RM se consagra como un derecho a partir del cual la ciudadanía interviene directamente en la toma de decisiones sin la mediación de los partidos políticos.

Sin embargo, como señala Panizza (2009), la RM —al igual que los demás MDD— también enfrenta el reto de no socavar la democracia. De hecho, más de un autor ha señalado los problemas que puede arrojar la demanda de mayor participación ciudadana (Cameron y Luna, 2010), tanto en el funcionamiento del régimen (Maniwareing, 1993, en Altman, 2005), como en la debilidad de sus instituciones políticas (Welp, 2014). Algunas consecuencias desfavorables se encuentran ligadas al diseño institucional y al uso del mecanismo. Dentro de las primeras variables se encuentran los marcos normativos que por tener bajas exigencias para la activación de la RM pueden *generar crisis de gobierno o incrementar las preexistentes*. Por ejemplo, la laxitud regulatoria en el número de firmas y en la participación para hacerla vinculatoria, llegan a convertirla en una poderosa y tentadora *arma desestabilizadora* en manos de opositores que desean acceder al poder, o de políticos derrotados que ven una oportunidad para vengarse de quien les ganó en las urnas<sup>2</sup>.

La contraparte al escenario anterior que también es motivo de consideración es el exceso de requisitos para llevar a cabo un proceso de RM. Para iniciar el referéndum revocatorio es necesario recabar un mínimo de firmas, generalmente establecido en

---

2. Perú ilustra este problema. La figura de la revocación para remover autoridades locales que se introdujo en la constitución política de 1993 estableció cuatro factores institucionales que facilitan la activación del mecanismo: 1) no existe tiempo límite para recabar las firmas; 2) el proceso puede solicitarse desde el primer año de mandato; 3) la exposición de motivos es muy amplia y no fundamentada y; 4) para que sea vinculatoria, se requiere la mitad más uno de los votos válidos y no del padrón electoral. Este diseño, junto a otros elementos propios de la política local, convirtió a Perú en el país con más solicitudes y más procesos revocatorios en el mundo —entre 1997 y 2013 fueron sometidos a procesos de consulta popular de revocatoria 5.303 autoridades municipales— (Tuesta, 2014: 17-20). Más allá del número, generó incentivos perversos para hacer uso indiscriminado de la RM y motivó venganzas políticas, al tiempo que no mejoró los problemas de ingobernabilidad ni resolvió los de legitimidad (Tuesta, 2014).

porcentaje de votos con base en el padrón electoral. Si la cantidad de firmas es muy alta y el tiempo para recabarlas es reducido, se torna difícil cumplir con el requisito en una primera fase. A esta dificultad habrá que añadir el porcentaje de participación para que sea vinculatoria y se haga efectiva la destitución del cargo. Si este segundo requisito es muy alto la destitución de una autoridad se vuelve casi inalcanzable. En conjunto, tanto el número de firmas y su periodo de recolección, como la concurrencia electoral pueden *desincentivar la participación* y, por ende, *limitar su efectividad*<sup>3</sup>.

Un elemento más del diseño institucional que impacta negativamente en la RM es la posibilidad de que gobernantes, representantes y, en especial, los partidos políticos intervengan fomentando (o no) la participación y/o haciendo campaña publicitaria. Un fenómeno al cual se puede denominar *partidización* de la revocatoria. En términos formales, la RM permite la participación directa de la ciudadana y se espera que sea espontánea y sin intervenciones. Sin embargo, cuando los partidos —u otros actores— no tienen restricciones normativas, sino que están facultados para hacer campaña a favor o en contra, se puede influir tanto en la participación de la ciudadanía como en el sentido de su voto. Esta situación se asemeja a la de cualquier elección regular, por lo que la libre y directa decisión del ejercicio se ve «opacada» (Eberhardt, 2019: 119).

Una última consecuencia negativa de la RM es su *utilización con fines distintos* para los que fue concebida. Idealmente la RM fue diseñada para activarse en situaciones excepcionales. Sin embargo, en diversas ocasiones se ha visto a mandatarios someter a revocación su gestión aun cuando cuentan con suficiente legitimidad, ya sea a título personal o a través de su partido o de grupos organizados de la sociedad civil. Esta estrategia utilitaria hace de la RM 1) un *instrumento plebiscitario* que fortalece al mandatario que no es destituido, sino que gana apoyo popular, y 2) un *arma en contra de la oposición* en busca de desarticularla o debilitarla.

## 2. DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LA RM PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Al ser un ejercicio de participación política que no depende de las elecciones regulares, la RM indirecta sólo puede iniciarse a solicitud expresa de la ciudadanía. Esta forma de participación se encuentra regulada en las constituciones y leyes secundarias nacionales y subnacionales. En términos generales, para solicitar un proceso de RM se requiere que la ciudadanía, grupos organizados o autoridades, según el caso, promuevan el mecanismo y recojan un mínimo de firmas, las cuales son presentadas ante la autoridad electoral en el formato y tiempos correspondientes. Para superar esta primera etapa es necesario que haya transcurrido un periodo de tiempo del mandato de la autoridad a revocar que puede ir de un año hasta la mitad del mandato a partir de la toma de

---

3. Tal como sucedió en Colombia a nivel subnacional, en donde de 134 intentos revocatorios entre 1994 y 2012 ninguno prosperó (Franco-Cuervo, 2014).

posesión. En algunos casos la solicitud debe ir acompañada de una exposición de motivos. Al órgano electoral corresponde validar las firmas —y en su caso la justificación— para determinar si autoriza o no el proceso. De celebrarse, y para que sea vinculatorio y surta efecto, es necesario superar un umbral de participación establecido por ley y que los votos a favor de la destitución superen una mayoría específica. El mecanismo de reemplazo —es decir, cómo y quién tomará el cargo revocado—, también varía de acuerdo con la legislación y en la mayoría de los casos la destitución es inmediata.

El análisis comparado de los diseños institucionales que incorporan la RM presidencial en América Latina presenta diferencias sustantivas (ver Tabla 1). Comenzando con el momento en que puede iniciarse, Bolivia, México y Venezuela contemplan su promoción finalizada la mitad del periodo para el que fue electa la autoridad (a los dos años y medio en Bolivia y a los tres años en México y Venezuela). En tanto que en Ecuador es posible activarlo cumplido el primer año y hasta antes del último de gobierno. Las razones por las cuales se puede solicitar el referéndum revocatorio pueden ir del incumplimiento del programa en Bolivia y Venezuela, a la pérdida de confianza en México. En todos éstos no es necesario justificar la causa. En cambio, en Ecuador los motivos tienen que ver con el incumplimiento del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura, pero aquí sí es obligatorio presentar los motivos ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), quien se encarga de determinar si la solicitud cumple o no con los requisitos y, en su caso, de aceptarla o rechazarla.

El umbral de firmas requerido para activar el mecanismo varía considerablemente según el caso. El porcentaje más bajo se exige en México con 3% de la lista nominal con cobertura territorial, es decir, el mismo porcentaje debe alcanzarse en por lo menos 17 estados. Ecuador establece 15% de los inscritos en el registro electoral, Venezuela 20% y Bolivia 25%. Este último también con cobertura territorial de por lo menos 20% en cada uno de los nueve departamentos. Las diferencias se extienden al plazo para recabar dichas firmas. Ecuador es el de mayor plazo (180 días), Bolivia se encuentra en un punto intermedio (90 días), seguido de México con una diferencia considerable (30 días). Venezuela se ubica en el extremo al conferir únicamente 3 días para juntar el 20% de las firmas. Como requisitos adicionales, en Bolivia es necesario que la Asamblea Legislativa Plurinacional apruebe, por mayoría absoluta de votos, la convocatoria de referéndum revocatorio (Artículo 28, LRE), lo cual hace que en la práctica el Poder Legislativo actúe como órgano de decisión política sobre el proceder de la solicitud ciudadana (Ascarrunz y Welp, 2019).

Con respecto a la concurrencia ciudadana necesaria para que la RM sea vinculante, Bolivia cuenta con el porcentaje de participación más alto al exigir mayoría absoluta de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral (50% más 1). A éste le sigue México con 40%. Ambos países se caracterizan por solicitar el mayor porcentaje, lo que puede dificultar la activación del mecanismo considerando la abstención<sup>4</sup>. Por otro lado,

---

4. En México en una elección federal regular la abstención varía según sea presidencial concurrente y simultánea o intermedia para renovar cámara baja. En la última elección presidencial

están Venezuela donde la concurrencia debe ser superior a 20% y Ecuador en donde se requiere mayoría absoluta de los sufragantes. De forma paralela a la participación, para que triunfe la destitución del presidente, en México es suficiente con que el número de votos a favor sea mayor que el de votos en contra. Es decir, basta con una mayoría simple. Bolivia también requiere mayoría simple, pero añade una segunda condición: que el número y el porcentaje de votos válidos a favor de la revocatoria sea superior al número y porcentaje de votos válidos con los que fue elegida la autoridad. En Ecuador no se especifica, sin embargo, superada la mayoría absoluta para que sea vinculante, la destitución del presidente procede cuando los votos en contra de su continuidad superan a los votos a favor del total emitidos. En Venezuela, en cambio, se establece que para que triunfe la opción revocatoria se debe igualar o superar el número de electores que eligieron al presidente.

Cumplidos los requisitos de concurrencia y mayoría para alcanzar la RM, en los cuatro países el resultado es de aplicación inmediata. Es preciso señalar que los cuatro países no sólo coinciden en que el efecto de la revocación es inmediato, sino en el hecho de que ningún diseño incorpora la elección de la autoridad destituida en la misma votación del referendo, tal como se contempla, por ejemplo, en el estado de California en Estados Unidos (Spivak, 2004). De igual manera, los cuatro países contemplan la solitud y activación del mecanismo una sola vez durante el periodo de mandato. Las diferencias se presentan en el modo de reemplazo. En Bolivia, Ecuador<sup>5</sup> y Venezuela quien asume el cargo es el vicepresidente de la República. Sin embargo, tanto Bolivia como Venezuela presentan variantes: en Bolivia el vicepresidente debe convocar de manera inmediata a elecciones en un plazo máximo de 90 días; mientras que en Venezuela sólo se convoca a elecciones si faltan más de dos años para que termine el periodo de mandato. En México, en cambio, quien asume el cargo es el presidente del Congreso de la Unión por un periodo de 30 días, luego de los cuales el Congreso elige reemplazo.

Para concluir este apartado, debe tenerse en cuenta que los diseños normativos no son arquetipos abstractos, sino que son producto de decisiones políticas (Colomer, 2004) que, por consiguiente, tienen consecuencias en el comportamiento electoral y en las estrategias de los actores políticos. La legislación que regula los procesos de revocación de mandato en América Latina no es la excepción. En Venezuela, la elevada cantidad de firmas que la ciudadanía debe reunir en poco tiempo dificulta la activación

---

de 2018 la abstención fue de 36,57%, y en la intermedia de 2021 de 47,36% (Cómputos Distritales 2018 y 2021, INE). En Bolivia, el voto es obligatorio en elecciones nacionales regulares, por lo cual la abstención es menor al 10%, pero dicha obligatoriedad no existe en el referéndum revocatorio.

5. En caso de que llegase a faltar también el vicepresidente de la República, la Constitución de Ecuador en su artículo 146 establece que la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el periodo. En el caso de que faltara un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del periodo.

TABLA 1.  
DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA REVOCACIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

País	Plazo para iniciar la RM	Causas	Umbral de firmas/ Plazo de recolección	Concurrencia electoral para ser vinculante	Mayoría para que la RM sea efectiva	Efecto	Método de reemplazo
Bolivia	A partir de la mitad del periodo de 5 años y no en el último de gestión	Incumplimiento de programa	25% <sup>b</sup> / 90 días <sup>c</sup>	Mayoría absoluta	a) Mayoría simple b) Número y porcentaje a favor de la RM mayor al de los válidos con los que fue elegida la autoridad	Inmediato	Asume el vicepresidente, quien convocará inmediatamente a elecciones
Ecuador	Cumplido el primer año y antes del cuarto	Se especifican las causas y el órgano electoral decide sobre su validez	15%/ 180 días	Mayoría absoluta de los sufragantes	No se especifica. Pero en la práctica se requiere mayoría simple	Inmediato	Asume el vicepresidente
México	Mitad del periodo de 6 años	Pérdida de confianza	3% <sup>d</sup> / 30 días	40%	Mayoría simple	Inmediato	Asume el presidente del Congreso de la Unión durante 30 días. Luego el Congreso elige reemplazo
Venezuela	Mitad del periodo de 6 años	Incumplimiento de programa, Insatisfacción, descontento	20% / 3 días	25%	Igual o mayor número de electores que eligieron a la autoridad	Inmediato	Faltando 2 años asume el vicepresidente; faltando más se convoca a elecciones

Fuentes: Bolivia: Ley 026 del Régimen Electoral de 30 de junio de 2010 y Constitución Política del Estado. Ecuador: Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato y Constitución del Ecuador. México: Ley Federal de Revocación de Mandato y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Venezuela: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Ley Orgánica de Referendos (2016).

<sup>a</sup> Establecidas en la respectiva ley, las cuales, salvo en Ecuador, no es necesario justificar.  
<sup>b</sup> Ese porcentaje debe incluir al menos el 20% del padrón de cada departamento.  
<sup>c</sup> Además requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.  
<sup>d</sup> Se debe alcanzar el mismo porcentaje (3%) en al menos 17 estados de la República.

del mecanismo. Más aún, los altos porcentajes de concurrencia para hacer efectiva la destitución en los cuatro casos son un factor que en la práctica puede desincentivar la participación. Lo mismo sucede cuando intervienen órganos colegiados que evalúan la pertinencia de la convocatoria, pues desvinculan el carácter espontáneo y ciudadano que debe regir cualquier referéndum revocatorio. Los modelos boliviano y ecuatoriano, en los cuales se requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional y la revisión del Consejo Nacional Electoral, respectivamente, reflejan dicho fenómeno. En conjunto, estos elementos hacen casi imposible retirar a un presidente del cargo.

### 3. PROCESOS DE REVOCACIÓN DE MANDATO PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Este apartado realiza una aproximación a los procesos de revocación de mandato presidencial en Venezuela, Bolivia y México, siguiendo un orden cronológico. De cara al análisis que procede, importa destacar en cada uno de los casos cuál fue el origen de la propuesta y el papel de la oposición, quiénes impulsaron el proceso y cuáles fueron sus motivaciones, así como las consecuencias en relación con la situación que cada país estaba viviendo.

#### 3.1. Venezuela

Con la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de Venezuela en 1999, el uso de MDD adquirió una dimensión sin precedentes que se mantuvo a lo largo de sus periodos al frente del Ejecutivo. Previo al referéndum revocatorio de 2004 —introducido en la Constitución de 1999—, opositores de su gobierno recurrieron a distintos mecanismos para apartarlo del poder. El primer intento fallido fue la solicitud de dos referendos consultivos, uno para reducir el mandato presidencial mediante reforma constitucional y otro para solicitar su renuncia. Este último fue anulado por la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), en enero de 2003, luego de que el Consejo Nacional Electoral (CNE) había aceptado su convocatoria tras recibir cerca de dos millones de firmas. El segundo intento consistió en la primera solicitud de revocatoria de mandato presidencial, rechazada por el CNE argumentando el incumplimiento de «formalidades esenciales» por parte de los peticionarios, quienes entregaron 3,2 millones de firmas (Kornblith, 2014: 114).

Tales intentos por activar los MDD se circunscribieron en un escenario de confrontación política iniciado tras el arribo a la Presidencia de la República de un *outsider* sumamente popular, y la puesta en marcha de toda una transformación político-económica que incluyó modificaciones legales que afectaron a grupos anteriormente favorecidos. En 2001 se agudizó el conflicto gobierno-opositores por las 49 leyes que aprobó Chávez por decreto. Entre las más polémicas se encontraban 1) la Ley Orgánica de Hidrocarburos, que aumentaba las regalías para el Estado e incrementaba la



tributación de las transnacionales en la extracción de hidrocarburos; 2) la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, con la cual se pretendía eliminar el latifundio y apoyar a campesinos y; 3) la Ley de Pesca y Acuicultura, que potenciaba la pesca artesanal y ponía restricciones a la pesca industrial (Aznárez, 2001; Lander, 2004).

Entre 2002 y 2003, empresarios, sociedad civil, miembros del ejército y políticos y partidos de oposición orquestaron una serie de acciones, algunas formales y otras extraconstitucionales, con la finalidad de deponer al presidente (Lander y López, 2005). En abril de 2002 se dio un golpe de Estado en el que participaron sectores empresariales, medios de comunicación, partidos de oposición y la jerarquía de la Iglesia Católica. Tras dos días de haber sido detenido, Chávez fue liberado y retomó la presidencia gracias al apoyo de militares y seguidores (Paullier, 2012). A finales de ese mismo año inició el paro petrolero promovido por organizaciones gerenciales y sindicales<sup>6</sup> y por opositores reunidos en la Coordinadora Democrática<sup>7</sup>. Este paro trajo consigo pérdidas millonarias afectando tanto la producción y comercialización de combustibles, como el transporte y suministro de insumos y mercancías (Lander, 2004). A estos eventos se sumaron protestas públicas con movilizaciones masivas, cacerolazos y bloqueos exigiendo la renuncia del presidente (Eberthart, 2017).

Con auspicio de la OEA, el Centro Carter y el PNUD, gobierno y oposición firmaron un acuerdo para salir de la crisis durante el primer semestre de 2003. Uno de los ejes de dicho acuerdo fue respetar el artículo 72 constitucional, el cual hace referencia a los referéndums revocatorios (Lander y López, 2005). En octubre de 2003 integrantes de la Coordinadora Democrática manifestaron su intención de promover la revocación de mandato, llevándose a cabo la recolección de firmas en noviembre del mismo año. A pesar del poco tiempo para cumplir con esta labor, los promotores recogieron 3,6 millones de firmas, siendo validadas por el CNE 2,4 millones, cifra que coincidió con la cantidad mínima requerida (Eberhardt, 2017). Para abonar al clima de confrontación y polarización política, el procedimiento para definir la convocatoria del referéndum revocatorio tampoco estuvo exento de irregularidades: el CNE anuló firmas de forma injustificada<sup>8</sup>, promovió la discriminación en contra de los solicitantes<sup>9</sup> y alargó insistentemente el proceso (Kornblith, 2014).

---

6. Las dos principales fueron la Confederación Venezolana de Trabajadores (CVT) y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras) (Lander, 2004).

7. La Coordinadora Democrática fue una coalición integrada por partidos de oposición, asociaciones civiles y ONGs (Eberhardt, 2017).

8. Tal fue el caso de las llamadas por el CNE «planillas planas». Se trató de los formularios entregados al CNE en los que terceras personas escribieron los datos de los solicitantes. El CNE determinó que la solicitud era un acto «personalísimo», por lo que requería presencia física, huella y firma del solicitante. Este criterio por el que se anularon firmas se definió una vez terminado el proceso de recopilación y se aplicó retroactivamente (Kornblith, 2014: 126).

9. Los nombres de los firmantes que solicitaron el referéndum fueron publicados en la página web de Luis Tascón, diputado del oficialista Partido Movimiento Quinta República (MVR).

Finalmente, el referéndum tuvo lugar el 15 de agosto de 2004<sup>10</sup> con un resultado que favoreció al presidente Chávez. A pesar de los inconvenientes para su celebración y del clima político, la jornada contó con una participación de 69,92% (9.815.631 ciudadanos). La respuesta por el NO a la revocación obtuvo 59,06% de apoyo (5.800.629 votos), mientras que el SÍ alcanzó 40,64% (3.989.008 votos) (CNE, 2004). Con algunas diferencias no muy marcadas, la opción por el NO se impuso en casi todos los estados, con la excepción de Nueva Esparta donde el SÍ ganó por 113 votos. Las diferencias más notorias se expresaron entre los principales centros urbanos del país que votaron por la revocación (Caracas, Maracaibo y Valencia) y las zonas más rezagadas cuya opción fue la continuidad; confirmando un mayor arraigo del proyecto bolivariano en estas últimas (Lander y López, 2005).

La victoria de Chávez, considerada como una ratificación para sus simpatizantes y partido político, fortaleció su posición tras años de continuos cuestionamientos y acciones en su contra y facilitó la continuidad de su proyecto político. En cambio, para la oposición el no haber podido revocar al presidente provocó su desarticulación y aceleró las subsecuentes caídas tanto electorales como políticas. En el corto plazo se dio la disolución de la Coordinadora Democrática (Eberhardt, 2017). En el mediano plazo vino la constante derrota —y ausencia— de adversarios en procesos electorales. La primera victoria para el oficialismo tuvo lugar en las elecciones regionales de octubre de 2004 cuando ganó la mayoría de las gobernaciones en disputa (Lander y López, 2005). No obstante lo anterior, y a pesar de que el referéndum reforzó la figura presidencial y debilitó a la oposición, el ejercicio fue insuficiente para mitigar la polarización política preexistente (Kornblith, 2014).

### 3.2. Bolivia

En Bolivia la RM fue introducida en la Constitución de 2009 y reglamentada en la Ley No. 026 del 30 de junio de 2010 del Régimen Electoral (LRE). Sin embargo, previo a estos dos documentos normativos que actualmente regulan el referéndum, en 2008 se llevó a cabo un proceso de revocación de mandato presidencial *sui generis*; tanto por el origen, al iniciarse tras la propuesta directa del presidente, como por la amplitud del mecanismo que, para hacer frente a una crisis político-institucional, fue utilizado para revocar varios niveles de gobierno de forma simultánea. Las elecciones de finales de 2005 que dieron el triunfo a Evo Morales del Movimiento al Socialismo

---

A algunos ciudadanos de la llamada «lista Tascón» se les retiró de cargos públicos, retiró concesiones con el Estado o negó algún trámite administrativo (Kornblith, 2014: 127).

10. La pregunta, por decisión de la oposición (Eberhardt, 2017), fue «¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?»

(MAS) cambiaron el escenario político partidista del país. En un momento sin parangón en la historia reciente de Bolivia, tras tomar posesión, Morales enfrentó diversas dificultades inherentes a cualquier sistema presidencial pero agravadas por la coyuntura política: gobierno dividido y división de poderes vertical (Mayorga y Rodríguez, 2015). A ello se sumó la oposición a la Asamblea Constituyente y el texto que de ahí emanó. Para Mayorga y Rodríguez, se trató —por primer vez— de «una novedosa complejidad institucional caracterizada por la existencia sincrónica de tres ámbitos político-institucionales en los que intervinieron diversos actores políticos y sociales.» (2015: 20).

Respecto a la dinámica que se gestó en la relación Ejecutivo-Legislativo, luego de un primer año en el que el oficialismo conservara la presidencia de las Cámaras de Diputados y Senadores, a pesar de tener mayoría sólo en la baja, la oposición hizo valer su fuerza en la cámara alta a través del control de su presidencia y de la agenda. Desde este órgano legislativo la oposición frenó parte de las iniciativas del Ejecutivo, postergó la discusión de leyes provenientes de la Cámara de Diputados e interpelló ministros de gobierno<sup>11</sup>. Las reacciones del presidente fueron controlar las sesiones del Congreso por medio del vicepresidente de la República, utilizar el poder de decreto y, entre otras acciones, amenazar al Senado con la inasistencia de los ministros a las interpellaciones parlamentarias (Mayorga y Rodríguez, 2015).

El problema de la «división vertical de poderes» también tuvo que ver con la conflictiva relación gobierno-oposición, pero bajo la tesitura de un nuevo diseño institucional que impactó en la conformación del poder político subnacional. En el proceso electoral de finales de 2005 por primera vez se eligió a prefectos departamentales a través del voto popular, potestad anteriormente conferida al presidente. Con seis de las nueve prefecturas en manos de la oposición<sup>12</sup>, la mayor disputa con el gobierno central provino de la región de la «Medía Luna»<sup>13</sup> por el acceso y control de las rentas de hidrocarburos (Humphreys y Bebbington, 2010), agravándose con el decreto presidencial para redistribuir recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (Mayorga y Rodríguez 2015). El conflicto escaló con la aprobación del primer texto constitucional emanado de la Asamblea Constituyente (AC), de mayoría oficialista, en el que se reconocían distintos niveles de autonomía similares a la departamental. La respuesta de algunos prefectos fue impulsar referendos locales para aprobar estatutos autónomos. A partir de este momento la situación llegó a un *impasse*

---

11. Cabe señalar que la experiencia previa de gobierno dividido se dio con Hernán Siles Zuazo (1982-1985) y tuvo un desenlace negativo para el presidente (Mayorga y Rodríguez, 2015).

12. El MAS ganó en Chuquisaca, Oruro y Potosí, mientras que la oposición ganó en Beni, Cochabamba, La Paz, Santa Cruz, Pando y Tarija.

13. La «Medía Luna» es una región ubicada al Oriente del país que compone los Departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tajira (a los cuales en ocasiones se suma Chuquisaca). El movimiento político, encabezado y promovido por la élite de Santa Cruz, ha reclamado mayor autonomía financiera, política y administrativa desde la llegada de Evo Morales (Humphreys y Bebbington, 2010).

político entre niveles de gobierno. Por un lado, desde la oposición subnacional se cuestionó la legitimidad del proyecto constitucional, por otro, el gobierno nacional declaró ilegales los estatutos autónomos (Mayorga y Rodríguez, 2015).

En ese contexto, el 8 de diciembre de 2007 el presidente Morales decidió entregar al Congreso un proyecto de ley para convocar a referéndum revocatorio los cargos de presidente, vicepresidente y prefectos departamentales. La propuesta fue aprobada por ambas cámaras<sup>14</sup> resultando la Ley No 3.850 de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular (LRRMP), del 12 de mayo de 2008. Dado que la RM fue promovida por el presidente Morales no hubo necesidad de recabar firmas, sino que se emplazó directamente a la población a votar por «la continuidad» o no de las autoridades nacionales<sup>15</sup>. Para hacer efectiva la destitución en la LRRMP se exigía 1) una votación superior al porcentaje de la votación obtenida en la última elección por la autoridad objeto de la revocación y 2) un número de votos superior al total obtenido en la última elección por la autoridad objeto de la revocatoria. De modo que para revocar al presidente y su vicepresidente era necesario que la opción por la no continuidad alcanzara un porcentaje superior a 53,74% y una votación superior a 1.544.374 votos (artículo 8, numeral II, LRRMP).

El proceso se celebró el 8 de agosto de 2008. Con una asistencia de 4.047.706 ciudadanos, el resultado a favor de la continuidad (el SÍ) de Evo Morales y su vicepresidente fue de 67,41%, frente a 32,59% en contra. La participación, con voto obligatorio, fue de 83,28%. El porcentaje de votos válidos fue de 92,58%, blancos 3,98% y nulos 3,44% (Boletín Estadístico No. 1, OEP 2013). A nivel subnacional, el SÍ ganó en seis departamentos y perdió en tres<sup>16</sup>. En los referéndums de orden departamental, seis prefectos fueron ratificados (dos de ellos oficialistas) y dos revocados (ambos de oposición)<sup>17</sup>.

Los efectos de la ratificación de Morales se reflejan en distintos ámbitos. Por un lado, la alta participación sirvió para legitimar un mecanismo de democracia participativa tan cuestionado y convulso desde su origen (Mayorga y Rodríguez, 2015). Por otro lado, se fortaleció la figura presidencial en un momento de abundantes

14. En la Cámara baja fue aprobado a la semana de ser recibido, mientras que el Senado, de mayoría opositora, tardó cuatro meses (Mayorga y Rodríguez, 2015).

15. La pregunta en este caso fue: «¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera? A nivel departamental la pregunta fue diferente: ¿Está usted de acuerdo con la continuidad de las políticas, las acciones y la gestión del Prefecto de Departamento?»

16. Los resultados por el SÍ presidencial fueron los siguientes: Potosí 84,87%, La Paz 83,27%, Oruro 82,99%, Cochabamba 70,90%, Chuquisaca 53,88 y Pando 52,50%. El No ganó en Santa Cruz (59,25), Beni (56,28%) y Tajira (50,15%) (Boletín Estadístico No. 1, OEP 2013).

17. El oficialismo mantuvo Oruro y Potosí, y la oposición Tajira, Santa Cruz, Pando y Beni. Mientras que los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados. El Departamento de Chuquisaca no fue parte del referéndum debido a la elección de un nuevo prefecto (Boletín Estadístico No. 1, OEP 2013).

cuestionamientos y conflictos con la oposición legislativa y regional. La legitimidad y el capital político del presidente —y de su partido— se vieron reforzados, pues ganó las prefecturas revocadas y obtuvo respaldo ciudadano aún en departamentos gobernados por la oposición<sup>18</sup>. En ese sentido, el mecanismo ayudó a mitigar la polarización a nivel regional y permitió hacer frente a la crisis de gobierno e institucional, contribuyendo a conservar la estabilidad del régimen democrático (Heberhardt, 2017).

### 3.3. México

Al igual que en Venezuela y Bolivia, la RM en México se materializó con la llegada de un gobierno «progresista» a la Presidencia de la República (Medina, 2021). Sin embargo, el referéndum revocatorio tuvo un origen muy distinto a los otros dos casos analizados, ya que fue promovido por el presidente, simpatizantes y miembros de su partido político, mas no en respuesta a una crisis institucional, pérdida de confianza o faltas u omisiones graves del mandatario. Dado este origen, y que la legitimidad y continuidad de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) nunca estuvo en riesgo, el mecanismo fue un instrumento de participación ciudadana pero alejado del ideal para el que fue diseñado.

López Obrador ganó las elecciones de 2018 con un amplio margen de victoria y un respaldo legislativo mayoritario de la mano del partido político que fundó en 2014, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)<sup>19</sup>. La fuente de legitimidad electoral, así como el carisma y la estrategia de comunicación presidencial pronto convirtieron al jefe del Ejecutivo en el principal protagonista del sistema político y favorecieron la consecución del proyecto denominado «Cuarta Transformación» (4T). Tanto este proyecto como el estilo personalista de tomar decisiones han generado resistencia por parte de adversarios políticos, medios de comunicación y sectores organizados de la sociedad civil —académicos, movimientos sociales y grupos empresariales—. Entre las decisiones más polémicas y objeto de cuestionamientos al inicio de la administración se encuentran la política de «austeridad republicana»<sup>20</sup> y el desarrollo

---

18. Cabe señalar que la oposición también ganó legitimidad en los departamentos donde fue ratificada.

19. López Obrador ganó la Presidencia de la República con el 53,20% de la votación (Cómputos Distritales 2018. INE). En esa elección su partido obtuvo 191 de 500 diputados y al término del primer año de la legislatura la bancada ya contaba con 259 legisladores gracias al transfuguismo proveniente de dos partidos aliados en particular: PT y PES (Buró Parlamentario, 2019).

20. La «austeridad republicana», según la Ley Federal de Austeridad Republicana, consiste en hacer un uso más eficiente, eficaz, transparente y honrado de los recursos económicos para combatir «la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales...». La oposición a esta política provino de dependencias cuyo presupuesto fue reducido, principalmente organismos autónomos y centros de investigación.

de dos megaproyectos de infraestructura de la 4T: el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) y el Tren Maya<sup>21</sup>.

Avanzados los primeros años del sexenio, el manejo de la pandemia representó uno de los momentos más álgidos para el gobierno<sup>22</sup> y la disputa del presidente con organismos autónomos se fue agudizando, en particular con el Instituto Nacional Electoral (INE). A lo anterior se sumó la inconformidad y pugna con multinacionales, medios de comunicación y empresarios nacionales que vieron afectados sus intereses por políticas como la no condonación de adeudos fiscales, la reducción del gasto del gobierno en publicidad a través de medios de comunicación y la revisión de contratos «leoninos» que atentaban contra el interés público. Pese al malestar de todos esos sectores y la dura crítica por las acciones u omisiones y el discurso de AMLO, la gobernabilidad del país nunca estuvo en riesgo; tampoco hubo estallidos de protesta social de carácter permanente que convocaran a sectores capaces de generar inestabilidad política ni pérdida de legitimidad del presidente. Al contrario, a lo largo de los primeros cuatro años mantuvo porcentajes de aprobación superiores a 60% (Oraculus, 2022), y su agenda política contó con el apoyo del Poder Legislativo sin mayores contratiempos. En la Cámara de Diputados, durante la primera legislatura (2018-2021), la coalición gobernante conservó la mayoría absoluta y se mantuvo unida. Además, Morena obtuvo un amplio respaldo de la oposición: en esos tres años 48% de las iniciativas votadas en el Pleno obtuvo apoyo unánime y 73% tuvo una muy baja confrontación (Buró Parlamentario 2019; 2020; 2021)<sup>23</sup>. En ese sentido, el referéndum revocatorio se celebró en un escenario de polarización política y antagonismo con distintos sectores, pero no de crisis institucional ni de gobierno.

La iniciativa para regular la RM fue presentada en la Cámara de Diputados por legisladores de Morena en septiembre de 2018. Tras un año de discusiones en ambas cámaras, el Senado aprobó el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política en materia de RM y consulta popular,

21. Para comenzar la obra del AIFA se tuvo que cancelar la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), iniciado en la administración de Enrique Peña Nieto. La decisión fue controvertida, primero, porque la cancelación del NAIM se hizo a través de una consulta popular hecha a modo y, segundo, porque se tuvo que indemnizar a los inversionistas del antiguo proyecto. El Tren Maya ha sido objeto constante de crítica y hasta conflictos legales debido al impacto ambiental que éste generará en la región donde se construye y a la concesión de licitaciones directas para la construcción de algunos tramos.

22. Aunque el manejo global de la pandemia generó opiniones divididas, al inicio de ésta el presidente fue cuestionado porque minimizó la gravedad de la situación e incumplió medidas de bioseguridad. Además, dada la política de austeridad, también se le reclamó por la falta de ayuda financiera a las empresas (El Financiero, 2021).

23. El PAN, partido más lejano ideológicamente al presidente, votó en el mismo sentido que Morena en tres de cada cuatro proyectos de ley, mientras que PRI, PRD y MC votaron con Morena en cuatro de cada cinco proyectos (Buró Parlamentario 2019; 2020; 2021).

siendo publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en diciembre de ese año. La Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM) se discutió con retraso y fue aprobada hasta septiembre de 2021. El proceso de recolección de firmas se llevó a cabo entre el 1 de noviembre y el 25 de diciembre de 2021.

Contrario al carácter espontáneo que debe regir un ejercicio de participación ciudadana y de democracia directa como lo es la RM, la mayor parte de las firmas las recabó la asociación civil «Que siga la democracia» vinculada a Morena<sup>24</sup>. En su campaña de recolección, «Que siga la democracia» promovió la «ratificación» —y no la revocación— del presidente, motivo por el cual el INE emitió una medida cautelar luego de la queja presentada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Poco después, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó una multa por incumplimiento de dicha medida cautelar (Monroy, 2022)<sup>25</sup>. Según estimaciones, «Que siga la democracia» entregó 8,9 de los 11 millones de firmas recibidas por el INE (Vallejo, 2022). De éstas fueron validadas 3.451.843 firmas (3,75% de la lista nominal, superando el 3% necesario en 25 entidades federativas de las 17 requeridas para la realización del proceso).

Tras el conteo de firmas, el 4 de febrero el INE anunció la convocatoria para consulta de RM. La jornada para votar a favor o en contra de la revocación del mandato de López Obrador tuvo lugar el 10 de abril<sup>26</sup>. Con una participación de 16.502.636 ciudadanos (17,78% del padrón electoral), la opción por la continuidad obtuvo 91,86% (15.159.323 votos), y por la revocación 6,44% (1.063.209 votos). A nivel subnacional, se presentaron fenómenos que merecen un análisis más amplio: 16 estados mostraron una participación por encima de la media nacional, alcanzando 35,9% en Tabasco y 33,8% en Chiapas. El mayor porcentaje de participación se concentró en los estados del sur, sureste y centro del país, coincidiendo algunos de éstos con los de mayor respaldo al presidente; mientras que la más baja participación y mayor apoyo a la revocación se concentró en las zonas del Bajío y centro

---

24. La asociación civil está dirigida por la ex panista y luego morenista Gabriela Jiménez Godoy. En ésta también han participado los exlegisladores federales Sergio Pérez Hernández, Katia Castillo Lozano, Juan Enrique Ferrera Esponda y Marco Antonio Andrade Zaval.

25. La asociación también fue señalada por la aparición de espectaculares en diversas partes del territorio nacional con los eslóganes «Vamos a votar #QueSigaAMLO» y «#QueSigaElPresidente». Los espectaculares a favor del presidente no fueron los únicos, en municipios como Lerma, Toluca y Metepec, en el Estado de México, entidad gobernada por el PRI, aparecieron espectaculares haciendo un llamado «para que se vaya» el presidente (Pérez, 2022).

26. La pregunta aceptada por la oposición fue ¿Estás de acuerdo en que a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo? Las respuestas fueron a) Que se le revoque el mandato por pérdida de confianza y b) Que siga en la Presidencia de la República.

TABLA 2.  
COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE REVOCACIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

País (año)	Motivo	Tipo de oposición	Principal impulsor	Aprobación presidente <sup>a</sup>	Participación	Resultado	Efecto(s)
Venezuela (2004)	Crisis de gobernabilidad con polarización política	Legislativa fuerte. Se sumaron diversos sectores de la sociedad	Oposición política y de sectores organizados	Alta	Alta	Ratificación	Refuerzo de popularidad y fortalecimiento del Ejecutivo. Debilitamiento y desarticulación de la oposición. Incapacidad para mitigar polarización.
Bolivia (2008)	Crisis de gobernabilidad e institucionalización con polarización política	Legislativa y regional fuerte. Se sumaron diversos sectores de la sociedad	Presidente de la República	Alta	Alta	Ratificación	Fortalecimiento del Ejecutivo. Reducción de conflicto regional y mitigación de crisis de gobernabilidad. Incapacidad para mitigar polarización.
México (2022)	Inexistencia de crisis de gobierno e institucional, pero presencia de polarización política	Débil y minoritaria. Sin movilización social ni política en contra	«Sociedad civil», Presidente de la República y partido en el gobierno	Alta	Baja	Ratificación	Refuerzo de popularidad del Ejecutivo. Aumento de conflicto con oposición.

Elaboración propia.

<sup>a</sup> La aprobación promedio de cada presidente en el año en que se efectuó el referéndum revocatorio era de 59,2% para Chávez (El Universo, 2005), 59,0% para Morales (Vilar, 2009) y 60,0% para López Obrador (Oraculus, 2022).



norte, estados gobernados por la oposición (Cómputos de la Revocación de Mandato, 2022. INE).

Los resultados permiten inferir que la celebración de la RM no sólo reforzó el discurso de AMLO a favor de la democracia participativa, sino que le permitió renovar su mandato popular a través de la movilización y obtener aprobación para dar continuidad a su agenda política. Para la ciudadanía que participó el día de la jornada electoral significó la oportunidad de ejercer un derecho recientemente consagrado, pero también de mostrar su respaldo al presidente. Sin embargo, este escenario arrojó resultados disímiles. La oposición, que decidió no participar en el referéndum, intensificó el conflicto con el Ejecutivo luego de la jornada de votación. Tan sólo dos meses después PRI, PAN y PRD se declararon en «moratoria constitucional»; una estrategia por la que acordaron no apoyar ninguna reforma constitucional proveniente del presidente o del partido oficial.

El análisis comparado evidencia que existen factores que ayudan a entender cuándo se activa un proceso revocatorio y qué efectos trae consigo (Tabla 2). En dos casos la crisis institucional o de gobierno estuvo presente: los presidentes Morales de Bolivia y Chávez de Venezuela atravesaron por situaciones que ponían en riesgo la gobernabilidad y su propia continuidad con oposiciones políticas tanto legislativas como regionales fuertes, medios de comunicación, sectores empresariales y otros gremios en contra, así como protestas ciudadanas. Estos elementos fueron suficientes para que la oposición en Venezuela —a pesar de la dificultad normativa para iniciar el proceso— y el presidente en Bolivia solicitaran la RM como una salida institucional que diera cauce a la situación política. Para el caso mexicano la activación del mecanismo no se explica por estos factores, puesto que López Obrador no enfrentaba ninguna amenaza a su gobierno ni existía una oposición política fuerte —a pesar de estar unida y bien articulada— que demandara su destitución. Se trató más bien de un recurso discursivo, legitimador y de movilización.

Un efecto que se aprecia cuando un político sale airoso de un proceso de RM es el incremento en la popularidad individual o la mejora electoral de su partido. Chávez tenía una aceptación de 59% cuando se celebró el referéndum, cifra que aumentó paulatinamente en los siguientes meses hasta 70,5% (El Universo, 2005). AMLO venía de su aprobación más baja previo a la jornada del referéndum, en marzo de 2022, con 60%, pero aumentó a 65% en mayo y de ahí en adelante se mantuvo constante (Oraculus, 2022). Con relación a la obtención de resultados favorables en elecciones celebradas después de la RM, en Venezuela el oficialismo ganó 21 de 22 gobernaciones en las elecciones subnacionales de octubre de 2004 (Lander y López, 2005). En Bolivia, el MAS ganó las dos prefecturas departamentales que perdió la oposición en el referéndum revocatorio, Morales ganó la reelección en las elecciones generales celebradas en diciembre de 2009 y, en este mismo proceso, su partido obtuvo mayoría calificada en ambas cámaras. En México, Morena ganó cuatro de las seis gubernaturas en disputa en las elecciones subnacionales de julio de 2022, convirtiéndose con ello en la principal fuerza política en el país al gobernar 20 de las 32 entidades federativas.

## REFLEXIONES FINALES

La revocación de mandato se ha introducido en los diseños normativo como un instrumento para ampliar los canales de participación y hacer frente al déficit de la democracia representativa. Más allá del plano formal, su implementación encara riesgos y no ha estado exenta de tensión. El análisis aquí expuesto permite afirmar que las consecuencias sobre su uso son diferentes según el contexto y las pretensiones de los actores. Por un lado, la RM puede tener ventajas y alcanzar los objetivos para los que originalmente fue ideada cuando se cumplen ciertas condiciones. Los casos de Venezuela y Bolivia, en los que existían razones para solicitar el referéndum, evidencian un mayor empoderamiento ciudadano —visto tanto en la recolección de firmas, en el primero, como el día de la jornada de votación en ambos— y una atenuación de las crisis de gobernabilidad e institucional, respectivamente. Además de servir como válvula de escape, en estos casos el ejercicio fortaleció a los mandatarios cuestionados<sup>27</sup>, dando respuesta institucional y pacífica a un problema inherente a los presidencialismos —como lo es la rigidez del mandato—.

Por otro lado, la RM puede enfrentar amenazas y afectar el libre ejercicio como derecho político y el resultado deseado cuando se altera su naturaleza; es decir, cuando su uso no es ciudadano, espontáneo o excepcional. Tal es el caso de México, donde nunca estuvo en duda la legitimidad del presidente ni en peligro su permanencia al frente del gobierno. Bajo este escenario, el proceso se convirtió en una apuesta personal y partidista, una apelación plebiscitaria alejada del ideal normativo que permitió al Ejecutivo fortalecer un proyecto político y movilizar sus bases de apoyo. Este uso se vio favorecido por un marco legal laxo que sólo exige 3% de firmas para solicitar la convocatoria, lo cual no hubiera sido posible con un porcentaje más alto de firmas, como el que se exige en los otros tres casos que cuentan con RM presidencial en América Latina.

En el debate de las consecuencias de la RM sobre la democracia existe un holgado consenso en que la ampliación de la participación por sí misma no resuelve los problemas derivados de la crisis de representación. Tampoco se trata de innovaciones que, al ser aplicadas, en automático traerán mejoras a la democracia (Welp, 2022). No obstante, como muestra este trabajo, en la medida que se cuente con reglas adecuadas que faciliten la activación del mecanismo y no limiten o restrinjan la participación ciudadana, que no haya intervención de actores políticos relevantes y que se justifique su celebración, la RM puede empoderar a la ciudadanía y mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas; sobre todo en sistemas presidenciales garantizando la estabilidad del régimen. Por el contrario, la transgresión deliberada de alguno de esos elementos altera su naturaleza, pervierte su uso, limita su alcance y afecta la participación.

---

27. Los casos aquí analizados en los que sale fortalecido el mandatario coinciden con otros contextos, tal como evidencia Whitehead (2018).

*Bibliografía*

- Alcántara, Manuel. 2019. «Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina», *Derecho Electoral* (28): 1-24. Disponible en: [http://doi.org/10.35242/RDE\\_2019\\_28\\_1](http://doi.org/10.35242/RDE_2019_28_1)
- Altman, David. 2005. «Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?», *Política y Gobierno* 12(2): 203-232.
- Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Gran Bretaña: Cambridge University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.1017/9781108634397>
- Ascarrunz, Julio y Welp, Yanina. 2019. *La revocatoria de mandato en Bolivia. Análisis de limitaciones y propuesta de reformas*. Bolivia: Red Nacional de Participación Ciudadana y Control Social.
- Aznárez, Juan. 2001, 11 de diciembre. «La oposición a Chávez canta victoria y prepara nuevas movilizaciones.» Disponible en web: [https://elpais.com/diario/2001/12/12/internacional/1008111618\\_850215.html#?rel=listaapoyo](https://elpais.com/diario/2001/12/12/internacional/1008111618_850215.html#?rel=listaapoyo) [Consulta: 18 de julio de 2022]
- Boletín Estadístico No. 1. 2013. Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia (OEP), Disponible en web: <https://www.oep.org.bo/informacion-publica/referendum-revocatorio-de-mandato-popular-2008/>
- Bowler, Shaun. 2004. «Recall and representation Arnold Schwarzenegger meets Edmund Burke», *Representation* 40(3): 200-212. Disponible en: <http://doi.org/10.1080/00344890408523266>
- Buró Parlamentario. *Reportes Legislativos 2019, 2020 y 2021*. Disponible en web: <https://buroparlamentario.org/diputado/35> [Consulta: 08 de septiembre de 2022]
- Cameron, Maxwell y Luna, Juan Pablo. 2010. «Presentación. El estado de la democracia en la región andina», en Maxwell Cameron y Juan Pablo Luna (eds.), *Democracia en la región andina*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <http://doi.org/10.7440/2012.40>
- Cameron, Maxwell, Hersberg, Eric y Sharpe, Kenneth. 2012. «Voice and Consequence: Direct Participation and Democracy in Latin America», en Maxwell Cameron, Eric Hersberg y Kenneth Sharpe (eds.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 1-20. Disponible en: <http://doi.org/10.1057/9781137270580>
- Cómputos Distritales 2018 y 2021. INE. Disponible en: <https://ine.mx/voto-y-elecciones/procesos-electorales-anteriores/>
- Cómputos de la Revocación de Mandato 2022. INE. Disponible en: <https://computosrm2022.ine.mx/base-de-datos>
- Consejo Nacional Electoral (CNE). 2004. «Referéndum Presidencial 2004.» Disponible en web: [http://www.cne.gob.ve/referendum\\_presidencial2004/](http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/) [Consulta: 19 de julio de 2022].
- Colomer, Josep. 2004. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.

- Cronin, Thomas. 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. EE.UU.: Harvard University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.4159/harvard.9780674330092>
- Eberhardt, María Laura. 2017. «La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador», *Colombia Internacional* (92): 105-133. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04>
- Eberhardt, María Laura. 2019. «Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral?», *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política* (16): 117-150. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.76858>
- El Financiero. 2021, 21 de mayo. «AMLO y otros cuatro mandatarios salen ‘reprobados’ en el manejo de la pandemia». Disponible en web: <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/2021/05/20/amlo-y-otros-cuatro-mandatarios-que-salen-reprobados-en-manejo-de-la-pandemia/> [Consulta: 03 de octubre de 2022]
- El Universo. 2005, 11 de junio. «Hugo Chávez tiene el 70% de popularidad en Venezuela, según encuesta». Disponible en web: <https://www.eluniverso.com/2005/06/11/0001/14/DB99DB7DD88C402880561AB59EA29301.html> [Consulta: 04 de septiembre de 2022]
- Font, Joan, della Porta, Donatella y Sintomer, Yves. 2014. «Introduction», en Joan Font, Donatella della Porta e Yves Sintomer (eds.), *Participatory Democracy in Southern Europe. Causes, Characteristics and Consequences*. Maryland: Rowman and Littlefield, 1-20.
- Franco-Cuervo, Ana B. 2014. «Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)», en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 57-81.
- Garrido, Carlos. 2021. «La revocatoria del mandato en las democracias de América Latina», *Teoría y Realidad Constitucional* (47): 323-353. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.47.2021.30721>
- Humphreys, Denise y Anthony Bebbington. 2010. Anatomy of a Regional Conflict: Tarija and Resource Grievances in Morale’s Bolivia», *Latin American Perspectives* 37(4): 140-160. Disponible en: <http://doi.org/10.1177/0094582X10372503>
- Kornblith, Miriam. 2014. «Venezuela: polarización, revocatoria y después», en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 111-133.
- Lander, Luis. 2004. «La insurrección de los gerentes: Pdvs y el gobierno de Chávez», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 10(2): 13-32.
- Lander, Luis y López, Margarita. 2005. «Referendo revocatorio y elecciones regionales en Venezuela: geografía electoral de la polarización», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 11(1): 43-58.
- Linz, Juan. 1989. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.

- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. 1997. «Juan Linz, Presidentialism, and Democracy. A Critical Appraisal», *Comparative Politics* 29(4): 449-471.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. 2010. «Democratic Governance in Latin America: Eleven Lessons from Recent Experience», en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.1515/9780804772969>
- Mayorga, Fernando y Rodríguez, Benjamín. 2015. *Democracia participativa y crisis política. Análisis del resultado del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.
- Medina, Ignacio. 2021. *Elecciones presidenciales en Latinoamérica 2018-2019: México, Brasil y El Salvador*. México: El Colegio de Jalisco.
- Monroy, Jorge. 2022, 23 de febrero. «TEPJF confirma multa a la asociación civil Que siga la democracia por promoción indebida de la revocación de mandato». Disponible en web: <https://www.economista.com.mx/politica/TEPJF-confirma-multa-a-la-asociacion-civil-Que-siga-la-democracia-por-promocion-indebida-de-la-revocacion-de-mandato-20220223-0064.html> [Consulta: 01 de septiembre de 2022]
- Nohlen, Dieter. 2003. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico empírico*. México: UNAM.
- Oraculus. 2022. «Aprobación presidencial». Disponible en web: <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/> [Consulta: 07 de septiembre de 2022]
- Panizza, Francisco. 2009. *Contemporary Latin America: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus*. Londres: Zed Books. Disponible en: <http://doi.org/10.5040/9781350219359>
- Paullier, Juan. 2012, 10 de abril. «A diez años del golpe contra Chávez, ¿qué fue de los protagonistas?» Disponible en web: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/04/120410\\_venezuela\\_aniversario\\_golpe\\_2002\\_personajes\\_jp](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/04/120410_venezuela_aniversario_golpe_2002_personajes_jp) [Consulta: 18 de julio de 2022]
- Pérez, Jesús. 2022, 18 de marzo. «Promueven voto a favor o en contra de AMLO en calles del #Edomex». Disponible en web <https://www.digitalmex.mx/politica/story/33723/amlo-edomex-voto-revocacion-mandato> [Consulta: 01 de septiembre de 2022]
- Qvortrup, Matt. 2014. «La experiencia estadounidense de 1776 a 2012», en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 207-224.
- Selee, Andrew y Peruzzotti, Enrique (eds). 2009. *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.56021/9780801894060>
- Spivak, Joshua. 2004. «California's Recall: Adoption of the 'Grand Bounce' foe Elected Officials», *California History* 82(2): 20-37. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/25161725>

- Tuesta, Fernando. 2014. «Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)», en Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 7-30.
- Vallejo, Guadalupe. 2022, 19 de enero. «Organización se deslinda de las firmas irregulares en apoyo a revocación». Disponible en web: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/01/19/organizacion-se-deslinda-de-las-firmas-irregulares-en-apoyo-a-la-revocacion> [Consulta: 04 de septiembre de 2022]
- Vilar, José. 2009. *De encuestas y elecciones en Bolivia*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Welp, Yanina. 2014. «De venenos y fármacos: la regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas», en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 247-266.
- Welp, Yanina. 2018. «Recall referéndum around the world: origins, institutional designs and current debates», en Laurence Morel y Matt Qvortrup (eds.), *The Roudledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. Nueva York: Roudledge. Disponible en: <http://doi.org/10.4324/9780203713181>
- Welp, Yanina. 2022. *The Will of the People. Populism and Citizen Participation in Latin America*. Berlin: De Gruyter.
- Welp, Yanina y Uwe, Serdült. 2014. «La revocatoria del mandato: propuesta de análisis», en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 1-6.
- Whitehead, Laurence. 2018. «The recall of elected officeholders the growing incidence of a venerable, but overlooked, democratic institution», *Democratization* (25)8: 1341-1357. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1455665>

Presentado para evaluación: 17 de octubre de 2022.

Aceptado para publicación: 13 de septiembre de 2023.

LUIS ANTONIO GONZÁLEZ TULE

[luis.gonzalez@iteso.mx](mailto:luis.gonzalez@iteso.mx)

<https://orcid.org/0000-0002-3336-8640>

Profesor investigador en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 1) del CONACYT (México). Sus líneas de investigación son: Clientelismo político, Compra de voto, Partidos y Sistemas de Partidos, Procesos y Sistemas Electorales en América Latina.

---

# Las fallidas políticas de suma cero de EE.UU. y la UE hacia Cuba

*The failed zero-sum EU and U.S. policies towards Cuba*

SUSANNE GRATIUS

Universidad Autónoma de Madrid

## Cómo citar/Citation

Gratius, S. (2023). Las fallidas políticas de suma cero de EE.UU. y la UE hacia Cuba. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 91-114. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.63.04>

## Resumen

Desde la imposición del embargo de Estados Unidos (EE.UU.) hace más de sesenta años, Cuba ha sido un laboratorio de promoción de la democracia para fomentar un cambio de régimen por parte de Washington y una apertura política desde Bruselas. El mantenimiento del unipartidismo evidencia no solo el fracaso de estas políticas sino su contribución a la consolidación del régimen revolucionario que gobierna desde 1959. Este artículo se pregunta, desde un marco analítico cualitativo y comparado, por qué ambos actores mantienen sus respectivas políticas. A tal fin, explora la dinámica entre los instrumentos y resultados de las políticas de promoción democrática de EE.UU. y la Unión Europea (UE) hacia Cuba. Se fundamenta en los postulados teóricos de regímenes políticos, transiciones y promoción democrática vía compromiso constructivo por parte de la UE o desde la coerción vía sanciones de Estados Unidos.

*Palabras clave:* promoción de la democracia, política exterior, regímenes políticos, autoritarismo, Cuba, EE.UU., UE.

## Abstract

Since the imposition of the US embargo, sixty years ago, Cuba became a laboratory for different strategies of democracy promotion implemented by Washington to change the regime and by Brussels to promote a reform from within. The maintenance of the one-party-system confirms not only the failure of these policies but their contribution to the consolidation of the revolutionary regime in place since 1959. The article asks why both actors maintain their policies towards Cuba. Through a qualitative and comparative analytical framework, it explores the dynamics between instruments and results of US and European Union (EU) strategies towards Cuba. It includes theoretical debates on political regimes, transitions and democracy promotion strategies through constructive engagement in case of the EU and through sanctions on behalf of the United States.

*Keywords:* democracy promotion, foreign policy, political regimes, authoritarianism, Cuba, EU, United States.

---

## INTRODUCCIÓN

En su estudio comparativo, Lachapelle, Levitsky, Way y Casey (2020) explican la resistencia del régimen cubano con la durabilidad de gobiernos revolucionarios que gozan de mayor legitimidad y arraigo en la población. En el caso de Cuba, el régimen revolucionario continúa en el Postcastrismo, ya que desde 2018 comparten el poder el dúo Miguel Díaz-Canel, en la Presidencia, y Manuel Marrero como Primer Ministro, una figura rescatada por la Constitución de 2019 (Chofre, 2020). Contrario a los postulados del nepotismo o del carisma como formas tradicionales de gobernar que terminan con la muerte de los líderes, la desaparición de los hermanos Castro del escenario político apenas alteró las estructuras del poder, basadas, en este orden, en el Consejo de Estado como máximo órgano de decisión, las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) como poder fáctico y el Partido Comunista de Cuba (PCC) como justificación del unipartidismo y la centralización del poder (Sánchez, 2020).

Aunque el mito de la Revolución de 1959 es un elemento clave para explicar la durabilidad del régimen autoritario unipartidista, otro factor importante, muchas veces ignoradas en la literatura académica sobre regímenes políticos y transiciones, son las políticas de los actores externos clave, en este caso EE.UU. y la UE. Sus estrategias opuestas, de coerción o promoción democrática dura (PDD) desde Washington (López-Levy, 2020) y de compromiso por parte de Bruselas (Romero, 2020) que prefiere una política de promoción democrática blanda (PDB) contribuyen a bloquear una salida democrática en la Isla. Por tanto, el artículo explora por qué se mantienen estas políticas, a pesar de su resultado negativo y parte de tres postulados.

Primero, las políticas divergentes de EE.UU. y la UE para promover la democracia han tenido, en su conjunto, un efecto estabilizador para el régimen cubano. Como indica el título basado en la teoría de juegos, ambas políticas de promoción democrática se anulan entre sí y suman cero en cuanto a sus efectos en el régimen cubano.

En segundo lugar, parece que el uso de coerción y las sanciones por parte de EE.UU. o del compromiso de la UE depende de dos factores: de la constelación de poder entre actores internos y del proceso de reformas y contrarreformas en Cuba. Parece que no importan tanto los resultados de las políticas exteriores en términos de incentivar cambios políticos en Cuba, sino prevalece la satisfacción de los intereses de determinados actores en EE.UU. y la UE. y que explica también la variación de instrumentos que aplicaron en un momento u otro. Por tanto, la promoción democrática tiene fines domésticos y no tanto fomentar la democracia en Cuba.

El caso cubano indica que, en regímenes autoritarios sin una fuerte oposición radicada en el país (Drezner, 2011, Letzkian y Souva, 2007) y un sistema de represión que



califica cualquier tipo de disidencia de colaboración con EE.UU.<sup>1</sup>, funciona mejor una PDB de presencia e influencia en la Isla que la coerción o la PDD que es utilizado por el régimen para justificar el cierre interno ante la amenaza externa.

La imagen de «David y Goliath» ilustra el conflicto sumamente asimétrico (Womack, 2015) entre Cuba y EE.UU., herencia de la Guerra Fría y de dos acontecimientos que condicionan la dinámica bilateral hasta hoy (Alzugaray, 2023): la fallida invasión de EE.UU. en la Bahía de los Cochinos en 1961 y la crisis de los misiles un año después (Allison, 2012). El resultado del contencioso bilateral eran las sanciones económicas y financieras unilaterales de EE.UU. que se mantienen en su esencia y adquieren un carácter extraterritorial en 1992 y 1996 por las Leyes Torricelli y Helms-Burton (Vidal, 2022; CRS 2022; Roy 2000). Las sanciones no sólo fallaron en su objetivo de derrocar el Castrismo (Leogrande, 2015a, 939), sino que siguen alimentando el argumento de la soberanía nacional amenazada del exterior que justifica la unidad política en torno al régimen revolucionario como garante de independencia.

El conflicto histórico con EE.UU., que durante la Guerra Fría no toleraba gobiernos revolucionarios en su vecindad (Alzugaray, 2023), ayuda al gobierno cubano a mantenerse en el poder, al permitir que la cúpula política se presente como único escudo ante la potencia hegemónica, una dinámica que comprueba el efecto de cohesión nacional o *rally around the flag* de sanciones (Hill, 2016). Además, el conflicto bilateral y la coerción colocaron a Cuba en el campo de los enemigos no democráticos de Washington. Al verse separado, desde el embargo impuesto en 1962, de su tradicional socio externo, el gobierno revolucionario se vio obligado a buscar aliados fuertes capaces de contrarrestar los intentos de Washington de desestabilizar la Revolución, primero mediante la invasión (Bahía de Cochinos) y luego a través de las sanciones, así como el financiamiento de la oposición y la disidencia interna (López-Levy, 2020; Roy, 2000; Leogrande 2015a y b). Estos aliados externos de Cuba eran, primero, la Unión Soviética, luego Venezuela y, desde 2016, la UE que fue en 2021 su principal socio comercial, donante y contraparte política.

La UE se distanció de las sanciones unilaterales de EE.UU. que condena cada año ante Naciones Unidas y persiguió una política propia hacia Cuba que osciló entre la condicionalidad democrática y el compromiso constructivo (Perera, 2017; Gratius, 2017; Romero, 2020). Desde 2016, cuando ambas partes firmaron el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, ADPC (Diario Oficial de la UE, 2016), la UE mantiene una política de compromiso constructivo con Cuba, contrarrestando los efectos negativos de las sanciones de EE.UU. mediante la cooperación al desarrollo, el diálogo político, el turismo, las inversiones y el intercambio comercial. Cabe resaltar la singularidad de Cuba en la política exterior de la UE: primero, por la aprobación, en 1996, de una Posición Común (Diario Oficial de la UE, 1996) propuesta por España que condicionaba un acuerdo de cooperación a una apertura democrática en

---

1. El artículo 4 de la Constitución cubana considera «la traición a la patria es el mayor de los crímenes».

la Isla, y, en segundo lugar, por la política de compromiso con el régimen cubano que contrasta con su estrategia hacia otros países con gobiernos autoritarios como Venezuela, donde la UE aplica sanciones, en consonancia con EE.UU. En Cuba, la UE ofrece al régimen reconocimiento político y la supervivencia económica.

Partiendo de la idea de *linkage* (dimensión material de interdependencia comercial, política, cultural y cooperación al desarrollo) y *leverage* (dimensión ideacional como influencia e intercambio de posiciones políticas), desarrollados por Levitsky y Way (2006) para «medir» los resultados de la promoción democrática, la interacción de las políticas de EE.UU. y la UE para contribuir a una apertura democrática en Cuba es negativa. Por dos razones: primero, porque fortalece la cohesión interna del régimen y, segundo, porque representa, como indica el título, una suma cero o competición entre ambos, al perder EE.UU. el *linkage* y que asume o gana la UE.

A continuación, se exploran los instrumentos, los resultados y las causas de la falta de consenso entre promotores de la democracia, singularizando el caso de Cuba que representa una anomalía en las políticas de EE.UU. y la UE por las divergencias en cuanto a objetivos (cambio de régimen versus reformas democráticas) e instrumentos (coerción versus compromiso). En una primera parte, se desarrollan los conceptos y enfoques teóricos, teniendo en cuenta la literatura sobre la promoción de la democracia basadas en políticas exteriores normativas y sus desarrollos, críticas y contestaciones. En el segundo apartado se presenta una tipología de tres instrumentos o modelos de fortalecer la democracia que usaron EE.UU. y la UE alternamente (coerción, condicionalidad y compromiso o *engagement*), destacando el papel de los respectivos actores internos. Un tercer bloque explora la dinámica entre las políticas de EE.UU. y la UE en diferentes momentos durante el período 1992-2023, que coincide e interactúa con el proceso de reformas y contrarreformas en Cuba desde la caída del bloque socialista. Las conclusiones retoman las tres hipótesis iniciales y exploran un acercamiento de posiciones de EE.UU. y la UE en torno a uno de los modelos.

## PROMOCIÓN DEMOCRÁTICA: DEBATE, CRÍTICAS Y NUEVOS ENFOQUES

Escribir sobre la promoción de la democracia de la UE y Estados Unidos desde el fin de la Guerra Fría supone tres dilemas de entrada. Primero, incluye el riesgo de identificarse con la tesis de la paz liberal y la idea Kantiana de que las democracias no entran en guerra entre ellas que fundamenta, desde la Escuela Liberal de Relaciones Internacionales y autores como Doyle (1983) o Russett (1995), las políticas exteriores normativas de promoción de la democracia. Segundo, representa un dilema ético: al entrar en el debate sobre promoción democrática se acepta el cuestionado postulado de la exportación de la democracia de Occidente a los países del Sur Global, lo cual implica una posición de «supremacía moral» (Parmar, 2018: 155). Con ello se legitima este tipo de políticas en Occidente y el orden liberal vigente fundamentado en la economía de mercado y la democracia representativa. Un tercer problema representa

el concepto mismo de la democracia detrás de las políticas exteriores que la promueven y que ha sido objeto de críticas por las ausencias de enfoques alternativos o plurales más allá de su connotación liberal o representativa (Kurki, 2010).

Consciente de estas paradojas, el artículo se construye desde el enfoque normativo o ideacional de las políticas exteriores de EE.UU. y la UE, guiadas por la tesis de la paz democrática de que las democracias sean más pacíficas y, por tanto, habría que fomentar procesos de democratización (Doyle, 1993), pero desde una perspectiva crítica ante la interpretación liberal de la democracia y las asimetrías de poder (Womack, 2015), así como la escasa legitimidad de la promoción democrática que supone la exportación de un modelo político que, además, ha dejado de prevalecer en un escenario global de creciente autocratización (Leininger, 2022).

Al formar parte de los objetivos e instrumentos de política exterior (Hill, 2016), la promoción de la democracia es un concepto liberal controvertido y subjetivo al depender de la interpretación de los que lo aplican. En principio, representa «todas aquellas actividades de política exterior enfocados a fortalecer la transición, consolidación o mejoramiento de la democracia en otros estados y sus sociedades» (Huber, 2015: 23). Esta definición y las políticas en este ámbito reflejan una visión liberal de las Relaciones Internacionales y de los postulados de la paz democrática.

La promoción de la democracia ha generado un amplio campo de estudios académicos que buscan arrojar luz a los objetivos, instrumentos y resultados de este tipo de políticas. La abundante literatura sobre la promoción de la democracia (de autores como Carothers, Diamond, Leininger, Levitsky, Way, Wolff, Youngs, entre otros) se centra en las dinámicas internas y/o entre actores externos y locales, en las estrategias e instrumentos, la distribución de los recursos y los resultados, desde un enfoque de caso único o estudios comparados. Sobre todo en la post Guerra Fría, promover la democracia y los derechos humanos se había convertido en parte de la política exterior de la mayoría de países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y también en un ámbito importante de la cooperación al desarrollo, donde la UE y sus Estados miembro, Estados Unidos, Canadá y otros invierten recursos para crear o fortalecer democracias fuera de sus fronteras.

Particularmente durante los años noventa, la influencia estadounidense y europea fue tan grande que las potencias Occidentales se convirtieron en un sinónimo de la 'Comunidad Internacional' que velaron por la democracia y la economía de mercado. Esta hegemonía de poder (Parmar, 2018), y los recursos para promover la democracia, generaron fuertes incentivos para las élites gobernantes en todo el mundo de adoptar instituciones políticas al estilo Occidental y elevó los costes para regímenes autoritarios (Levitsky y Way, 2020: 52). Esta política, como constata la literatura, ha sido exitosa en algunos casos y en otros no. Cuba pertenece, sin duda, al segundo grupo de países.

Más recientemente, la promoción de la democracia ha entrado en crisis (Carothers, 2020; Levitsky y Way, 2020) y se buscan otros enfoques más novedosos y diferenciados para atender, sobre todo, el fenómeno reciente del retroceso democrático en numerosos países (Carothers y Press, 2022; Leininger, 2022). La crisis de las políticas de promoción democrática se debe a varios factores: el fracaso de casos emblemáticos

como Afganistán, Libia, Egipto o Túnez y, ligado a ello, el rechazo de la imposición democrática mediante la coerción y la fuerza, así como el auge de potencias como China o Rusia que contrarrestan la «hegemonía liberal» representada por EE.UU. y la UE (Levitsky y Way, 2020) a fin de ofrecer sus visiones del autoritarismo, la soberanía nacional y la no injerencia. Por tanto, el debate académico ha girado hacia la contestación de la promoción de la democracia por parte de autocracias como China o Rusia que presentan y exportan sus modelos como alternativa (Burnell, 2010).

La clásica literatura sobre promoción democrática se refiere esencialmente a las políticas de la UE y EE.UU. y se centran en a) los objetivos, b) los instrumentos, c) los resultados y d) su peso en las políticas exteriores de los países. Particularmente útil para contrastar instrumentos y resultados fue el concepto de *linkage y leverage* creado por Levitsky y Way (2006) que representó un importante avance al diferenciar entre la dimensión material (*linkage*), y la dimensión ideacional (*leverage*) como propuesta para «medir» los resultados de la promoción de la democracia. En el caso de Cuba, ambos conceptos son útiles para explicar el bloqueo que supusieron preferencias políticas diferentes (coerción versus compromiso) de EE.UU. y la UE frente a la Isla.

TABLA 1.

PDD Y PDB: PROMOCIÓN DURA Y BLANDA DE LA DEMOCRACIA

	PDD	PDB
Instrumentos	Sanciones (generales, selectivas, extraterritoriales), condicionalidad, presión diplomática, aislamiento, apoyo/reconocimiento oposición	Diálogo político, declaraciones, AOD, relaciones económicas, observación electoral, mediación, fortalecimiento institucional

Fuente: Elaboración propia.

Hay una gran variedad de **instrumentos** (ver tabla 1) para promover la democracia y, en términos generales, debido a un mayor uso de la coerción, EE.UU. tiende a ser un promotor duro de la democracia, mientras que la UE recurre menos a sanciones y prefiere el diálogo y la cooperación, perfilándose más bien como un promotor blando de la democracia. Dentro de la categoría de la PDD están las sanciones generales, selectivas y extrarregionales, la condicionalidad, a presión diplomática, el aislamiento y el apoyo o reconocimiento de la oposición. Por otra parte, la PDB abarca la asistencia oficial al desarrollo (AOD), el diálogo político, las relaciones económicas, la observación electoral, la mediación o las declaraciones políticas (ver tabla 2).

En cuanto a los **resultados** de la promoción democrática, cabe tener en cuenta las especificidades de cada caso y el tipo de régimen para evaluar los efectos positivos o negativos de las políticas de promoción democrática en el país destino. No obstante, la literatura académica apenas diferencia entre promover la democracia en países con regímenes híbridos que retroceden o avanzan hacia una apertura, dictaduras no competitivas o democracias en declive. En este sentido, las propuestas de Carothers y Press (2022) y de Leininger (2022) de ajustar los instrumentos y estrategias de

promotores de la democracia a las situaciones específicas, como el retroceso o la recesión democrática en determinados países donde no habría que promover sino proteger la democracia, suponen un avance en esta dirección. Particularmente útil es la distinción de seis fases de transición democrática y autocrática que ofrece Leininger (2022). Sin embargo, habría que tener en cuenta regímenes autoritarios cerrados como el caso cubano o países que inician un proceso de transición democrática y/o autoritaria y que serían híbridos. Dicho esto, el artículo propone establecer una correlación entre promoción democrática y tipo de régimen político: 1) dictadura cerrada sin fisuras en la cúpula y/o una oposición poderosa; 2) híbrido entre democracia y autoritarismo; 3) democracia que retrocede. En el caso de Cuba que corresponde al tipo 1), el compromiso o la PDB parece funcionar mejor que la coerción o la PDD. Viceversa, se entiende que la PDD sería más efectiva en democracias en retroceso y regímenes híbridos de tipo 2) y 3), donde existe una oposición fuerte. Sin embargo, ello requiere un estudio comparativo exhaustivo y comparado, y este artículo se limita a analizar el caso cubano.

TABLA 2.

INSTRUMENTOS Y RÉGIMEN POLÍTICO: ¿QUÉ FUNCIONA CUÁNDO?

	<b>Autoritarismo cerrado</b>	<b>Régimen híbrido o en transición</b>	<b>Democracias en retroceso</b>
PDD	Coerción y presión	X (condicionalidad, coerción, apoyo oposición)	X (condicionalidad)
PDB	X (diálogo político, cooperación, relaciones económicas)	X (diálogo, cooperación, observación electoral, mediación, fortalecimiento institucional)	X (diálogo, cooperación, fortalecimiento institucional)

Fuente: elaboración propia.

## MODELOS Y ACTORES DE PROMOCIÓN DEMOCRÁTICA EN CUBA

A continuación, se explicarán los tres «modelos» o instrumentos de promoción democrática para sopesar después las convergencias y divergencias entre EE.UU. y la UE en sus políticas hacia Cuba.

**El modelo 1** de la tabla 3 se fundamenta en la coerción y la presión para ahogar económicamente un régimen autoritario, aislarle diplomáticamente y forzarle a modificar su comportamiento y/o provocar su colapso y un cambio de régimen. Desde la imposición del embargo, las sanciones generales y extraterritoriales son una constante en la política de EE.UU. hacia Cuba, independientemente de si gobierna el partido Republicano o Demócrata. Desde la aprobación de la Ley Helms-Burton en 1996 sólo el Congreso de EE.UU. puede levantar el embargo, mientras que los presidentes pueden modificar otras leyes y reglamentos, entre ellas el envío de remesas, la comunicación o la política migratoria.

TABLA 3.  
TRES «MODELOS» DE PROMOVER LA DEMOCRACIA

<b>Tipo</b>	<b>Modelo 1: Coerción</b>	<b>Modelo 2: Compromiso condicionado</b>	<b>Modelo 3: Compromiso constructivo</b>
Medidas	Sanciones (generales, selectivas, extraterritoriales), intervención militar, boicot o bloqueo, amenaza militar	Cláusulas democráticas en AOD, acuerdos de cooperación y Organizaciones Internacionales, Posiciones Comunes (UE), sistema de certificación (EE.UU.)	Acuerdos y convenios bilaterales, diálogo político, cooperación al desarrollo, inversión y comercio, intercambio cultural y tecnológico

Fuente: elaboración propia.

Según la literatura general sobre sanciones (Portela, 2016; Drezner, 2011, Letzian y Souva, 2007), desde una perspectiva jurídica y de Relaciones Internacionales, la coerción puede ser una estrategia viable, siempre y cuando sea limitado en el tiempo y tenga objetivos concretos. Por otra parte, algunos autores (Morgan, Syropoulos y Yotov, 2023: 21) concluyen su análisis comparativo de 1950 a 2019 diciendo que «sanciones generales no son considerados un instrumento político demasiado eficaz». El embargo de EE.UU. corresponde a este tipo de sanciones y, además, no cumple con ninguna de las dos condiciones mencionadas anteriormente. Por tanto, Zimbalist (2021) concluye que «el embargo y el esfuerzo de Estados Unidos para derrocar al gobierno de Castro han estado vigentes desde 1960 y han fracasado en todas las formas posibles. Obligaron a Cuba a arrojar en brazos de la URSS, proporcionaron una excusa para los fracasos económicos de su revolución y para su control político estricto de la población». Las sanciones se mantienen por dos razones: por inercia y tradición, cuya ruptura tendría costes políticos para cualquier gobierno de EE.UU., y por no enfrentarse a los Congresistas de origen cubano que defienden mano dura con Cuba como su principal misión política y razón de ser (Alzugaray, 2023; López-Levy, 2020; Dominguez y Barrera, 2020; Leogrande, 2015a).

En el caso de Cuba, la UE ha seguido los modelos 2 y 3 y no ha optado por una política de sanciones (modelo 1) sino que sus Estados miembro condenan el embargo de EE.UU. cada año ante Naciones Unidas, porque perjudica a la población y no es compatible con el derecho internacional. Además, la UE impuso, desde 1998 un estatuto de bloqueo contra las sanciones extraterritoriales de las Leyes Torricelli (1992) y Helms-Burton (1996) para proteger sus empresas que operan en Cuba. No obstante, la UE sanciona, similar a EE.UU., a unos treinta países en el mundo, y la coerción es un instrumento que aplican tanto Washington como Bruselas para modificar el comportamiento de terceros actores. En lo referente a Cuba, la UE impuso en 2003 tres restricciones en respuesta a una nueva ola de represión contra opositores: menor cooperación cultural, invitación de disidentes a celebraciones oficiales y congelación de la AOD. Cinco años después, en 2008, la UE levantó las medidas sin pedir condiciones previas al gobierno cubano (Romero, 2020).

**El segundo «modelo»**, compromiso condicionado, se sitúa entre sanciones y cooperación, jugando con los dos elementos desde una posición asimétrica de poder. A partir del restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba en 1988 hasta 2014, la política de la UE hacia Cuba puede calificarse de «compromiso condicionado» y, particularmente a partir de la Posición Común de la UE, aprobada en diciembre de 1996 a iniciativa de España durante el gobierno de José María Aznar (Gratius, 2017; Roy, 2000). Hasta 2016, cuando se sustituyó la Posición Común por el ADPC, Cuba fue el único país latinoamericano que durante dos décadas figuró cada año en la agenda del Consejo de la UE por la revisión de la Posición Común y que no había firmado ningún acuerdo con Bruselas. Esta singularidad desapareció con el ADPC que supuso la plena normalización de relaciones entre La Habana y Bruselas y el fin de las disputas entre Estados miembro como España o Francia que optaron por un cambio político a favor del compromiso constructivo y otros como Polonia o la República Checa que prefirieron la condicionalidad o la coerción. Se pueden hacer dos lecturas de la decisión de eliminar la Posición Común: una, la UE reconoció el fracaso del compromiso condicionado que sólo alimentó el discurso victimista del Gobierno; dos, las reformas económicas e institucionales aprobadas en la Cuba de la Post Guerra Fría indicaron que la estrategia de la UE había funcionado (Berg-Rodríguez, 2022). A diferencia de la UE, EE.UU. no ha aplicado este segundo modelo de promoción democrática hacia Cuba, pero lo hizo de forma indirecta mediante el uso de la condicionalidad democrática en la Organización de Estados Americanos (OEA) que impide la participación de Cuba.

**El tercer modelo** de compromiso constructivo representa el ADPC, con el que la UE adoptó una relación bilateral sin condiciones previas. El acuerdo no renuncia a la promoción de los derechos humanos, sino que lo incluye a través de un diálogo bilateral regular (Gratius y Pellón, 2022). Este enfoque corresponde a las estrategias de todos los países europeos importantes que mantienen acuerdos de cooperación con la isla y los 17 Estados miembros que abrieron Embajadas en Cuba (Berg-Rodríguez, 2022). En este sentido, el ADCP subsuma una política ya habitual de los Estados miembros durante el período del compromiso condicionado por parte de Bruselas. EE.UU. se sumó a esta estrategia de compromiso constructivo durante el segundo mandato de Barack Obama quien reabrió, en 2014, relaciones diplomáticas con Cuba y visitó la Isla en 2015. En su anuncio del cambio de política, paralelo al pronunciamiento de Raúl Castro, Barack Obama (2014) destacó que «terminarán un enfoque anticuado (las sanciones) que durante décadas impidieron avanzar nuestros intereses y empezaremos a normalizar las relaciones entre nuestros dos países. Estoy convencido de que mediante una política de compromiso podemos representar mejor nuestros valores». Este breve período, entre 2014-2016 fue el único momento en el cual EE.UU. y la UE coincidieron en el modelo 3 de compromiso constructivo con Cuba, aunque sin coordinar sus políticas.

EE.UU. incluye también algunos elementos de cooperación con la Isla que interrumpen la lógica de las sanciones, tales como el restablecimiento de relaciones diplomáticas sin concesiones democráticas de las autoridades cubanas en 2014 (Alzugaray, 2023; Domínguez et al., 2017), el envío de remesas desde los años noventa, las ventas

de alimentos y medicinas pagados al contado desde 2000 cuando Bill Clinton levantó esta parte del embargo, el acuerdo bilateral de migración EE.UU.-Cuba de 1994 o el control de estupefacientes y fronteras (Domínguez et al. 2017). Como resultado, el intercambio económico (bienes, remesas y visitantes) entre Cuba y EE.UU. creció entre 2005-2020 y «representó el 8,3% del PIB cubano» (Vidal, 2022: 21). Sin embargo, la coerción con el objetivo declarado de cambiar el régimen cubano<sup>2</sup> ha sido la estrategia dominante de EE.UU. (Dominguez y Barrera, 2020) frente a otros instrumentos como la cooperación y el diálogo.

Aunque Bruselas y Washington aplican los tres modelos, en el primer caso predomina la PDB mediante el compromiso constructivo y en el segundo la coerción o la PDD. Estas preferencias son el resultado de constelaciones de poder internos y reflejan, en menor medida, consideraciones de política exterior como el proceso de reformas en Cuba. En el caso de la UE, el compromiso fue el mínimo denominador común aceptable para todos los Estados miembro, primero un compromiso condicionado (Posición Común) y veinte años después, un compromiso constructivo mediante el ADPC. Para una parte de la izquierda europea, Cuba sigue representando el mito de la Revolución y aquel Estado rebelde que desafía a 90 millas a la potencia hegemónica EE.UU. Hasta la crisis a partir de 2020, los logros sociales (educación y salud, menos desigualdad) y un Estado fuerte que provee bienes públicos era otro argumento a favor de dialogar y cooperar con el gobierno, máxime y cuando la oposición está fragmentada, reprimida y actúa principalmente fuera de la Isla, desde EE.UU. Otro motivo para implementar los modelos 2 y 3 de compromiso con Cuba, es la imagen de la UE como potencia civil normativa ideacional comprometida con el multilateralismo y el desarrollo de normas y principios internacionales (Manners, 2013).

Tener presencia y voz en Cuba garantiza a la UE y sus Estados miembro *linkage* y *leverage* para observar los cambios en la isla. Sin embargo, el ADPC aún no está ratificado por Lituania, y el Parlamento Europeo (PE) pide, en sus Resoluciones del 9 de junio de 2021 y del 12 de julio de 2023, su congelación por la represión de las protestas del 11 de julio de 2021 y la violación de derechos humanos (PE, 2021 y 2023). Si estos actores reacios con el diálogo y la cooperación con Cuba (Europa del Este, el PE, algunos países nórdicos) ganan poder frente a los defensores de la política de compromiso constructivo (la Comisión Europea, el Alto Representante de Política Exterior, España y Francia, principalmente), la UE podría transitar nuevamente del compromiso constructivo hacia el modelo 2 del compromiso condicionado y/o suspender el ADPC (Gratius, 2021b). La posición crítica que denuncia la situación de derechos humanos en Cuba y pide sanciones (PE, 2023) contrasta con la del Alto Representante que, en su visita a Cuba, en mayo de 2023, dijo que «La UE no tiene ni la capacidad ni la voluntad de imponer cambios en Cuba» (PE, 2023: 8). Los perdedores de

---

2. La Ley Helms-Burton de marzo de 1996 o el «Cuban Liberty and Solidarity Act» prevé un «gobierno de transición democráticamente electo» y no reconoce el gobierno de los hermanos Castro.



la actual política de compromiso son las organizaciones de derechos humanos y el lobby cubano representados en el PE. A diferencia de EE.UU., la diáspora cubana en Europa —unas 160.000 personas— apenas tiene influencia en la UE y, durante décadas, la política europea fue un espejo (Gratius, 2017) de la estrategia española. Siguiendo la idea del *uploading* y *downloading* de políticas exteriores en la UE (Müller et al. 2021), España determinó, mediante el *uploading*, la relación entre la UE y Cuba hasta que se produjo, con el ADPC, una «europeización» de la política hacia la Isla.

Aunque las sanciones han sido el instrumento principal de EE.UU., también ha habido períodos de distensión en las relaciones, y durante el último mandato de Barack Obama tuvo lugar una luna de miel excepcional en la historia bilateral (Alzugaray, 2023). Obama (2016), respaldado por la opinión pública en EE.UU. que rechaza el embargo y por la imposibilidad de ser reelecto, no sólo reconoció el fracaso de las sanciones al decir que «no es de interés para EE.UU. o los ciudadanos intentar empujar Cuba hacia el colapso» sino también de las estrategias de promoción de la democracia al prometer, en su discurso en La Habana que «no vamos a imponerles nuestro sistema político ni económico». El restablecimiento de relaciones diplomáticas, el levantamiento de algunas restricciones y el retiro de Cuba de la lista de países patrocinadores de terrorismo contribuyeron a los tres años (2014-2016) de intensa, pero efímera cooperación bilateral y la convergencia de políticas con la UE. La Presidencia de Donald Trump (2017-2021), que se alió con el sector más duro del exilio, representó un retorno a la política de hostigamiento y aislamiento, con nuevos paquetes de sanciones y un congelamiento de facto de las relaciones diplomáticas (Alzugaray, 2023; López-Levy, 2020, Dominguez y Barrera 2020). Esta política continuó durante el mandato de Joseph Biden que, aunque había sido el Vicepresidente de Obama, apenas modificó la política de Trump. Por tanto, Cuba sigue figurando en el listado de países patrocinadores de terrorismo y sólo se eliminaron algunas restricciones del envío de remesas y de los contactos entre las sociedades civiles (Bertot y Triana, 2022; Domingo y Barrera 2020).

TABLA 4.

## INSTRUMENTOS O MODELOS DE PROMOCIÓN DEMOCRÁTICA EN EL CASO DE CUBA

Modelos	EE.UU.	UE
Coerción (sanciones)	Embargo 1962, Ley Torricelli 1992, Ley Helms-Burton 1996, restricciones D. Trump	Congelación de AOD en 2003 (levantada en 2008)
Compromiso condicionado	Indirecto (OEA-Cuba: ingreso depende de democracia)	Posición Común 1996-2016 (acuerdo a cambio de pluralismo democrático)
Compromiso constructivo	Acuerdo Migratorio 1994, diálogo fronteras/droga, turismo (limitado)	Acuerdos + ADPC, comercio, IED, turismo, AOD, cooperación regional
Resumen	Prevalcen sanciones	Prevalece compromiso

Fuente: elaboración propia.

¿Por qué EE.UU. no modifica su política de sanciones, a pesar de sus nulos resultados y el uso del compromiso constructivo en Vietnam o en el Golfo Pérsico? Similar al poderoso lobby israelí en la política exterior de EE.UU. (Paul y Anderson Paul, 2009), la principal razón es la diáspora cubanoamericana, entre 1981 y 2008 dominada por la conservadora y anti-Castrista *Cuban-American National Foundation* (CANF)<sup>3</sup>, que se opuso a cualquier apertura hacia la Isla y actuó como «un poder de veto» en la política de EE.UU. (Leogrande, 2015b; Domínguez, 2006) y cuenta con poderosos representantes en el Congreso. Ellos siguen definiendo la política dura de EE.UU. y de la OEA hacia Cuba. Cabe recordar que desde la Revolución emigraron 2,4 millones (un 15% de la población cubana) a EE.UU. Parecido a otros grupos étnicos o diásporas, pero con más recursos financieros, la diáspora cubana determinó la política cubana de EE.UU. A ellos se suman otros grupos o lobbies conservadores que, tanto en las filas del partido republicano como demócrata, ganan apoyos con su política hostil hacia Cuba y mantienen las sanciones por intereses propios (Nahrstedt, 2021; Dominguez y Barrera, 2020; López-Levy 2020).

Por otra parte, el voto en La Florida (casi siempre Republicano) es clave para ganar los comicios presidenciales que, por tanto, dependen, en una importante medida, del discurso a favor de mantener el embargo de EE.UU., tal y como lo desea el 57% de los cubanoamericanos en el Sur de la Florida, aunque un 68% de ellos piensen que no ha funcionado y un 92% apoyan la política de unificación familiar (FIU, 2022: 6, 12-13). Esta tendencia hacia una apertura de vínculos con Cuba refleja la gradual pérdida de influencia de grupos conservadores como la CANF ante lobbies moderados como el *Cuba Studies Group* del empresario Carlos Saladrigas y una mayor diversidad del exilio (González, 2023; Leogrande, 2015b). No obstante, estos grupos se encuentran con la resistencia de los *hardliner* cubanoamericanos en el Congreso, bama aprovechó una coyuntura más favorable hacia una apertura con la Isla, y su último mandato para realizar un cambio hacia el diálogo con el gobierno cubano, mientras que Trump prefirió respaldar la posición contraria de los *hardliner* del exilio.

El mantenimiento de la mayoría de las sanciones impuestas por Trump (Domínguez, Barreda, 2020; Vidal, 2022) durante el gobierno de Biden señala que la política hacia Cuba no responde a una dinámica partidista entre Demócratas y Republicanos sino del lugar que ocupa la promoción de la democracia en la política exterior y los objetivos que son, fundamentalmente, dos: conseguir un cambio de gobierno mediante más sanciones y un estallido social (Trump, Biden); o incentivar las reformas económicas y un sector empresarial en Cuba capaz de presionar a favor de la democracia (Obama).

Por sus respectivas agendas internas y la constelación de poder entre actores internos, EE.UU. y la UE mantienen el disenso en sus respectivas políticas de promoción democrática en Cuba que podría resumirse en la imagen de ruptura (Washington) versus reforma (UE), dentro de las leves oscilaciones entre los tres instrumentos o modelos.

---

3. Hasta la muerte de su Presidente, Jorge Mas Canosa, en 1997, la CANF promovió Radio y TV Martí y las leyes Torricelli y Helms-Burton (Leogrande, 2015b).

## LAS RESPUESTAS DE EE.UU. Y LA UE A LAS REFORMAS EN CUBA

El proceso de reforma y contrarreforma en Cuba constituye la segunda variable para explicar el enfoque opuesto y los cambios en las políticas de EE.UU. y de la UE hacia la Isla que, en su conjunto, ha sido más reactivas que proactivas, pero contribuyeron a reconocer, incentivar o desincentivar el proceso de apertura.

Desde 1990, cuando desapareció el aliado estratégico de Cuba, la Unión Soviética, se llevaron a cabo tres olas de reformas, todas ellas bajo el liderazgo y control de la cúpula política cuya principal meta no es el desarrollo del país sino mantenerse en el poder sin fisuras y concesiones a la democracia representativa (Sánchez, 2020). Esta visión se refleja en la Constitución, aprobada por referéndum en febrero de 2019, que mantiene el socialismo, aunque introduce algunos cambios formales, como la figura del Primer Ministro, un mayor margen de maniobra de los municipios o el reconocimiento de diferentes formas de propiedad. Estos cambios señalan la gradual transformación de la economía estatal en un modelo mixto bajo la supervisión de la cúpula dirigente y los militares que se convirtieron en el principal pilar político y sector empresarial (Tedesco, 2018). Dentro de la conservación del modelo socialista cubano (Chofre, 2020) han ocurrido dos importantes traspasos de poder —en 2006, cuando Raúl sustituyó a su hermano Raúl en la Presidencia y en 2018, cuando éste fue sustituido por Miguel Díaz-Canel y Manuel Marrero— que enmarcaron las tres olas de reformas (Gratius, 2021a).

Primera ola de reformas y contrarreformas (1990-2006). La larga presidencia de Fidel Castro se basó en su liderazgo personalista y carismático, con un poder exacerbado del Ejecutivo y un estilo a veces errático y arbitrario (Hoffmann, 2009). Durante sus casi cincuenta años de gobierno, las reformas arrancaron en 1991 por la necesidad de adaptar la economía cubana a las condiciones de mercado capitalista y no por la voluntad política de Fidel Castro de introducir cambios en el modelo. Su «Rectificación» fue la alternativa conservadora al Glasnost y la Perestroika en la URSS y una fórmula para preservar el poder a cambio de pocas reformas que permitieran la supervivencia económica. Después de la fase de reformas (1990-1996) que incluía la apertura agrícola y una mayor iniciativa privada, los cuentapropistas, la libre tenencia del dólar o la compatibilidad entre creyentes y miembros del PCC, llegó una ola de contrarreformas que duró diez años (1996-2006) y fue posible por la alianza estratégica entre Cuba y Venezuela que intercambiaron recursos humanos por petróleo (Pedraza y Romero 2023). Dicha alianza permitió a Cuba revender los excesos del petróleo venezolano en el mercado internacional a cambio de divisas, reproduciendo el intercambio que mantuvo con la Unión Soviética, pero esta vez la Isla ofreció médicos y especialistas para apoyar la «Revolución Bolivariana». Ambos países llegaron a firmar más de 200 acuerdos (Pedraza y Romero, 2023) que frenaron la apertura cubana iniciada en 1991, junto a la «batalla de ideas» de Fidel Castro para reideologizar la Revolución.

En esta fase entre apertura y cierre, la UE mantuvo una política de compromiso más condicionado que constructivo, aunque ambos adjetivos estuvieron presentes en

una política que combinaba *linkage* y *leverage*. No obstante, la Posición Común reducía a partir de 1997 la presencia de la UE en Cuba, comparado con una fase anterior de diálogo fluido entre Bruselas y La Habana, cuando ambas Partes intentaban negociar un acuerdo de cooperación que fracasó en dos ocasiones: de forma bilateral entre 1990-1996, hasta una nueva ola de represión en la Isla y la Ley Helms-Burton en EE.UU. que motivaron la aprobación de la Posición Común; y multilateral entre 2000-2003, cuando negociaron la entrada de Cuba en el acuerdo de Cotonou con el grupo de países África, Caribe y Pacífico (ACP). Desde entonces, Cuba forma parte del Cariforum, pero no de los acuerdos UE-ACP. La política europea del modelo 2 no consiguió ninguna concesión del gobierno que utilizó la condicionalidad democrática como argumento para justificar la unidad frente a los «enemigos externos», incluidos la UE.

EE.UU. optó por ampliar sus sanciones (modelo 1) tras la represión de disidentes en 1996 y el derribo de dos avionetas civiles procedentes de EE. UU. La Ley Helms Burton completó las sanciones extraterritoriales de la Ley Torricelli (López-Levy, 2020) y perjudicó sobre todo a empresas canadienses y europeos presentes en la Isla provocando conflictos en la relación transatlántica (Roy, 2000). A partir de 2000, cuando el Presidente Clinton levantó algunas restricciones, por primera vez se introdujo un componente de compromiso en las relaciones que ayudó a crear limitados *linkages* entre ambos países mediante el intercambio entre sociedades civiles que permitieron el envío de remesas que son una principal fuente de divisas (Alonso y Vidal, 2019). El cambio de política —sanciones extraterritoriales, por un lado y cooperación, por el otro— respondía a las demandas del lobby cubanoamericano de mejorar las conexiones entre sociedades y a la presión empresarial (Roy, 2000). Esta etapa concluyó con nuevos presos políticos y una lucha contra académicos, disidentes internos y opositores acusados de ser cómplices de EE.UU. (Roy 2000) a lo que Washington respondió con el refuerzo de sanciones extraterritoriales de la Ley Helms-Burton que representó un desincentivo a una apertura democrática y conllevó un conflicto comercial con la UE.

Segunda ola de reformas (2006-2018). Carente de carisma y sin rasgos populistas, al haber liderado las FAR, Raúl Castro representó el sector castrense del régimen que durante su Presidencia ganó poder político y económico (Tedesco, 2018), igual que el PCC (Sánchez, 2020). En sus doce años de gobierno, Raúl Castro realizó un gradual y previsible proceso de apertura económica y político-institucional para perfeccionar el modelo socialista. Raúl Castro renunció a las olas de represión de su hermano Fidel y optó por el control de determinados grupos y/o disidentes mediante la amenaza y la detención temporal. En parte como concesión a las relaciones diplomáticas con EE.UU. y a la firma del ADPC con la UE, Raúl Castro liberó unos 300 presos políticos y se ampliaron las libertades de ciudadanos y disidentes que podían salir al exterior y hacer turismo en Cuba. Los «Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución» (V Congreso del PCC, 2011) y las más de 200 medidas conformaron el paquete de reformas más importante aprobado durante el Raulismo que, no obstante, evitó realizar las grandes reformas estructurales (Alonso, Vidal, 2019).

TABLA 5.  
REFORMAS Y CONTRARREFORMAS EN CUBA ENTRE 1990-2023

Gobierno	Reformas	Contrarreformas
Fidel Castro (-2006)	Libre tenencia del dólar, cooperativas agrícolas, cuentapropistas, creyentes en PCC, espacio para la Iglesia Católica y visita del Papa en 1998	Cierre del Centro de Estudios sobre América (CEA), fortalecer el papel económico del Estado, frenar reformas desde 2000, cooperación con Venezuela, represión contra opositores
Raúl Castro (2006-2018)	Lineamientos y otros planes de reformas, deliberación sobre cambios, más poder para las FAR, liberación de presos políticos, libertad de viajar y alojarse en hoteles, internet y era digital, relaciones diplomáticas con EE.UU.	Más poder a los militares en la economía, represión selectiva
Miguel Díaz-Canel (2018-)	Constitución de 2019, reforma monetaria de 2021, aprobación por referéndum del Código de Familias el 26 de septiembre de 2022	Leyes restrictivas contra artistas y libre pensadores, cortes de internet, sentencias de prisión de manifestantes del 11/7/2021 de hasta veinte años de cárcel

Fuente: elaboración propia.

En este período de reformas, ambos, EE.UU. y la UE optaron por una política de compromiso constructivo sin previa condicionalidad democrática. La UE a través de la negociación de dos años (entre 2014-2016) del ADPC entre la Comisión Europea (Catherine Ashton y Federica Mogherini) y el gobierno cubano, y EE.UU. mediante el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la visita de Barack Obama en Cuba (Mesa-Lago, 2020; Alzugaray, 2023). La reconciliación entre los dos enemigos históricos duró poco, pero fue acompañado por una apertura mutua y un mayor intercambio comercial, de personas y la ampliación de las conexiones físicas bilaterales. En estos años aumentó tanto el *leverage* como el *linkage* de EE.UU., y Washington incentivó, por primera vez, las reformas que, según el Barómetro de Reformas en Cuba (<https://www.cubareforma.com/barometro-de-reformas/>), avanzaron más con Raúl Castro que con Fidel Castro o Miguel Díaz-Canel.

La UE, por su parte, abandonó la vía de la condicionalidad de la Posición Común y la reemplazó por el ADPC. Esta fase entre 2014 y 2017 fue un período único y excepcional de convergencia de políticas transatlánticas en torno al compromiso constructivo sin condicionalidad o nuevas sanciones. En este período se realizaron varias reuniones, por separado, entre EE.UU. y Cuba y entre la UE y Cuba, y prevalecieron el diálogo y la cooperación con el gobierno correspondientes al modelo 3 de compromiso constructivo. La convergencia de políticas a favor del compromiso facilitó un proceso de reformas gradual con Raúl Castro, sin los altibajos que se habían producido durante el Fidelismo.

La tercera ola de reformas (2018-) se llevó a cabo durante el Postcastrismo, cuando asumió la presidencia el delfín de Raúl Castro, Miguel Díaz-Canel. La nueva Carta Magna de 2019, la reforma monetaria que unifica desde el 1 de enero de 2021 el peso y el CUC, las micro y pequeñas empresas (MIPYMES) y la aprobación de un Código de Familias más moderno y de acuerdo con algunos derechos LGBTQ+ en septiembre de 2022 (Voghon, 2023) eran reformas estructurales. Sin embargo, éstas no cumplieron con la expectativa de elevar la legitimidad del primer gobierno no Castrista desde 1959 sino que aumentaron las penurias de los ciudadanos (Welp, 2021) al realizarse en medio de una crisis económica sin precedentes por la pandemia Covid 19. La población sufrió los efectos de la escasez, la inflación por encima de tres dígitos, de la recesión del -8% del PIB en 2020 y de un bajo crecimiento en los dos años siguientes, ante todo por el hundimiento del turismo, sector clave de la economía cubana (Alonso y Vidal, 2019). La crisis social se manifestó en una bajada de diez puntos de Cuba en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) desde 2017, situándose en el lugar 83 en 2021.

A estos altos costes para la población había que añadir problemas de infraestructura para suministrar luz y agua que empeoraron en 2022 por las secuelas del huracán «Ian». Las dificultades económicas y la falta de libertad generaron más contestación ciudadana. Primero surgió el Movimiento de San Isidro, un grupo de artistas que reclamaron libertades, y ocurrieron algunas protestas puntuales en La Habana que el gobierno reprimió con detenciones temporales. Luego la situación culminó en las protestas ciudadanas del 11 de julio de 2021 (Welp, 2021) a las que el régimen reaccionó con detenciones masivas y sentencias de hasta veinte años de cárcel. Esta ola de represión limitó la opción de «voz» en Cuba e incentivó la opción «salida» (Hirschman, 1970): en 2022, unos 300.000 cubanos abandonaron la Isla para irse a EE.UU. La crisis multidimensional también redujo la «lealtad», algo que se manifestó en la baja participación electoral en los comicios municipales de noviembre de 2022, cuando más del 31,5% de los ciudadanos, casi un tercio, se abstuvo, en un país que tradicionalmente publicaba más del 90% votos a favor de los candidatos únicos (Vicent, 2022).

En este tercer período de reformas estructurales, pero también una mayor represión política, EE.UU. volvió a partir de 2018 a la política de castigo y coerción, y Donald Trump aprobó más de 200 medidas adicionales para fortalecer las sanciones (Alzugaray, 2023; López-Levy, 2020; Dominguez y Barrera, 2020). Ataques sónicos contra funcionarios de la Embajada de EE.UU. en Cuba tensaron las relaciones que llegaron a un punto cero a finales de la Presidencia de Trump. Su sucesor Joseph Biden mantuvo Cuba en la lista de países cooperantes con el terrorismo y apenas cambió las sanciones del Gobierno de Trump (FIU, 2022). EE.UU. impulsó, el 11 de julio de 2021, una declaración muy crítica que condenó la dura represión de las protestas en Cuba (<https://www.state.gov/joint-statement-on-cuba/>). Sin embargo, en octubre de 2022, EE.UU. donó un millón de dólares de ayuda humanitaria a Cuba tras el huracán Ian, y un mes después reanudó el dialogo bilateral sobre migración. que permite la salida regulada de 20.000 ciudadanos cubanos al año. Estas

medidas anuncian una gradual distensión, pero, según el analista cubano Carlos Alzugaray, se trata de «pasos básicamente cosméticos sin modificar en lo sustancial la política de Trump que incrementó el bloqueo con decenas de nuevas sanciones»<sup>4</sup>. Así, la política de EE.UU. mantuvo el modelo 1 que desincentiva reformas en Cuba y lo combinó con algunas medidas del modelo 3.

En el caso de la UE, las protestas en Cuba y la dura represión contra los manifestantes desataron una controversia interna entre los que prefieren mantener el compromiso constructivo del ADPC (el Alto Representante, España, Italia, Francia y la Comisión Europea) y los que sugieren condicionar la cooperación con Cuba (los países nórdicos, ONGs de Derechos Humanos y el Parlamento Europeo). En su resolución de 2021, el PE recomendó «congelar» el acuerdo ADPC con Cuba y sancionar a los responsables de la represión contra los manifestantes pacíficos». El Alto Representante Josep Borrell se limitó a expresar su «preocupación» por la represión de las legítimas protestas (Council of the EU, 2021), mientras que nueve Estados miembros (Austria, Grecia y siete países de Europa Central y del Este) se sumaron a la declaración impulsada por EE.UU. (Gratius, 2021b). En un futuro, dependiendo de la constelación de poder entre los actores internos, no se puede excluir un retorno al modelo 2 de compromiso condicionado.

Una política entre «palo y zanahoria» de EE.UU. y la UE podría ser un posible escenario, aunque ante los escasos resultados de esta política europea, sería deseable que EE.UU. abandonara su contraproducente política de sanciones (Diamint y Tedesco, 2022). El hecho de que tanto la UE como EE.UU. oscilan entre los tres modelos indica la fragmentación interna entre actores con diferentes preferencias que se van imponiendo según la coyuntura política en Cuba (apertura o cierre) y la capacidad de los actores doméstico de encontrar aliados en cada momento. En el caso de EE.UU. su enfoque en la coerción significó la pérdida de *linkage* y desde la Presidencia de Donald Trump en 2017 un retorno al aislamiento mutuo por su alianza con el sector más duro del exilio cubano, lo cual redujo también el *leverage*, ya que los canales de comunicaciones entre gobiernos se mantuvieron cerrados salvo en cuanto al control de fronteras. La llegada de Biden a la Presidencia resucitó la vieja tesis de la paz democrática que se plasmó en la exclusión de Cuba, Nicaragua y Venezuela de la Cumbre de las Américas, celebrada en junio de 2022 en Los Ángeles. Aparte del predominio de la PDD por parte de EE.UU., la posición ambigua de Cuba en la guerra en Ucrania, cuando evitó una condena de la invasión de Rusia (un estrecho aliado de la Isla), representa otro obstáculo a un acercamiento entre Cuba y EE.UU. (Whitehead y Hoffmann, 2022). En esta etapa, las diferentes políticas entre EE.UU. y la UE (tabla 6) no representaron un incentivo para una apertura democrática sino un juego de suma cero.

---

4. IPS, 3 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.ipscuba.net/archivo/declaraciones-del-analista-cubano-carlos-alzugaray-sobre-las-relaciones-cuba-ee-uu/>

TABLA 6.

*LEVERAGE Y LINKAGE DE EE.UU. Y LA UE, SEGÚN REFORMAS EN CUBA (1990-2022)*

Etapas	EE.UU.	UE
1990-2006	Leverage: prácticamente nulo, inicio diálogo bilateral 1994 Linkage: acuerdo de migración bilateral 1994, alimentos y medicinas pueden exportarse a EE.UU. (pagados al contado) desde 2000	Leverage: relaciones diplomáticas desde 1988, tres negociaciones fallidas sobre un acuerdo de cooperación, Posición Común limita la influencia y presencia de la UE en Cuba Linkage: relaciones plenas Cuba y Estados miembro de la UE, diálogo político irregular (interrumpido en 1996 y 2003-2008), Cumbres UE-CELAC con Cuba 1999, 2002, 2004, 2007, 2010, 2012, 2015 y Cumbres Iberoamericanas con Cuba
2006-2018	Leverage: relaciones diplomáticas desde 2014, Cumbre bilateral en 2015 en La Habana, fin de cláusula especial Cuba en la OEA, 2017-2018: congelación de diálogo y cooperación, nuevas sanciones Linkage: auge del turismo hasta 2017, más comercio e intercambio (correos, inversiones, vuelos, etc.)	Leverage: Diálogo regular desde ADPC a partir de 2016, negociación del acuerdo 2014-2016, diálogo derechos humanos y otros, Cumbres UE-ALC e Iberoamérica Linkage: comercio. IED, AOD, turismo, acuerdos bilaterales y ADPC, plena cooperación sin ningún tipo de restricción
2018-2023	Leverage: reanudación de diálogo sobre migración y frontera en noviembre de 2022, Linkage: se reanudan vuelos directos Cuba-EE.UU. y acuerdo migratorio, ayuda humanitaria de un millón de dólares	Leverage: diálogo de derechos humanos y diálogos sectoriales (anuales) Linkage: Cumbre UE-ALC 2023 e Iberoamérica,

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Primero, se puede afirmar que las políticas transatlánticas hacia Cuba han sido contraproducentes y confirmar la primera hipótesis de que éstas han fortalecido el régimen. Sesenta años desde la imposición del embargo de EE.UU., Cuba representa un ejemplo de una política fallida de promoción de la democracia vía coerción (Nahrstedt, 2021) que, además, es condenada cada año en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las sanciones no funcionan por su unilateralidad, porque prácticamente todos los demás países siguen políticas no coercitivas hacia Cuba y compensan



la ausencia de EE.UU. Evidentemente, el embargo ha causado estragos en Cuba (Vidal, 2022; Domínguez y Barreda, 2020), pero ya representa un factor estructural, y el país ha sabido compensar sus efectos negativos mediante la cooperación con la UE y alianzas con países hostiles a Washington como Rusia, China o Venezuela. Por esta misma razón y por la falta de *linkage y leverage* de EE.UU. tampoco han funcionado las estrategias de compromiso condicionado (1996-2016) y de compromiso constructivo (2016-2022) por parte de la UE, que dieron oxígeno al régimen cubano. Así, la UE contribuye a la durabilidad de la Revolución Cubana, primero por compensar económicamente la ausencia de EE.UU., segundo por reconocer y dialogar con el régimen. A pesar de existir una cláusula democrática en todos los acuerdos externos de la UE, ésta no se aplica, tal y como había reivindicado el gobierno cubano que puede considerar el ADPC como un éxito diplomático al no haber hecho ningún tipo de concesión democrática a cambio de la plena cooperación con la UE.

Segundo, la relación entre diferentes actores internos en EE.UU. (Congreso y el lobby cubanoamericano) y en la UE (Estados miembro, PE y Comisión Europea) parece ser el principal factor explicativo o el más relevante para entender el bloqueo externo de sus respectivas políticas que en las últimas décadas han oscilado entre coerción, condicionalidad o compromiso, pero que solo en una ocasión coincidieron. Si esto es así, la principal función de las políticas de EE.UU. y la UE hacia Cuba no sería la promoción de la democracia sino responder a actores internos con intereses en la Isla y definir a) un consenso entre actores domésticos o b) adoptar la postura de un determinado actor interno, según las circunstancias y los perfiles de los mandatarios (los Presidentes de EE.UU. y los Altos Representantes de la UE). En ambos casos existen fragmentaciones internas entre actores con diferentes agendas que se van imponiendo temporalmente, según su capacidad de consenso y de formar alianzas. Por estas razones, se confirma la hipótesis 2 planteada al inicio de que no se trata tanto de promover la democracia sino de satisfacer a actores políticos internos.

Tercero, en relación a la hipótesis 3 de que la PDB funciona mejor en regímenes cerrados, porque fomenta la apertura, el caso cubano lo confirma. Para ganar en eficacia sería importante ajustar la promoción democrática al tipo de régimen político. En este caso, una PDB sin condicionalidad parece funcionar mejor, mientras que la PDD fortalece el carácter autoritario del régimen, desincentiva las reformas y pone en peligro los opositores tachados de amigos de Washington. Así, el único período de políticas convergentes a favor del modelo 3 (compromiso) fue entre 2014 y 2016 y que incentivó importantes reformas en Cuba, mientras que en todas las demás etapas estas retrocedieron o eran acompañadas por olas de represión. Fue durante la Presidencia de Raúl Castro en la segunda ola de reformas, cuando la convergencia de políticas transatlánticas facilitó o incentivó reformas en Cuba, entre ellos la liberación de presos políticos, mayores libertades individuales y la creación de MIPYMES. Su gobierno representó un proceso gradual de reformas sin retrocesos o contrarreformas. Por lo tanto, el modelo 3 (compromiso) sería más idóneo que los otros dos de coerción o condicionamiento para promover una apertura política y económica en un régimen autoritario cerrado. Además, el tercer modelo de compromiso constructivo podría

poner fin a un «bloqueo» autoinfligido. La UE optó por esta estrategia desde que abandonó su política de condicionalidad de la Posición Común.

A pesar del dilema moral que, desde una perspectiva normativa liberal de democracia y derechos humanos, puede suponer reconocer, negociar, cooperar y dialogar con un gobierno autoritario, en regímenes cerrados —a diferencia del PDD que corta *linkage y leverage*— la PDB permite mantener canales de comunicación, influencia y presencia imprescindibles para cualquier política exterior. Cabe destacar que la PDD o, en este caso, el embargo de EE.UU. es aún menos ético, por escenificar la asimetría de poder, mantener vivo el discurso victimista del régimen y servir de chivo expiatorio para errores propios y, además, castigar el pueblo cubano, víctima no sólo de la falta de libertades sino también de las penurias económicas que suponen las sanciones.

Los vaivenes en las estrategias de EE.UU. y la UE hacia Cuba indican juegos de poder entre actores domésticos, la falta de coordinación transatlántica y la despreocupación por el resultado de estas políticas en el país destino. Para no seguir con el juego de suma cero, sería deseable que EE.UU. adoptara la política de la UE de compromiso constructivo como única vía para apoyar reformas en la Isla, poner fin a las fallidas políticas europeas y estadounidenses y desbloquear una salida democrática del laberinto cubano.

### Referencias

- Allison, Graham. 2012. «The Cuban Missile Crisis at 50: Lessons for U.S. Foreign Policy», *Foreign Affairs*, 91(4): 11-16.
- Alonso, José Antonio y Pavel Vidal. 2019. «La reforma económica en Cuba: atrapada en el medio», *Working Paper 1*, Jean Monnet Network Foro Europa-Cuba. Barcelona: CIDOB.
- Alzugaray, Carlos. 2023. «Entre la normalización y una nueva ‘Guerra Fría’: Las relaciones cubano-estadounidenses en tiempos postpandémicos», en: Susanne Gratius y Matías Mongan (coords.), *El futuro de la Cuba postrevolucionaria*. Madrid: Tecnos (pp. 269-292).
- Berg-Rodríguez, Alexis. 2022. *La UE y Cuba en el Siglo XXI: Cambios, logros y retos*. Peter Lang International Academic Publishers.
- Bertot Triana, Harold. 2022. «La política exterior de Biden hacia Cuba: el taciturno camino entre una promesa obamista y el statu quo Trumpista». *Documento Opinión*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- Burnell, Peter. 2010. «Promoting Democracy and Promoting Autocracy: Towards a comparative Evaluation», *Journal of Politics and Law* 3(2): 3-14. DOI:10.5539/jpl.v3n2p3
- Carothers, Thomas. 2020. «Rejuvenating Democracy Promotion». *Journal of Democracy* 31(1): 114-123. DOI:10.1353/jod.2020.0009. Disponible en: <https://muse.jhu.edu/article/745958/pdf>

- Carothers, Thomas y Benjamin Press. 2022. Understanding and Responding to Global Democratic Backsliding. *Working Paper*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Congressional Research Service (CRS). 2022. *US-Cuba relations*. Washington DC: CRS.
- Council of the EU. 2021. *Cuba: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on recent events*. Press Release, 29 July 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/29/cuba-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-recent-events/>
- Chofre, José. 2020. «La Constitución de Cuba de 1919 y el Constitucionalismo Socialista: Realidades y Desafíos», *Working Paper* 20. Jean Monnet Network Foro Europa-Cuba. Barcelona: CIDOB.
- Cuban Liberty & Democratic Solidarity Act of 1996, Pub. L. No. 104-114, 110 Stat. 785 (1996), Washington DC.
- Diamint, Rut y Laura Tedesco. 2022. «¿Por qué debería el gobierno estadounidense cambiar su política hacia Cuba?», *Democracia Abierta Opinión, Open Democracy*, 19 agosto de 2022. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/gobierno-estadounidense-cambiar-politica-cuba/>
- Diario Oficial de la UE (1996), Posición Común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2. del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba, 12 de diciembre.
- Diario Oficial de la UE (2016), *Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y sus Estados miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro*, Bruselas, 13 de diciembre.
- Domingo, Ernesto y Seida Barrera. 2020. «La conformación de la política de Estados Unidos hacia Cuba: las sanciones como política pública», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*: 172-198.
- Domínguez, Jorge. 2006. «Latinos and U.S. Foreign Policy», *Working Paper Series* 06-05, Harvard University, Cambridge: Weatherhead Center for International Affairs.
- Domínguez, Jorge et al. (eds.). 2017. *Debating U.S.-Cuban Relations: How Shall We Now Play Ball?* Nueva York: Routledge.
- Doyle, Michael. 1983. «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs* 12(3): 205-235.
- Drezner, Daniel W. 2011. «Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and practice», *International Studies Review* 13: 96-108. DOI: 10.1111/j.
- Florida International University (FIU), 2022. *The 2022 FIU Cuba Poll. How Cuban Americans in South Florida view US policies towards Cuba, critical national issues and the upcoming election*. Miami: FIU.
- González Delgado, Dalia. 2023. «La Comunidad cubanoamericana y la política de Estados Unidos hacia Cuba: historia y presente», *Études Carabéennes* 54 (abril). <https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.26176>. Disponible en: <https://journals.openedition.org/etudescaribeennes//26176>
- Gratius, Susanne (2021a), ¿Un paso adelante, dos atrás? El proceso de reformas en Cuba y el papel de España. *Papeles*. Madrid: Fundación Felipe González.

- Gratius, Susanne (2021b), Can the EU adapt to Cuba's new wave of democratic activism? Carnegie Endowment for International Peace. Bruselas: Carnegie Europe.
- Gratius, Susanne. 2017. «El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, EE. UU. y Venezuela», *IdeAs Idées d'Amérique* 10 (États-Unis / Cuba: une nouvelle donne?): 1-18. <https://doi.org/10.4000/ideas.2154>
- Gratius, Susanne y Raynier Pellón. 2022. «La relación UE-Cuba en el contexto internacional: Diagnóstico, Reto y Recomendaciones», *Policy Brief* 3. Foro Europa-Cuba Jean Monnet Network. Barcelona: CIDOB.
- Hill, Christopher. 2016 (2º). *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. London: Palgrave MacMillan.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- Hoffmann, Bert. 2009. «Charismatic Authority and Leadership Change: Lessons from Cuba's Post-Fidel Succession», *International Political Science Review* 30(3): 229-248.
- Huber, Daniela. 2015. «What is democracy promotion? The explanandum», en: Daniela Huber, *Democracy Promotion and Foreign Policy: Identity and Interests in US, EU and Non-Western Democracies*. New York: Springer (pp. 22-29).
- Kurki, Milja. 2010. «Democracy and Conceptual Contestability: Reconsidering Conceptions of Democracy in Democracy Promotion», *International Studies Review* 12: 362-386.
- Lachapelle, Jean, Levitsky, Steven, Way, Luncan y Adam E. Casey. 2020. «Social Revolution and Authoritarian Durability». *World Politics* (72:4): 557-600. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887120000106>
- Leininger, Julia. 2022. «International Democracy Promotion in Times of Autocratisation: from Supporting to Protecting Democracy», *IDOS Discussion Paper* 21. Bonn.
- Leogrande, William. 2015a. «A Policy Long Past its Exploration Date: US Economic Sanctions against Cuba», *Social Research* 82(4): 939-966. DOI: <https://doi.org/10.1353/sor.2015.0055>
- Leogrande, William. 2015b. «Normalizing US-Cuba Relations: escaping the shackles of the past», *International Affairs* 91(3): 473-488. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12282>
- Lektzian, David, y Mark Souva. 2007. «An institutional theory of sanctions onset and success», *Journal of Conflict Resolution* 51(6): 848-878. DOI: [10.1177/0022002707306811](https://doi.org/10.1177/0022002707306811)
- Levitsky, Steven y Luncan Way. 2006. «Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change», *Comparative Politics* 38 (4): 379-400. <https://doi.org/10.2307/20434008>
- Levitsky, Steven y Luncan Way. 2020. «The New Competitive Authoritarianism», *Journal of Democracy* 31(1): 51-65.
- López-Levy, Arturo. 2020. «Sanciones secundarias en el triángulo Estados Unidos-Unión Europea-Cuba», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 9: 87-111. DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.87](https://doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.87)

- Manners, Ian. 2013. «Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global Politics», *Cooperation and Conflict* 48(2): 304-329.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2020. «La ventana de oportunidad que se abrió y se cerró: historia de la normalización de relaciones Estados Unidos-Cuba», en José Manuel Azcona Pastor y Antonio Santamaría García (eds.), *90 millas Relaciones económicas Cuba-Estados Unidos, 1898-2020*. Madrid: Dykinson.
- Morgan, T. Clifton; Syropoulos, Constantinos y Yoto V. Yotov (2023). «Economic Sanctions: Evolution, Consequences, and Challenges», *The Journal of Economic Perspectives* 37(1): 3-30.
- Müller, Patrick; Pomorska, Karolina y Ben Tonra. 2021. «The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?», *Journal of European Integration*, 43(5): 519-534. <https://doi.org/10.1080/0703637.2021.1927015>
- Nahrstedt, Jan. 2021. «US Economic Sanctions on Cuba: An analysis for the reasons of their maintenance». *Working Paper* 162, Institute for International Political Economy Berlin.
- Obama, Barack. 2014. Statement by the President on Cuba Policy Changes», The White House, Office of the Press Secretary, 17 December 2014. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>
- Obama, Barack. 2016. Discurso del Presidente Obama al Pueblo Cubano, Gran Teatro de La Habana, 22 de marzo. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/22/discurso-del-presidente-obama-al-pueblo-cubano>
- Parlamento Europeo (PE). 2023. *Resolución del Parlamento Europeo del 12 de julio de 2023 sobre el estado del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y Cuba a la luz de la reciente visita del alto representante a la isla (2023/2744(RSP))*.
- Parlamento Europeo (PE), 2021. *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 2021, sobre la represión gubernamental de las protestas y de los ciudadanos en Cuba. (2021/2872(RSP)) (2022/C 117/10)*.
- Parmar, Inderjeet. 2018. The US-led liberal order: imperialism by another name. *International Affairs*, 94(1): 151-172. doi: 10.1093/ia/iix240
- Paul, David M. y Rachel Anderson Paul. 2009. *Ethnic Lobbies and U.S. Foreign Policy*. Boulder/Colorado: Lynne Rienner.
- Pedraza, Silvia y Carlos A. Romero. 2023. *Revolutions in Cuba and Venezuela: One Hope, two Realities*. Miami: University of Florida Press.
- Perera, Eduardo. 2017. *La política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, inmovilismo y cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial.
- Portela, Carla. 2016. «Are European Sanctions Targeted?», *Cambridge Review of International Affairs* 29(3): 912-929. <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1231660>
- Romero, Antonio F. 2020. *El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación y las Relaciones entre la Unión Europea y Cuba*. Madrid: Fundación Carolina, Fundación EU-LAC.

- Roy, Joaquín, 2000. *Cuba, the United States and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions*. Miami: University Press of Florida.
- Russett, Bruce et al. 1995. «Correspondence: the Democratic Peace», *International Security* 19(4): 164-184. <https://doi.org/10.2307/2539124>
- Sánchez, Francisco. 2020. «El cambio estable en Cuba después del Referéndum Constitucional». *Working Paper* 22, Jean Monnet Network Foro Cuba-Europa. Barcelona: CIDOB.
- Tedesco, Laura. 2018. «De militares a gerentes: las Fuerzas Armadas Revolucionarias en Cuba», *Nueva Sociedad* 278: 111-119.
- Vicent, Mauricio (2022), «La alta abstención marca un nuevo escenario político en Cuba», *El País*, La Habana, 28 de noviembre. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-11-28/la-alta-abstencion-marca-un-nuevo-escenario-politico-en-cuba.html>
- Vidal, Pavel (2022). «El impacto económico de las sanciones estadounidense a Cuba, 1994-2020». *Documento de Trabajo* 1, Madrid: Real Instituto Elcano.
- Voghon Hernández, Rosa M. 2023. «Las fracturas sociales y la organización en red de la sociedad cubana: el trasvase de las fronteras identitarias», en: Susanne Gratius y Matías Mongan (coords.), *La Cuba Postrevolucionaria*, Madrid: Tecnos, pp. 207-223.
- Welp, Yanina. 2021. Cuba en perspectiva latinoamericana: Estallidos, protestas y demandas de cambio. *Working Paper* 33. Jean Monnet Network Foro Europa-Cuba. Barcelona: CIDOB.
- Whitehead, Laurence y Bert Hoffmann. 2022. *After the protests and the pandemic: reassessing the international profile of Post-Castro Cuba*. Jean Monnet Network Foro Europa-Cuba. Working Paper 27. Barcelona: CIDOB.
- Womack, Brantley. 2015. *Asymmetry and International Relationships*. Cambridge University Press.
- Zimbalist, Andrew. 2021. «Failed on all counts: el embargo de Estados Unidos a Cuba», en Antonio Santamaría García y José M. Azcona (eds.): *0 millas: relaciones económicas Cuba-Estados Unidos, 1898-2020*. Madrid: Dykinson, pp. 215-245.

Presentado para evaluación: 22 de diciembre de 2022.

Aceptado para publicación: 10 de octubre de 2023

SUSANNE GRATIUS

ORCID: 0000-0001-7522-3610

Es Profesora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Fue investigadora en varios think-tanks en España (FRIDE, IRELA) y Alemania (GIGA, SWP), y profesora asociada de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Imparte docencia en grado y postgrado de Relaciones Internacionales y Estudios de Área. Sus investigaciones se centran en América Latina y Europa.

---

# Are they finally talking about European Politics? Analysis of the issues discussed by the parties in the 2019 EP election as signs of politicization

*¿Hablan por fin de política europea? Análisis de los temas tratados  
por los partidos en las elecciones al PE de 2019 como evidencias  
de politicización*

SANTIAGO JUSTEL-VÁZQUEZ

Universitat Internacional de Catalunya

CRISTINA MARTORELL CASTELLANO

Universitat Autònoma de Barcelona

BERTA GARCÍA-OROSA

Universidade de Santiago de Compostela

POL CASTELLANO-ESCUDER

Duke University

## **Cómo citar/Citation**

Justel-Vázquez, S., Martorell Castellano, C., García-Orosa, B. and Castellano-Escuder, P. (2023). Are they finally talking about European Politics? Analysis of the issues discussed by the parties in the 2019 EP election as signs of politicization. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 115-144. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.63.05>

## **Abstract**

Recent studies point to a progressive politicization of the European Union, after years of being considered a project of the political elites that received little attention from European citizens. The aim of this article is to find evidence of the progress in the process of politicization of the European project. For this purpose, an analysis of all the tweets published during the 2019 election campaign by all political parties in Germany, France, Italy and Spain has been carried out. The topics addressed and the number of parties speaking on those topics are studied, in order to trace two of the elements necessary to consider an issue politicized: its visibility and the diversity of voices. The article addresses an issue that has been the subject of previous research using a new methodology and at a particularly relevant moment in history; the first elections held after Brexit. The research provides results that can be interpreted as evidence of a growing politicization of EU policy on issues such as climate or social policy.

*Keywords:* European Parliament; Twitter; salience; politicization; European Union; social media, political communication.

## Resumen

Estudios recientes apuntan a una progresiva politicización de la Unión Europea, después de que durante años se considerase un proyecto de las élites políticas que apenas recibía atención por parte de la ciudadanía europea. El objetivo del presente artículo es encontrar pruebas sobre el avance en el proceso de politicización del proyecto europeo. Para ello, se ha realizado un análisis de todos los tuits publicados durante la campaña electoral de 2019 por todos los partidos políticos de Alemania, Francia, Italia y España. Se estudian los temas tratados y el número de partidos que hablan sobre esos temas, para rastrear dos de los elementos necesarios para considerar un asunto politicizado: su visibilidad y la diversidad de voces. El artículo aborda una cuestión que ha sido objeto de investigaciones anteriores empleando una nueva metodología y en un momento especialmente relevante de la historia; las primeras elecciones que se celebran tras el Brexit. La investigación aporta resultados que pueden ser interpretados como evidencias de una creciente politicización de la política comunitaria en asuntos como la política climática o social.

*Palabras clave:* Parlamento Europeo, Twitter, visibilidad, politicización, Unión Europea, medios sociales, comunicación política.

---

## 1. INTRODUCTION

Over the past decades, much research has been carried out on the process of politicization of the European Union. Initially, it was considered to belong only to the realm of the political elite and received little attention from society at large. Already many years after the first European Parliament elections were held, many studies confirm the validity of the so-called “second-order election” model, according to which European elections remain secondary to national elections (Hix and Marsch, 2007; Van der Brug *et al.*, 2016). That is, citizens vote in Europe in a national key. This is related to citizens’ weak connection to EU policy issues and, to a greater or lesser degree depending on the country, translates into disaffection towards participation in European elections.

Some more recent studies point to a process of progressive politicization of the EU, albeit incomplete and full of gaps. These studies highlight the need for further research along these lines as the process of European integration continues and intensifies. Taking this into consideration, it might be felt that election campaigns would be a good time to contribute to the politicization of the European project, although so far it seems that this opportunity has not been taken advantage of. Previous research points out that political parties barely discuss the content of European policies during election campaigns, “making it difficult for voters to give policies an electoral mandate” (Van der Brug *et al.*, 2016).



The present study examines the contribution of political parties to the politicization of the European Union during the 2019 elections. To this end, the study focuses on the issues regarding the EU most frequently raised during the May 2019 European Parliamentary election campaign, bearing in mind the political priorities defined by the European Union. Are issues related to EU political activity politicized? Are social issues politicized? Or is politicization, as some previous studies have found, linked to issues relating to the wider debate on the degree of European integration? What differences in the process are detected between countries?

The study investigates the issues discussed in the EU Parliamentary election campaign by analysing social network based political communication, tracking the Twitter accounts of the total of 51 parties represented in the European Parliament from the four countries with the greatest demographic weight in the European Union: Germany, France, Italy and Spain. From their analysis of both the issues “raised by the parties” and the “agenda” of the elections, previous investigations have concluded that during the electoral period, political parties are the main agenda-setters. It is these parties that set the media agenda, and not the other way around (Jansen et al., 2019). Twitter is one of the preferred channels for political parties to communicate ideas and priorities. The issues then raised by the media and the various “frameworks” built into their discourse influence the process by which the public interpret the elections, not merely absorbing them passively, but actively seeking out alternative information sources (Shamir et al., 2015).

The present study further contributes to research on this issue in a particularly relevant moment in history: the first EU elections following the start of the Brexit process. According to several analysts, this process could be expected to accentuate debates regarding the advisability of belonging to the EU within other countries with Eurosceptic parties or allow them to move past such debates and unite the community bloc by demonstrating the costs of being outside the Union.

Following the link made by Hutter and Grande (2014), between increases in the degree of politicization and peaks in the debate on integration (meaning Eurosceptic parties have paradoxically contributed to the construction of Europe), it is now possible to assess whether closing the Brexit chapter will help to politicize other issues within the EU, such as the green agenda. De Wilde et al. (2014) found that “citizens express themselves clearly as more critical of the EU than party actors, with party actors making more affirmative European arguments and citizens making more diffuse eurosceptic arguments”. Recently, data from the 2019<sup>1</sup> Eurobarometer survey reflected that up to 45% of citizens have a positive image of the EU (compared to 17% who have a negative image) and that 63% are optimistic about the future of the Union. There is also a growing perception of the importance of the voice of citizens in the EU, with a majority of Europeans (56%) considering that their voice counts, a figure that increases to in excess of 80% of citizens in countries such as Sweden or Denmark. This

---

1. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_4969](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4969)

trend should contribute to overcoming the idea that the EU project is democratically deficient and a “matter for political elites”. “If citizens become aware that Europe can do something for them in the short term and not just the long term, then elections to the European Parliament would be more than mere contests to judge whether voters care about Europe, but rather elections about what European citizens really want” (Rauh, 2015). The politicization of the day-to-day affairs of European politics would make advances in that direction possible.

In order to contribute to the body of academic research on the politicization of the European project, this article presents a review of previous research focused on European elections from the disciplines of Political Science and Political Communication, that serve as a state of the question and review the concept of politicization on which the research is based. The research questions are then posed, and the methodology detailed and justified. Finally, the main results and the most significant conclusions are presented.

## 2. EUROPEAN ELECTIONS, NATIONAL ELECTIONS?

Several authors (Van der Brug *et al.*, 2016) have investigated what citizens understand to be the differences between national and European elections. Some authors highlight the difficulty of equating national elections with elections to the European Parliament, due to the complexity of the European governance framework (Van der Brug *et al.*, 2016). Until 2014 there was no connection between elections to the European Parliament and the composition of the European Commission, its main executive body, with many of the decisions ultimately taken by the European Council, made up of the heads of state of the different member countries, elected in their respective national elections.

Until 2007, most research into European Parliament elections confirmed that it was necessary to understand these elections in a national context (as a form of midterm before each countries' general elections) rather than a truly European one. Although evidence was found that a party's position on the EU might have some effect on its gains or losses of votes (Hix and Marsh, 2007). According to these authors, it cannot be said that the second order model is fully valid today, but Europe remains a minor element.

A previous study, focusing on the 2004 elections that took place after 10 new countries joined the EU, argued that although the second-order European election model still had considerable appeal, over time the growing divergence of the patterns of participation in 2004 suggested that European issues might have a significant influence on voting in some countries, thus invalidating a reading of the results or participation in a purely national context. “Turning to the bigger picture, there has been a dramatic increase in the power of the European Parliament in the last two decades, and there is growing evidence that politics inside this assembly is highly competitive and partisan” (Hix *et al.*, 2006).

Braun et al. (2016) found evidence that European issues are much more salient in the partisan offer than what it is often assumed, supporting the idea that European issues are increasingly playing a more important role. Most studies, however, do not reflect these findings. After six rounds of direct elections to this institution, the “electoral connection” between citizens and MEPs remains extremely weak. “Citizens do not primarily use European Parliament elections to express their preferences on the policy issues on the EU agenda or to reward or punish the MEPs or the parties in the European Parliament for their performance in the EU. Put another way, European Parliament elections have failed to produce a democratic mandate for governance at the European level, and there are few signs that further increases in the powers of the European Parliament would be sufficient to change this situation” (Hix and Marsh, 2007).

In their analysis of the 2014 elections, Schmitt and Toygür (2016) concluded that national electoral cycles are still very influential in European elections, thus validating the model of second-order elections. Van der Brug et al. (2016), analysing 11 articles of a special edition on those same elections, concluded that despite the attempts of the EU institutions to make the 2014 elections different, it had not been achieved. The introduction of the Spitzenkandidat had not been enough.

Along similar lines, Adam et al. (2017), linked the visibility of campaigns about European issues with the degree of polarization of national politics, stating that “Media coverage and party communications on EU issues differ extensively in our seven EU member countries. The salience of EU issues in political campaigns is linked to the levels of polarization”. For their part, Jansen et al. (2019) consider that conflicts reduce the visibility of Europe related issues, stating that “The absence of conflict enables campaigning by all parties on EU issues and high levels of conflict lead to more nation-centred campaigns” (Jansen et al., 2019). Therefore, a scenario in which national policy is less polarized would be more conducive to the emergence of EU issues.

### 3. SHALL WE TALK ABOUT EUROPEAN POLITICS?

The concept of politicization has been approached from academia in the field of political science. De Wilde (2011) understands it to be a process of increasing polarization of opinions, interests or values and the extent to which they publicly advance towards the formulation of policies within the EU. Adam et al (2017) establish three necessary conditions for politicization of the European question within a country to be present (a) salience is attached to the issue of EU integration; (b) parties enter a common debate about the same aspects of EU integration and (c) polarized opinions are voiced. Adam et al. (2017) link the strategic behaviour of parties to the politicization of the EU within a country as follows. Firstly, a party makes a strategic decision whether to address the broader issue of EU integration, or not (in effect silencing it). Second, the party selects specific aspects within the broader issue of EU integration,

decides what position to adopt and whether when discussing the issues to mention their direct link to the EU.

The present research draws from the similar approaches to the concept of politicization proposed by Hutter and Grande (2014) and Adam *et al.* (2017). According to these authors, there are three dimensions to politicization: the “salience” of an issue or its visibility in the public debate, the broadening of the debate on that issue to include different actors (not just political parties, but also organizations and civil society), and a polarization of opinions. Hutter and Grande (2014) agree with Green-Pedersen (2012) in that the most basic dimension in the debate about politicization is the first, the visibility or “salience” of the issue, in which political parties play a decisive role.

As pointed out above, various studies have found that the politicization of the EU, although growing, is still incomplete and contains many gaps. Messages transmitted to the public by political parties exert a great influence on participation and in the orientation of the vote (Van Spanje and De Vreese, 2014). Such messages are fundamentally focused on legislative issues and on the distribution of powers among the countries of the European Union (Grill and Boomgaard, 2017). A study focused on Twitter highlights that, despite signs of a transnationalisation of the debate, nothing approaching a common European public sphere exists on social networks. To date, debates on EU issues in individual countries, using local hashtags, remain dominant (Nulty *et al.*, 2016).

Political parties are important actors in the emergence of a new sphere of common public communication resulting from integration sought since the emergence of mass digital communication (Schlesinger, 1999). This is not only due to their influence on public opinion, especially during election campaigns, but above all because of the qualitative improvement in the production and digital circulation of messages to voters. To date, only the fundamentals of European integration have achieved political relevance for most citizens, while the day-to-day activities of the EU remain largely non-politicized (Hurrelmann *et al.*, 2015). Election campaigns are a good moment for a comprehensive process of politicization to occur, as it is during such campaigns that political parties attempt to reach out to the public.

This study aims to contribute to the investigation into the politicization of the European Union by means of an analysis of tweets published by political parties.

Previous research found that peaks of politicization occurred at the following times: when transfer of sovereignty from individual states to the EU required approval, when it came to advancing towards greater integration, especially in countries with a deeper tradition of Euroscepticism and reluctance to commit to closer political unity such as the United Kingdom, during the signing of the Maastricht and Lisbon Treaties, and also during the crisis in the Euro zone (Hutter and Grande, 2014). The increase in politicization that accompanied the rise of Euroscepticism was also noted in the 2014 elections (Van der Brug *et al.*, 2016).

Analysing the 2009 elections, De Wilde *et al.* (2014) conclude that online media tends to amplify diffuse euroscepticism while pro-European arguments are less likely

to become salient on the Internet, and they argue that “all this constitutes a major challenge to those who would like to transform the EU while taking public opinion about the EU polity seriously”.

The 2014 elections were a turning point for various reasons: the introduction of the *Spitzenkandidat*, the context of economic crisis and the growing Euroscepticism in many countries. However, studies such as those of Schmitt and Toygür (2016) found that during the EU elections the national electoral cycle retained significant influence. Thus, despite signs of growing politicization they could still be understood in terms of second-order elections.

Of the EU related topics, only the fundamental issues of integration and positions in favour of or opposed to membership made gains in terms of communication space, while the day-to-day activities of the EU remained largely non-politicized (Hurrelmann et al., 2015).

Research by Fazekas et al. (2020) on 2014 elections supports the idea of limited EU issue expansion and, studying interaction between candidates and public, found that the public, on average, was somewhat less responsive to EU issues in comparison to non-EU issues. They also pointed out that “EU content presented in an engaging manner is a rare sight in most countries: politicians use less engaging communication style when talking about EU issues”.

Research conducted by Nulty et al. (2016) found that the debates on how to deal with the financial crisis in the eurozone, migration policies and other regulatory issues, combined with the introduction of *Spitzenkandidat*, might have awakened the “sleeping” giant of EU politics (Van der Eijk and Franklin, 2004) as a political issue (Nulty et al., 2016). Despite not being able to confirm the emergence of a common European public sphere, as parallel discussions on European topics predominated, these authors did find signs of a transnationalization of the debate.

The aim of this research, and more specifically of RQ1a and RQ1b, connects with the distinction proposed by Braun et al. (2016) between constitutive and policy-related European issues. These authors argue that, in contexts characterized by less polarized conflicts over European integration, all parties are more likely to emphasize discussion about EU policies.

Brexit turned the 2019 elections into a key moment. International policy analysts state that when this chapter is closed it will be time for the remaining countries to decide what kind of EU they want. This context may lead policy-related European issues gain visibility over constitutive-related European matters. By necessity, this will occur in an international scenario of increasing complexity and challenges such as climate change that have led the European Union to make the transformation to a green economy a political priority, a priority that has not changed despite the crisis caused by Covid-19, since the aid fund to countries is conditional on investments in the green and digital economy.

The current research takes up some issues addressed in previous research but does so in the context of a changed Europe and employing different methodology: an analysis of all the tweets published by all the political parties of the 4 countries with the

most demographic weight among the 27 member states to answer the following questions:

RQ1a Following Brexit, are there signs of the politicization of other more specific issues beyond the integration debate in the 2019 elections?

RQ1b: What issues have become politicized during the campaign in the countries studied?

The adoption of an issue by a larger number of authors (despite them all being political parties) could be understood as evidence of a degree of politicization of the terms employed. With this in mind, to pay attention to the diversity of voices speaking on the same topic, we ask ourselves:

RQ2: How many different parties have talked about the most frequently debated issues during the election campaign?

#### 4. METHODOLOGY

Various methodological approaches have been employed in research into the degree of politicization of the European project. In their 2016 study, Schmitt and Toygür analysed the results of national and European elections, comparing the votes obtained by political parties in both elections. In addition to their strategies in the face of the Eurosceptic challenge, Adam *et al.* (2017) investigated the contribution of pro-European parties to the politicization of the EU, by means of an analysis of party press releases. Adam *et al.* (2017) analysed what strategies were adopted, if issues were silenced or built up by putting on them on the table, and in the case of the latter, what positions were taken. There is also recent research on the degree of polarisation in citizenship, such as the work of Serrano-Contreras *et al.* (2020), which looks at user interactions in news-related videos on YouTube.

Research such as that carried out by Nulty *et al.* (2016) or Fazekas *et al.* (2020) used Twitter as a corpus to investigate the issues voiced and the communication patterns of the parties or political actors during the 2014 election, a time in which there was an increase in political communication. The present research is also based on the analysis of political party tweets and focuses on what issues are made visible in relation to the European Union within the four countries studied in the weeks prior to the 2019 elections.

How political parties communicate with their audiences has undergone significant changes over the last quarter of a century, becoming a form of hybrid communication (Chadwick, 2013; Hamilton, 2016; Wells *et al.*, 2016) with new narratives (Gander, 1999; Jenkins, 2003; Shin and Biocca, 2017) and languages (García-Orosa and López-García, 2019) and above all, being used to further the goal of citizen engagement. Social networks, especially Twitter, have occupied a prime position in this process of

change (Dodd and Collins, 2017). Twitter has become the main channel of political communication in election campaigns (Alonso-Muñoz and Casero-Ripollés, 2018) and one of the most analysed (Dodd and Collins, 2017; Gálvez-Rodríguez et al., 2018; Obholzer and Daniel, 2016).

Twitter stands out as the primary platform for the dissemination of political ideas (López-Meri et al., 2017; Nulty et al., 2016). Not only do political parties speak directly to their voters on Twitter, albeit with a reduced level of interactivity (Aragón et al., 2013), but we also find tweets being used as sources for political journalism (Justel-Vázquez et al., 2018).

It is during election campaigns that social networks have the maximum relevance for political parties, with candidates making greatest use of them to offer information about their campaign, activities, and links to their websites (Jungherr, 2016).

From the analysis of both the issues “raised by the parties” and the “agenda” of the elections, previous investigations have concluded that during the electoral period, political parties are the main agenda-setters. It is these parties that set the media agenda, and not the other way around (Jansen et al., 2019). The issues then raised by the media and the various “frameworks” built into their discourse influence the process by which the public interpret the elections, not merely absorbing them passively, but actively seeking out alternative information sources (Shamir et al., 2015).

Taking this scenario as a starting point, Twitter is therefore a good channel to use to examine the contribution of political parties to the politicization of the European Union in the latest European Parliamentary election campaign held in May 2019.

The research analyses the frequency of words used by the parties in their tweets. The database is composed of 49.101 tweets published on Twitter the month prior to elections, from April 26<sup>th</sup> to May 26<sup>th</sup>, by the 51 political parties of Spain, Germany, Italy and France with a presence in the European Parliament, the four countries with the most demographic weight in the European Union (leaving aside the United Kingdom as it was immersed in Brexit). Data extraction took place on June 7<sup>th</sup>, using R package *twitteR*, which allowed the extraction of the last 3.200 tweets for each Twitter account. All tweets were saved to ensure that it will be possible to review or replicate the study, even if the material is modified, or no longer available online.

A first data cleaning consisted of discarding tweets that did not refer to European policies —as, in Spain, the European elections coincided with local and regional elections, the parties were immersed in two simultaneous electoral campaigns, so it was necessary to discard all the messages not related to the European elections. To this end, only tweets containing explicit references to Europe in each of the languages of the four countries were selected, also taking into account their acronyms —Europa, Europe, EU, UE, euro—. After this first filtering using the *tiditext* R package (Silge and Robinson, 2017), those tweets that, despite including any of these patterns, did not refer to Europe —for example, if the word “euros” was used to refer to a monetary amount— were manually discarded by the research team. The final result of this process, as shown in Table 1, produced a corpus of 9.883 tweets out of the total 49.101 tweets initially retrieved.

TABLE 1.  
NUMBER OF TWEETS WITH EXPLICIT REFERENCES TO EUROPE FROM TOTAL RETRIEVED TWEETS  
(PER PARTY, PER COUNTRY AND GLOBALLY)

Country	Party name	Twitter account	Retrieved tweets	Selected tweets
<b>Spain</b>			<b>24.659</b>	<b>2.821</b>
	Atarrabia Taldea	N/A		
	Barcelona en Comú	@bcnencomu	1.532	36
	Bloque Nacionalista Galego	@obloque	758	135
	Catalunya en Comú	@CatEnComu	482	33
	Ciudadanos — Partido de la Ciudadanía	@CiudadanosCs	1.956	230
	Coalición Canaria	@coalicion	2.140	60
	Compromiso por Galicia	@Compromiso_gal	87	30
	Demòcrates Valencians	@DemocratesVAL	517	104
	Esquerra Republicana de Catalunya	@Esquerra_ERC	2.160	231
	Euskal Herria Bildu	@ehbildu	1.758	101
	Euzko Alderdi Jeltzalea — Partido Nacionalista Vasco	@eajpnv	1.762	164
	Izquierda Unida	@iunida	1.553	261
	Junts per Catalunya	@JuntsXCat	1.971	357
	Partido de los Socialistas de Cataluña	@socialistes_cat	1.086	139
	Partido Popular	@populares	1.170	119
	Partido Socialista Obrero Español	@PSOE	1.610	169
	Partit Demòcrata Europeu Català	@Pdemocratacat	1.476	248
	Proposta per les Illes Balears	@ElPi_IB	405	12
	Unidas Podemos	@ahorapodemos	1.190	254
	VOX	@vox_es	1.046	138
<b>France</b>			<b>9.553</b>	<b>3442</b>
	Agir	@agir_officiel	187	93
	Europe écologie-Les verts	@EELV	1.077	327
	France insoumise	@FranceInsoumise	1.980	365
	La République En marche!	@enmarchefr	473	263
	Les Républicains — Union de la droite et du centre	@lesRepublicains	1.246	475

.../...



.../...

Country	Party name	Twitter account	Retrieved tweets	Selected tweets
	Mouvement Democrate	@MoDem	787	373
	Mouvement radical, social et libéral	@MvtRadical	112	44
	Nouvelle Donne	@Nouvelle_Donne	755	437
	Parti Socialiste	@partisocialiste	1.041	370
	Place publique	@placepublique_	294	191
	Radicaux de Gauche	@Radicaux2Gauche	101	46
	Rassemblement national	@RNational_off	1.500	458
<b>Italy</b>			<b>5.989</b>	<b>1.173</b>
	Forza Italia	@forza_italia	1.771	425
	Fratelli d'Italia	@FratellidItalia	1.740	368
	Lega Salvini Premier	@LegaSalvini	988	92
	Movimento Cinque Stelle	@Mov5Stelle	578	64
	Partito Democratico	@pdnetwork	908	221
	Südtiroler Volkspartei (Partito popolare sudtirolese)	@SVP_Suedtirol	4	3
<b>Germany</b>			<b>8900</b>	<b>2447</b>
	Alternative für Deutschland	@AfD	323	47
	Bündnis 90/Die Grünen	@Die_Gruenen	171	81
	CDU/CSU (coalition)	CDU_CSU_EP	1	0
	Christlich Demokratische Union Deutschlands	@CDU	1.174	592
	Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.	@CSU	471	221
	Die linke	@dieLinke	557	145
	Familien-Partei Deutschlands	N/A		
	Freie Demokratische Partei	@fdp	633	128
	Freie wähler	@FREIEWAEHLER_BV	28	14
	Ökologisch-Demokratische Partei	@oedppresse	167	58
	Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative	@DiePARTEI	266	33
	Partei mensch umwelt tierschutz	@Tierschutzparte	209	24

.../...

.../...

Country	Party name	Twitter account	Retrieved tweets	Selected tweets
	Piratenpartei Deutschland	@Piratenpartei	1.159	214
	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	@spdde	2.972	636
	VOLT	@DeutschlandVolt	769	254
<b>Total</b>			<b>49.101</b>	<b>9.883</b>

Source: Own elaboration based on the tweets retrieved.

The list of words that would make up the final corpus of the study was then drawn up. The list was compiled by taking into account, on the one hand, the nouns and adjectives that appear in the list of EU government priorities published on the European Commission's website. On the other hand, the 20 words that appeared most frequently in the selected tweets from each of the countries —after discarding stop words— were included —if they were not already on the list. The list was closed with 121 keywords (available in Appendix 1), which appeared in 4,758 of the 9,983 tweets with messages related to the European Union.

The analysis of the frequency of each of the terms makes it possible to determine which issues are given visibility (salience), while the diversity of voices (parties) talking about an issue can be viewed as the second step in the process of politicization.

## 5. RESULTS AND DISCUSSION

### 5.1. *Salience of European political issues*

This subsection answers RQ1a (Following Brexit, are there signs of the politicization of other more specific issues beyond the integration debate in the 2019 elections?) and RQ1b (What issues have become politicized during the campaign in the countries studied?) by showing the results of the word frequency analysis in the different countries, both separately and together.

The results obtained allow us to answer RQ1a in the affirmative: the analysis of the tweets demonstrates that other issues that form part of the political priorities of the EU were addressed in the 2019 European Parliament election campaign.

The visibility of issues connected with EU political activity is higher in Germany, France and Spain, with Italy demonstrating somewhat different dynamics that will be discussed at the end of this section.

Table 2 shows the frequency of words found in the tweets. The analysis of the words most frequently repeated indicates that political parties voiced matters of European politics that ranged beyond the debate on integration, encompassing issues such as freedoms, rights, social policy, security, and employment. Notably, climate (linked

to climate policies and climate change) stands out as one of the main topics of the electoral campaign on Twitter.

The majority of the messages fall into two broad categories: those that refer to EU principles of identity (freedom, rights, solidarity, economy, peace, etc.), and those that deal with more specific issues (climate, *Spitzenkandidat*, borders, etc.) or make proposals (in terms of tax policy, investments, etc.).

The repetition of terms in numerous tweets would be indicator of their salience. If we take the definition used by Hutter and Grande (2014) as a starting point, establishing the need for an issue to be spoken about publicly as a first principle in the politicization of that issue, salience could be interpreted as a first step on the process of politicization.

TABLE 2.

MOST REPEATED WORDS (IN EACH COUNTRY AND GLOBALLY)

<b>Spain</b>	<b>Freq.</b>	<b>Germany</b>	<b>Freq.</b>	<b>France</b>	<b>Freq.</b>
Politics	132	Social	120	Social	133
Rights	132	Spitzenkandidat	108	Climate	111
Freedom	102	People	86	Leftist	65
Social	93	Peace	82	Rights	49
Solidarity	93	Climate	81	Frontier	41
Democratic	65	Strong	74	Bank	38
Future	59	Future	64	Future	38
Democracy	55	Freedom	52	Citizens	37
Fair	53	Security	48	Protection	32
Economy	34	Populist	47	Market	31
<b>Italy</b>	<b>Freq.</b>	<b>Globally</b>	<b>Freq.</b>		
Change	154	Social	355		
Employment	33	Climate	217		
Economy	28	Rights	206		
Future	26	Future	187		
Growth	22	Change	187		
Citizens	21	Freedom	168		
Austerity	16	Solidarity	135		
Investment	14	Politics	132		
Youth	11	Citizens	127		
Leftist	10	Strong	125		

Source: Own elaboration based on the tweets retrieved.

The word that is most often repeated in absolute terms in political party messages is “social” (see Table 2). This is the case for the total of the four countries, but also for

Germany and France, where the word occupies the first position, with 120 and 133 repetitions, respectively. In Spain it occupies fourth place, with 93 repetitions.

The term social is used in numerous tweets to talk about the model of Europe proposed by political parties. The article focuses on making a frequency analysis to assess the degree of salience and diversity of voices, but does not make a qualitative analysis of the tweets. Nevertheless, Figure 1 shows some examples containing the term social which illustrate how parties use the term in tweets.

FIGURE 1.  
EXAMPLE TWEETS FEATURING THE TERM “SOCIAL”



Source: Twitter.

The results also point to the emergence of climate change as one of the issues with the greatest presence in the campaign (examples in Figure 2), occupying second position in the global results. In France, the word climate ranks second (being used in 111 tweets) and in Germany, fifth (almost tied with third, with 81 mentions). In Spain (22) and in Italy (3) mentions of this matter are much less frequent.

Although it was not the objective of the present research to delve into this area, signs of polarization of the debate around certain issues (detected in an explorative analysis of the tweets, figure 3) are also an indicator of politicization. This would be an interesting focus for future research.

Other issues that go beyond the debate on integration, related to citizens' rights or migration policy and security, have also had visibility in the EU election campaign. The term rights (with 206 mentions, often used to accompany a proposal for the parties preferred model of Europe) takes third place on the list (Table 2).

The term freedom is the sixth most frequent word on the global list (168), as one of the values with which the parties identify the European project.

Migration (31), immigration (38), migrants (29) and asylum (18) also appear on the list of terms cited by parties, which are signs of salience of the migration policy and the refugee crisis. Although it was not the objective of the present research to delve into this area, signs of polarization of the debate around certain issues (detected in an explorative analysis of the tweets, figure 3) are also an indicator of politicization. This would be an interesting focus for future research.

FIGURE 2.  
EXAMPLE TWEETS FEATURING THE TERM “CLIMATE”

**CDU Deutschlands** @CDU · 16 de maig de 2019

Europa ist der Antreiber für weltweiten Klimaschutz. Ohne Europa wäre der Klimaschutz und vor allem auch das Pariser Klimaabkommen so nicht auf den Weg gebracht worden. Unser Ziel ist weiterhin, Wirtschaftswachstum und Umweltschutz zu vereinen. [k.cdu.de/europawahlpog...](https://k.cdu.de/europawahlpog...) #tduell

**WIR SAGEN**  
JA ZUM KLIMASCHUTZ IM EINKLANG MIT UNSERER WIRTSCHAFT UND DER NATUR.

**ANDERE SAGEN**  
WIR MÜSSEN KLIMASCHUTZ MIT ALLEN MITTELN DURCHSETZEN. DIE WIRTSCHAFT MUSS SICH UNTERORDNEN

**BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN** @Die\_Gruenen

"Wir brauchen eine starke Stimme im Parlament. Für Klimaschutz. Für ein soziales Europa. Für die Demokratie. Für Taten statt Worte." @SkaKeller bei der #EurovisionDebate. #KlimaschutzWählen #Zusammenhalt #TellEurope #GreenWave #EP2019

**La France Insoumise** @FranceInsoumise

Au Parlement européen, les seuls qui votent pour le climat, pour les énergies renouvelables, l'interdiction du glyphosate et l'économie circulaire, ce sont les insoumis. #Europennes2019

Group	Interdiction du glyphosate	Economie circulaire
SOCIALISTES (PS/GÉN/PRG)	91%	91%
CENTRISTES/MACRONISTES	91%	91%
DROITE (LR)	91%	91%
EXTRÊME DROITE	91%	91%
GAUCHE RADICALE (LFI/PCF)	91%	91%
ÉCOLOGISTES	91%	91%

113 Retweets 6 Tweets citados 160 Me gusta

Source: Twitter.

FIGURE 3.  
EXAMPLE TWEETS FEATURING THE TERMS “IMMIGRATION” AND “ASYLUM”

**CDU Deutschlands** @CDU · 30 d'abr. de 2019

Offene Grenzen nach innen und sichere Grenzen nach außen. #UnserEuropa bietet Freiheit und Sicherheit. #26MaiCDU Mehr im Europawahlpogramm [cdu.de/europaprogramm](https://cdu.de/europaprogramm)

**Offene Grenzen nach innen und sichere Grenzen nach außen**  
Für Deutschlands Zukunft. Unser Europa bietet Freiheit und Sicherheit.

**Rassemblement National** @RNational\_off · 26 abr. 2019

@jilacapelle : « L'Europe de Macron, elle n'a pas de frontières et elle est submergée par l'immigration. Dites NON à cette Europe le 26 mai ! »  
@BFMTV #ConférenceDePresse #Européennes2019

**Partito Democratico** @pdnetwork · 8 may. 2019

"L'Europa intera si deve occupare di #immigrazione, con intelligenza razionalità e lungimiranza: queste persone possono essere un'opportunità, una ricchezza anche per la nostra Italia!" @bartolopietro1  
#26Maggio #AvantiTutti #ElezioniEuropee  
Qui i candidati bit.ly/2HGMeBz

**Nouvelle Donne** @Nouvelle\_Donne · 23 may. 2019

L'Europe est humaine. L'Europe accueille. Avec @enviedeeurope nous défendons un droit d'asile européen. #UltimateDebat @rglucks1

Source: Twitter.

Regarding economic issues, tweets were found that refer to proposals with a higher level of specificity, for example related to EU tax policy there are 78 mentions of the term “taxes”.

FIGURE 4.  
EXAMPLE TWEETS FEATURING THE TERM “TAX”

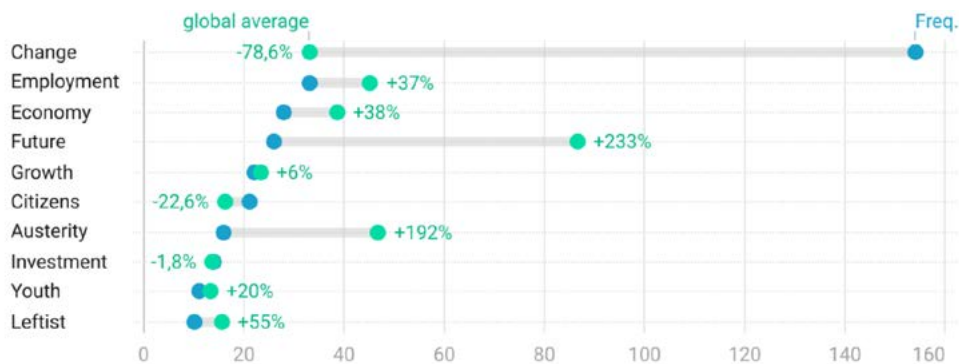


Source: Twitter.

As noted at the beginning of this section, the visibility of issues connected with EU political activity is higher in Germany, France and Spain, with Italy demonstrating different dynamics.

In the case of Italy, the most frequent word is change, which at 154 mentions (Table 2 and Figure 5), is significantly more common than the next most frequently mentioned word. The frequency with which Italy uses the word change makes it the fifth most repeated, giving it a total across the four countries of 187 mentions. An explanation for these results might be the vital debate about the European model, fomented by the weight of Eurosceptic parties in Italy. It is significant, however, that this debate was articulated on Twitter without questioning membership of the EU: allusions were made to changing Europe from within, not abandoning the community project.

FIGURE 5.  
TEN MOST FREQUENT WORDS IN ITALY VERSUS AVERAGE FREQUENCY AMONG THE COUNTRIES ANALYZED



Creado con Datawrapper

Source: authors.

In Italy, the frequency with which terms, other than change, are repeated is notably lower than that detected in the other three countries (see detail in Figure 5). That is, they had less visibility and therefore there would be less evidence of their politicization (if we accept the definition of politicization in which one of the main requirements for a term to be considered politicized is its presence in the public debate). The prominence of the word change and that the next words on the list in terms of frequency are employment, economy, future, growth, citizens, and austerity, could be a consequence of the weight still given in Italy to the public debate about the management of the euro zone economic crisis of 2008.

It does not necessarily follow from these data that a lesser degree of politicization of the EU exists in Italy, but less level of politicization around terms that have had more visibility in other countries. As pointed out by previous studies, Eurosceptic parties and the debate on integration have also contributed to politicizing the European project. Hutter and Grande (2014) detected significant increases in the politicization index of European Integration in the United Kingdom, in the years following the approval of the Maastricht Treaty. Both conflict at the national level and the high levels of polarization influenced the debate about belonging to the EU. According to the authors, at the same time the politicization of the European project in continental countries such as Germany or France was significantly lower.

However, the present research aims to detect signs of politicization of issues beyond the debate on integration by means of the visibility they have been given in the election campaign. And, at this point, the results in Italy indicate that topics beyond integration are awarded less visibility. For example, the issue of climate change has minimal presence compared to the other three countries. Only the terms already mentioned such as employment, economy, future, growth, citizens and austerity have some salience.

As previously mentioned, Adam *et al.* (2017) stated: “The salience of EU issues in political campaigns is linked to the levels of polarization” in each country. Italy has had 66 different governments since World War II, and perhaps this greater political polarization could explain the smaller voice given to more specific European issues. The absence of conflict enables campaigning on EU issues by all parties and high levels of conflict lead to more nation-centred campaigns (Jansen *et al.*, 2019). The question of the polarization of national politics could also explain the relative lack of politicization of other more specific terms in Spain with respect to France and Germany.

Figures 6, 7 and 8 also show the deviation of the most frequent words in each country with respect to the mean value of the frequency considered for the 4 countries aggregated.

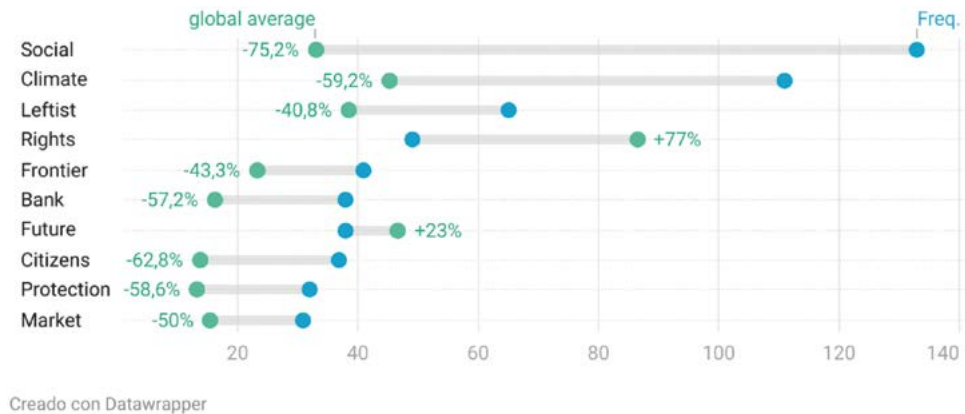
We can see that in France and Germany the tweets that stand out are those that talk about social policy, climate or people/citizens. Spain also has a high frequency of the term social.

Among the values that are out of the average, the visibility given in Germany to the term Spitzenkandidat (which refers to the nomination of a preferred candidate for president of the European Commission by the different political families) stands out. This is logical, considering that it is a term coined there, but it is an indication of the effective politicization of this issue.

In Spain, the value of the terms rights, freedoms and solidarity stands out (see Figure 8). Also of the terms justice, democracy and democratic. A possible hypothesis that would justify the frequency of these last terms is the complex political moment at the internal level with the Catalan question, after the declaration of independence that ended with the trial and subsequent conviction of the political leaders involved.

FIGURE 6.

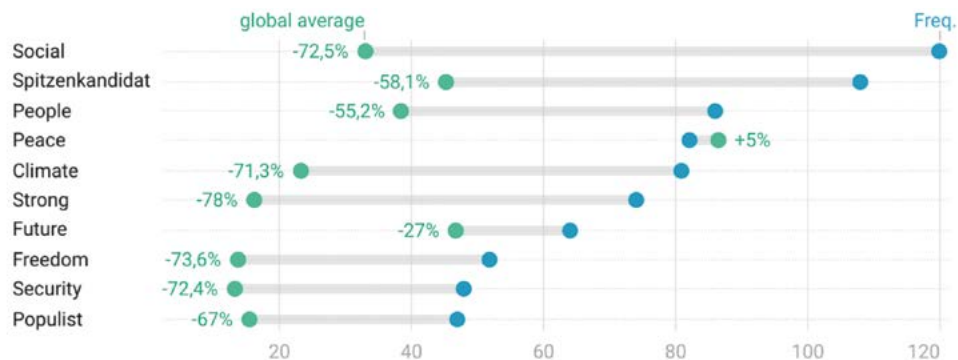
TEN MOST FREQUENT WORDS IN FRANCE VERSUS AVERAGE FREQUENCY AMONG THE COUNTRIES ANALYZED



Source: authors.



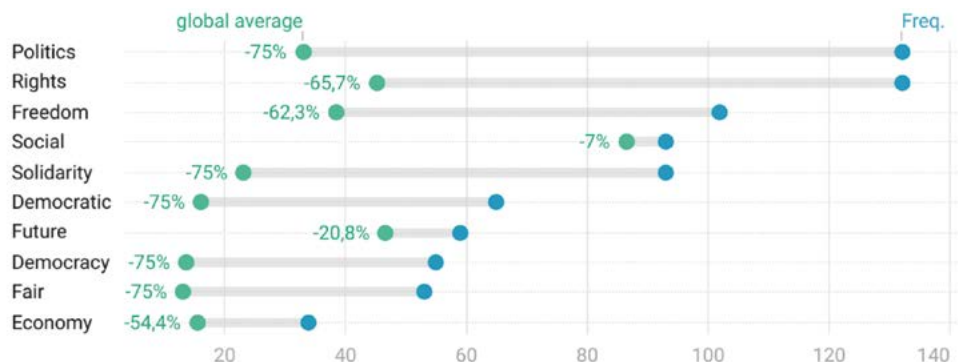
FIGURE 7.  
TEN MOST FREQUENT WORDS IN GERMANY VERSUS AVERAGE FREQUENCY AMONG THE COUNTRIES ANALYZED



Creado con Datawrapper

Source: authors.

FIGURE 8.  
TEN MOST FREQUENT WORDS IN SPAIN VERSUS AVERAGE FREQUENCY AMONG THE COUNTRIES ANALYZED



Creado con Datawrapper

Source: authors.

### 5.2. Diversity of voices

This subsection provides an answer to RQ2 (How many different parties have talked about the most frequently debated issues during the election campaign?) by paying attention to the number of different parties that have spoken about the terms analysed in the previous section.

Adam et al (2017) establish a second requirement for politicization to exist; that it is necessary for parties to enter a common debate about the same aspects of EU integration. Along similar lines, Hutter and Grande spoke of expanding the debate on a topic to different actors. A diversity of voices speaking on the same subject. To answer RQ2, an analysis of the total number of different parties across all four countries and by individual country, voicing the same issue was carried out. Table 3 shows the number of different parties (aggregate results for the four countries analyzed) that speak at least once on each of the topics and expresses the percentage that these parties represent out of the total number of parties contesting the elections (51).

More than 2 out of 3 parties (more than 66 %) talk about rights, social policy, the future, and the economy. At least half of the parties talk about climate, employment, solidarity, and freedom. And more than 1 in 3 (value 33 % or more, a minimum of 17 out of 51 in Table 3) contribute to the politicization of very specific terms such as borders, investments, taxes, wages and the environment. Also at least 1 in 3 parties was involved in the debate on one or more of the 31 most frequent terms.

TABLE 3.

NUMBER AND PERCENTAGE OF POLITICAL PARTIES THAT TALK ABOUT EACH TOPIC

Term	Number of political parties	% of political parties (n=51)
Rights	37	72,5
Social	36	70,6
Future	36	70,6
Economy	35	68,6
Democracy	33	64,7
Climate	30	58,8
Citizens	30	58,8
Democratic	30	58,8
Employment	30	58,8
Solidarity	29	56,9
Strong	29	56,9
Freedom	28	54,9
Values	28	54,9
Peace	24	47,1
Change	23	45,1
Tax	23	45,1
Frontier	22	43,1
Fair	22	43,1
Environment	22	43,1

.../...

.../...

<b>Term</b>	<b>Number of political parties</b>	<b>% of political parties (n=51)</b>
Investment	20	39,2
Salary	20	39,2
Leftist	19	37,3
Security	19	37,3
Diversity	19	37,3
Migration	19	37,3
Challenges	19	37,3
Politics	18	35,3
Open	18	35,3
Populist	17	33,3
Justice	17	33,3
Sustainability	17	33,3
Crisis	17	33,3
Digital	16	31,4
Market	16	31,4
Protection	16	31,4
Territory	16	31,4
Growth	16	31,4
World	16	31,4
Refugees	16	31,4
Bank	15	29,4
Energy	15	29,4
Youth	14	27,5
Progress	14	27,5
Immigration	13	25,5
Populism	13	25,5
Commerce	13	25,5
Brexit	13	25,5
Cultural	13	25,5

Source: Own elaboration based on the tweets retrieved.

More than 56% of the parties addressed issues related to the following terms: rights, social, future, economy, democracy, climate, citizens, democratic, employment or solidarity.

These results show that almost all parties speak of Europe in terms of values such as democracy, future and rights, which could also be evidence of leaving behind the debate on integration and politicization of the European project around its founding values.

If detailed attention is paid to some of the most frequently used terms, such as climate, it becomes clear that this is not an issue addressed exclusively by green parties, but that many parties addressed the issue in the weeks leading up to the elections: in Spain 8 out of 19 parties (42.1%) voiced opinions about the climate, in France 9 out of 12 parties (75%) addressed the issue, and in Germany it was addressed by 11 out of 14 parties (78, 6%). This data supports the thesis that the climate is one of the issues that shows the most evidence of politicization in the campaign.

Other terms such as border were also used by up to 10 out of 12 parties in France (83.3%) and 8 out of 14 in Germany (57.1%), which could be interpreted as signs of the politicization of the immigration issue and border policy during the election campaign.

The results show that there are no significant differences between countries for the “Diversity of voices” indicator (see Table 3). Table 4 provides the data broken down by country: it shows the most frequent topics and the number of different parties talking about them in each country. The percentage expresses what that number of parties represents with respect to the number of parties running for election in each country.

The analysis by country also yields other interesting data, up to 30 of the terms selected for analysis were voiced in France by at least 50% of parties. This could be interpreted as evidence that the campaign has revolved around specific issues in which most of the parties have participated, reinforcing the evidence suggesting a growing politicization.

In Italy, terms such as Economy and Employment stand out, which were spoken of by up to 83.3% of the parties. This may be a sign (in line with the results of the previous section) that economic issues marked the Italian campaign, which could be related to the economic crisis of the euro zone in the previous years and the austerity policies applied to the southern countries.

TABLE 4.

NUMBER AND PERCENTAGE OF POLITICAL PARTIES THAT TALK ABOUT A TOPIC BY COUNTRY

	France	% n=12	Germany	% n=14	Italy	% n=6	Spain	% n=19	Global	% n=51
Austerity	1	8,3	0	0,0	4	66,7	4	21,1	9	17,6
Bank	9	75,0	2	14,3	0	0,0	4	21,1	15	29,4
Change	5	41,7	4	28,6	5	83,3	9	47,4	22	43,1
Citizens	10	83,3	9	64,3	4	66,7	7	36,8	30	58,8
Climate	9	75,0	11	78,6	2	33,3	8	42,1	30	58,8
Democracy	9	75,0	9	64,3	4	66,7	11	57,9	33	64,7
Democratic	8	66,7	9	64,3	2	33,3	11	57,9	30	58,8
Economy	8	66,7	11	78,6	5	83,3	11	57,9	35	68,6
Employment	8	66,7	7	50,0	5	83,3	10	52,6	30	58,8
Fair	5	41,7	4	28,6	0	0,0	13	68,4	22	43,1

.../...

.../...

	<b>France</b>	<b>% n=12</b>	<b>Germany</b>	<b>% n=14</b>	<b>Italy</b>	<b>% n=6</b>	<b>Spain</b>	<b>% n=19</b>	<b>Global</b>	<b>% n=51</b>
Freedom	8	66,7	6	42,9	1	16,7	13	68,4	28	54,9
Frontier	10	83,3	8	57,1	1	16,7	3	15,8	22	43,1
Future	11	91,7	8	57,1	4	66,7	13	68,4	36	70,6
Growth	3	25,0	4	28,6	4	66,7	5	26,3	16	31,4
Investment	6	50,0	4	28,6	3	50,0	7	36,8	20	39,2
Leader	0	0,0	11	78,6	0	0,0	0	0,0	11	21,6
Leftist	9	75,0	0	0,0	3	50,0	7	36,8	19	37,3
Market	9	75,0	3	21,4	0	0,0	4	21,1	16	31,4
Peace	9	75,0	7	50,0	1	16,7	7	36,8	24	47,1
Populist	4	33,3	4	28,6	2	33,3	7	36,8	17	33,3
Protection	8	66,7	0	0,0	1	16,7	7	36,8	16	31,4
Rights	9	75,0	8	57,1	4	66,7	16	84,2	37	72,5
Security	4	33,3	6	42,9	4	66,7	5	26,3	19	37,3
Social	11	91,7	9	64,3	1	16,7	15	78,9	36	70,6
Solidarity	6	50,0	5	35,7	2	33,3	16	84,2	29	56,9
Strong	8	66,7	8	57,1	0	0,0	13	68,4	29	56,9
Youth	0	0,0	4	28,6	3	50,0	7	36,8	14	27,5

Source: Own elaboration based on the tweets retrieved.

The term climate appears in tweets from a wide range of parties in Germany and France, as well as other terms like social (social policy) or border (migration policy).

It is interesting to note that the term economy (related to some proposal or reference to economic policy) has a high percentage of diversity of voices in all countries. This could be explored as an indication of greater maturity in the process of politicization of economic issues in the EU.

Terms traditionally linked to the idea of Europe and to the founding values of the EU (such as rights, peace, freedom, solidarity) also show a great diversity of voices in almost all countries when looking at the results country by country, which would therefore reflect the already noted tendency to use these common places when campaigning in European elections and how they contribute to politicize the project around these values.

## 6. CONCLUSIONS

By means of analysing media coverage (Grill and Boomgaarden, 2017), news platforms and political blogs (De Wilde et al., 2014), or communication by political

actors (Nulty *et al.*, 2016; Fazekas *et al.*, 2020), previous research has investigated the possible emergence, during electoral periods, of a public European sphere. Despite identifying some signs of a transnationalization of the debate on European issues, the overriding importance of the discussion on integration or the transfer of powers of the states issues was noted.

The present study further contributes to this line of research by analysing the topics discussed by political parties in four EU countries, to see what issues are voiced when talking about Europe in the 2019 election campaign, the first election after Brexit. We emphasize that studying the messages of the parties is important since “as long as elite communication strategies limit expansion, we cannot expect EU issues to be the decisive factor in structuring political competition across member states” (Fazekas *et al.*, 2020).

The results show that, during the last electoral campaign, the parties addressed European policy issues beyond the integration debate, giving visibility to specific European policy-related issues. They spoke about freedoms, rights, climate policy, social policy, security, economy and employment, among others. The frequency with which these issues are referred to (beyond the debate on integration, practically absent in the campaign) was translated in this research as visibility or salience given to these issues. This evidence of salience of specific issues that go beyond the debate about integration, such as the climate and climate policy, tax policy, and migration policy, is one of the most relevant findings of this research, and it is a finding that could in turn confirm an incipient or growing politicization of the European project. The article thus contributes new data to a long-standing line of research.

That these issues are given visibility (salience) in the campaign meets the first requirement of politicization but does not provide sufficient evidence to confirm its presence. Salience is not politicization. The results also allow us to reach other relevant conclusions regarding a further dimension of the definition of politicization on which this article rests: the diversity of actors who voice an issue. The analysis of the number of parties that talk about these issues (diversity of actors/voices) also reinforces evidence of politicization. More than 1 in 3 parties (more than 33 % from total of 51 parties) voiced one or more of the 31 most frequent issues. Terms such as climate were addressed not only by green parties, but by up to 79% of parties in France and 75% in Germany. Many of the terms with high salience are also treated by a wide diversity of voices. More than 56% of the parties addressed issues related to the following terms: rights, social, future, economy, democracy, climate, citizens, democratic, employment or solidarity. This reinforces the evidence of politicization of the project around these terms.

Although the present study is not a comparative study, the results evidence the existence of differences between the four countries. The increasing politicization of European political affairs, that is the subject of this research, seems to be higher in Germany, France, and Spain than it is in Italy. In these three countries there is greater visibility, more tweets about and more signs of the politicization of a greater number of different issues (climate, taxes, borders, etc.). In Italy, on the other hand, the presence of topics related to the economy and employment stands out. As previously noted, in Italy the word most frequently repeated is change. A possible explanation could be the presence

of up to two Eurosceptic parties in the country (out of a total of six contesting the European elections).

Albeit less so in the case of Italy, there are signs that could point to an increasing politicization of the European Union in all four of the countries analysed. The visibility of common terms and the number of political actors producing and disseminating messages with a common agenda allow us to confirm the existence of the trend.

Another interesting finding arising from the analysis of the tweets was the detection of conflicting positions on economic issues, immigration policy, and even climate change. Considering that many political scientists understand political polarization as the separation of partisans or elites on issues or policy spectrums (Dalton 2008; Hetherington 2001), these divergent positions can be understood as indications of polarization, making them the third dimension of politicization. However, specific research focused on analysing the polarization of the debate on the issues that have surfaced in the campaign would be necessary for this to be established.

## 7. LIMITATIONS AND FUTURE RESEARCH

The present study is additionally limited by its inclusion of just 4 of the 27 member states. Although they are the 4 countries with the most demographic weight in the EU, any generalizations drawn must be done so with caution.

The main objective of this research was to detect frequencies that would allow us to speak of salience and diversity of voices as evidence of politicization, and this has been achieved. After the study, the authors suggest the need for future research in upcoming elections to have a temporal perspective and research that includes qualitative analysis of tweets and explores differences, for example, between different political families.

Also, a systematic study with a comparative approach would be needed to further investigate differences detected between countries.

One limitation of the method employed in the present research is that it leaves out institutions and organisations of civil society whose voices would be interesting to consider in addition to that of political parties. This limitation could be addressed in future research focused on the messages published by other social agents.

Finally, research carried out at other times of the political cycle (and not during the electoral campaign) that might contribute to the study of the degree of politicization of the European project would also prove interesting.

### *References*

Adam, Silke, Eva-Maria Antl-Wittenberg, Beatrice Eugster, Melanie Leidecker-Sandmann, Michaela Maier y Franzisca Schmidt. 2017. Strategies of pro-European parties in the face of a Eurosceptic challenge. *European Union Politics*, 18(2), 260-282. <http://dx.doi.org/10.1177/1465116516661248>

- Alonso-Muñoz, Laura y Andreu Casero-Ripollés. 2018. Political agenda on Twitter during the 2016 Spanish elections: issues, strategies, and users' responses. *Communication & Society* 31(3), 7-25. <http://dx.doi.org/10.15581/003.31.3.7-23>
- Aragón, Pablo, Karolin E. Kappler, Andreas Kaltenbrunner, David Laniado y Yana Volkovich. 2013. Communication dynamics in twitter during political campaigns: The case of the 2011 Spanish national election. *Policy & internet*, 5(2), 183-206. <http://dx.doi.org/10.1002/1944-2866.POI327>
- Braun, Daniela, Swen Hutter y Alena Kerscher. 2016. What type of Europe? The salience of polity and policy issues in European Parliament elections. *European Union Politics*, 17(4), 570-592. <https://doi.org/10.1177/1465116516660387>
- Chadwick, Andrew. 2013. *The hybrid media system: Politics and power*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. 2008. The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences. *Comparative Political Studies*, 41(7), 899-920. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414008315860>
- De Wilde, Pieter. 2011. No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration. *Journal of European Integration*, 33(5), 559-575. <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2010.546849>
- De Wilde, Pieter, Asimina Michailidou y Hans-Jörg Trenz. 2014. Converging on euroscepticism. *European Journal of Political Research*, 53(4), 766-783. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12050>
- Dodd, Melissa D. y Steve J. Collins. 2017. Public relations message strategies and public diplomacy 2.0: An empirical analysis using Central-Eastern European and Western Embassy Twitter accounts. *Public Relations Review*, 43(2), 417-425. <http://dx.doi.org/10.1016/j.pubrev.2017.02.004>
- Fazekas, Zoltán, Sebastian A. Popa, Hermann Schmitt, Pablo Barberá y Yannis Theodoridis. 2020. Elite-public interaction on twitter: EU issue expansion in the campaign. *European Journal of Political Research*. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12402>
- Gálvez-Rodríguez, María del Mar, Alejandro Sáez-Martin, Manuela García-Tabuyo y Carmen Caba-Pérez. 2018. Exploring dialogic strategies in social media for fostering citizens' interactions with Latin American local governments. *Public relations review*, 44(2), 265-276. <http://dx.doi.org/10.1016/j.pubrev.2018.03.003>
- Gander, Pierre. 1999. Two myths about immersion in new storytelling media. *Lund University Cognitive Studies*, 80. [http://www.pierregander.com/research/two\\_myths\\_about\\_immersion.pdf](http://www.pierregander.com/research/two_myths_about_immersion.pdf)
- García-Orosa, Berta y Xosé López-García. 2019. Language in social networks as a communication strategy: public administration, political parties and civil society. *Communication & Society*, 32(1), 107-125. <http://dx.doi.org/10.15581/003.32.1.107-125>
- Green-Pedersen, Christoffer. 2012. A giant fast asleep? Party incentives and the politicisation of European integration. *Political Studies*, 60(1), 115-130. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00895.x>



- Grill, Christiane y Hajo Boomgaarden. 2017. A network perspective on mediated Europeanized public spheres: Assessing the degree of Europeanized media coverage in light of the 2014 European Parliament election. *European Journal of Communication*, 32(6), 568-582. <http://dx.doi.org/10.1177/0267323117725971>
- Hamilton, James F. 2016. "Hybrid news practices". In: Witschge, T.; Anderson, C.; Domingo, D. & Hermida, A. (eds.). *The SAGE handbook of digital journalism*. London: SAGE, 164-178.
- Hetherington, Marc J. 2001. Resurgent mass partisanship: The role of elite polarization. *American Political Science Review*, 95(3), 619-631. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055401003045>
- Hix, Simon y Michael Marsh. 2007. Punishment or protest? Understanding European parliament elections. *The journal of politics*, 69(2), 495-510. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00546.x>
- Hix, Simon, Abdul Noury y Gérard Roland. 2006. Dimensions of politics in the European Parliament. *American Journal of Political Science*, 50(2), 494-520. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00198.x>
- Hurrelmann, Achim, Anna Gora y Andrea Wagner. 2015. The politicization of European integration: More than an elite affair? *Political Studies*, 63(1), 43-59. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9248.12090>
- Hutter, Swen y Edgar Grande. 2014. Politicizing Europe in the National Electoral Arena: A Comparative Analysis of Five West European Countries, 1970-2010. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(5), 1002-1018. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12133>
- Jansen, A. Severin, Beatrice Eugster, Michaela Maier y Silke Adam. 2019. Who Drives the Agenda: Media or Parties? A Seven-Country Comparison in the Run-Up to the 2014 European Parliament Elections. *The International Journal of Press/Politics*, 24(1), 7-26. <http://dx.doi.org/10.1177/1940161218805143>
- Jenkins, Henry. 2003. Transmedia Storytelling: Moving Characters from Books to Films to Video Games Can Make Them Stronger and More Compelling. *MIT Technology Review*. <https://www.technologyreview.com/2003/01/15/234540/transmedia-storytelling/>
- Jungherr, Andreas. 2016. Twitter use in election campaigns: A systematic literature review. *Journal of Information Technology & Politics*, 13(1), 72-91. <https://doi.org/10.1080/19331681.2015.1132401>
- Justel-Vázquez, Santiago, Ariadna Fernández-Planells, MaríaVictoria-Mas e Iván Lacasa-Mas. 2018. Twitter e información política en la prensa digital: la red social como fuente de declaraciones en la era Trump. *El profesional de la información*, 27(5), 984-992. <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2018.sep.03>
- López-Meri, Amparo, Silvia Marcos-García y Andreu Casero-Ripollés. 2017. What do politicians do on Twitter? Functions and communication strategies in the Spanish electoral campaign of 2016. *El profesional de la información*, 26(5), 795-804. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.sep.02>

- Nulty, Paul, Yannis Theocharis, Sebastian A. Popa, Olivier Parnet y Kenneth Benoit. 2016. Social media and political communication in the 2014 elections to the European Parliament. *Electoral studies*, 44, 429-444. <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2016.04.014>
- Obholzer, Lukas y William T. Daniel. 2016. An online electoral connection? How electoral systems condition representatives' social media use. *European Union Politics*, 17(3), 387-407. <https://doi.org/10.1177/1465116516630149>
- Rauh, Christian. 2015. Communicating supranational governance? The salience of EU affairs in the German Bundestag, 1991-2013. *European Union Politics*, 16(1), 116-138. <http://dx.doi.org/10.1177/1465116514551806>
- Schlesinger, Philip. 1999. Changing Spaces of Political Communication: The Case of the European Union. *Political Communication*, 16(3), 263-279. <https://doi.org/10.1080/105846099198622>
- Serrano-Contreras, Ignacio-Jesús, Javier García-Marín y Óscar Luego. 2020. Measuring online political dialogue: Does polarization trigger more deliberation? *Media and Communication*, 8(4), 63-72. <https://doi.org/10.17645/mac.v8i4.3149>
- Shin, Donghee y Frank Biocca. 2017. Exploring immersive experience in journalism. *New Media & Society*, 20(8), 2800-2823. <https://doi.org/10.1177/1461444817733133>
- Schmitt, Hermann e Ilke Toygür. 2016. European Parliament elections of May 2014: driven by national politics or EU policy making? *Politics and Governance*, 4(1), 167-181. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i1.464>
- Shamir, Jacob, Michal Shamir y Liron Lavi. 2015. Voter election frames: What were the elections about? *Political Studies*, 63(5), 995-1013. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9248.12145>
- Silge, Julia y David Robinson. 2017. *Text mining with R: a tidy approach*. Sebastopol (CA): O'Reilly.
- Van der Brug, Wouter, Katjana Gattermann y Claes H. De Vreese. 2016. Introduction: how different were the European elections of 2014? *Politics and Governance*, 4(1), 1-8. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i1.591>
- Van Der Eijk, Cees y Mark N. Franklin. 2004. Potential for contestation on European matters at national elections in Europe. In: G. Marks & M. Steenbergen (Eds.), *European Integration and Political Conflict* (Themes in European Governance, pp. 32-50). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492013.004>
- Van Spanje, Joost y Claes De Vreese. 2014. Europhile Media and Eurosceptic Voting: Effects of News Media Coverage on Eurosceptic Voting in the 2009 European Parliamentary Elections. *Political Communication*, 31(2), 325-354. <http://dx.doi.org/10.1080/10584609.2013.828137>
- Wells, Chris, Jack Van-Thomme, Peter Maurer, Alex Hanna, Jon Pevehouse, Dhavan Shah y Erik Bucy. 2016. Coproduction or cooptation? Real-time spin and social media response during the 2012 French and US presidential debates. *French politics*, 14(2), 206-233. <https://doi.org/10.1057/fp.2016.4>

## APPENDIX 1: LIST OF WORDS ANALYSED

Agenda 2030	Fair	Populist
Agriculture	Foreign affairs	Poverty
Apple	Foreign policy	Power
Artificial Intelligence	Freedom	Prices
Asylum	Freedom of speech	Progress
Austerity	Frontier	Progressive
Bank	Future	Prosperity
Banking union	Google	Protection
Barrier	Green	Protectionism
BCE	Growth	Refugees
Biodiversity	Humanitarian	Religion
Brexit	Humanitarian aid	Renewable
Challenges	Immigration	Research
Change	Information	Rich
Citizens	Infrastructure	Rights
Climate	Innovation	Rules
Commerce	Integration	Safe
Competition	International	Salary
Crisis	International weight	Schengen
Cultural	Internet	Science
Data	Interrail	Security
Debt	Investment	Single Market
Democracy	Justice	Social
Democratic	Language	Solidarity
Development	Leftist	Spitzenkandidat
Digital	LGTBI	Stability
Digital single market	Linguistics	Strength
Dignity	Market	Strong
Diplomacy	Mediterranean	Sustainability
Discrimination	Migrants	Sustainable development
Diversity	Migration	Tax
Economy	Monetary sovereign	Technology
Efficiency	Money	Territory
Employment	Network infrastructure	Trade policy
Energy	Open	Transparency
Environment	Opening	Unemployment
Equity	Peace	Values
Euro	People	Wall
Exclusion	Politics	Welfare state
Expansion	Populism	World
		Youth

Presentado para evaluación: 3 de marzo de 2023.  
Aceptado para publicación: 10 de octubre de 2023.

SANTIAGO JUSTEL-VÁZQUEZ  
sjustel@uic.es  
<https://orcid.org/0000-0001-8068-6222>

CRISTINA MARTORELL CASTELLANO  
cristina.martorell@uab.cat  
<https://orcid.org/0000-0001-6403-3387>

BERTA GARCÍA-OROSA  
berta.garcia@usc.es  
<https://orcid.org/0000-0001-6126-7401>

POL CASTELLANO-ESCUDE  
pol.castellano.escuder@duke.edu  
<https://orcid.org/0000-0001-6466-877X>

---

# The local governance of social services

*La gobernanza local de los servicios sociales*

XAVIER CASADEMONT FALGUERA (corresponding author)

Departament de Pedagogia. Universitat de Girona

MAITE BOLDÚ ALFONSO

Departament de Pedagogia. Universitat de Girona

MERCÈ GINESTA REY

Departament de Pedagogia. Universitat de Girona

## **Cómo citar/Citation**

Casademont Falguera, X., Boldú Alfonso, M. and Ginesta Rey, M. (2023). The local governance of social services. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 145-165. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.63.06>

## **Abstract**

This paper studies, from the point of view of local politicians, the governance of social services in different municipalities and County Councils in Catalonia. The political dimension of local social services has rarely been studied and this article contributes to the understanding of which actors and what kind of relations are developed during the policy process. From a qualitative approach, the study is based on 17 in-depth interviews with local politicians, as well as two focus groups with managers and front-line social workers. The results reveal that local politicians do not have a long-term and strategic perspective, and that they feel more comfortable dealing with management rather than politics. At the local level, social services tend to be a depoliticized issue. Although local politicians have a positive attitude towards dialogue and working together with all actors, they lack regular coordination and strong commitment to facilitate a comprehensive approach to the challenges they face.

*Keywords:* local governance; social services; local politicians; local government; welfare

## **Resumen**

Este artículo estudia, desde el punto de vista de los políticos locales, la gobernanza de los servicios sociales en diferentes municipios y Consejos Comarcales de Cataluña. La dimensión política de los servicios sociales locales ha sido raramente estudiada y este artículo contribuye a la comprensión de qué actores y qué tipo de relaciones se desarrollan durante el proceso político. A partir de un enfoque cualitativo, el estudio se basa en 17 entrevistas en profundidad con políticos locales, así como en dos grupos de discusión con directivos y trabajadores sociales de

primera línea. Los resultados revelan que los políticos locales no tienen una perspectiva estratégica y a largo plazo, y que se sienten más cómodos tratando con la gestión que con la política. A nivel local, los servicios sociales tienden a ser una cuestión despolitizada. Aunque los políticos locales tienen una actitud positiva para dialogar y trabajar juntamente con todos los actores, no consiguen una coordinación regular ni un compromiso firme que facilite un abordaje integral de los retos a los que se enfrentan.

*Palabras clave:* gobernanza local; servicios sociales; políticos locales; gobierno local; bienestar.

---

## INTRODUCTION

This article analyses the governance of the local social services in different municipalities in Catalonia. Local authorities in Catalonia and Spain play a crucial role in the provision of social services, as the law gave them different responsibilities and because they are the closest tier of government to the population (Aguilar Hendrickson, 2016). Their accessibility to citizens is of great importance, even though they often have to deal with increasing demands and funding cuts (Reilly, 2007). However, other actors are also important in order to provide wellbeing. These include other tiers of government, the private sector, NGOs and informal support, especially in overcoming the limitations of the public sector to guarantee social rights (Daly 2006; Walker 2005). In this sense, the literature on the welfare mix has highlighted that, in a context of social policy and social services reforms, non-statutory bodies have been important in providing welfare and filling some of the gaps in public provision (Herrera, 2001). In addition, Johansson *et al.* (2015:1601) claim that “the complex set of problems that many central governments face are seen as best handled at local level, by local politicians and including the enrolment of various types of local stakeholders”.

In Spain, social services include both social care services (long term care, child protection, etc.) and social assistance (access to benefits to cope with basic needs). As in many other domains, the ideas that are implemented are a political matter, and can be analysed from different perspectives. Depending on the policies carried out, and the way they are framed, funded and implemented, they will flourish or have a lower level of development. In this case, we specifically focus on the role developed by local social services politicians during the policy process, especially to better understand this role, their relationships with the different actors that are involved and that influence them during the various stages of policy process.

The Spanish Constitution, unlike what happens with other social rights, does not explicitly recognise the right to social services, but simply states in article 148.1.20 that the regional governments may assume competences in matters of “social assistance”. Social Services in Spain are an example of decentralisation and multilevel governance, and different institutional levels participate to a greater or lesser extent in their government. Based on the legislation, regional governments have passed laws on

social services since the 80's, but always with collaboration with local authorities, as the Law 7/1985, Regulating the Bases of Local Regime, recognises in articles 25e and 26c the “assessment and information of situations of social need and immediate attention to people in a situation or at risk of social exclusion” as a service to be provided by municipalities with a population of over 20,000 inhabitants. This means that municipalities with less than 20,000 inhabitants are not obliged to provide them and that in many cases they turn to other administrations to manage them, such as “Diputaciones provinciales” or “County Councils” [Consejos comarcales], as it happens in Catalonia.

In the Catalan case, local authorities have the responsibility of delivering what is called ‘basic social services’, as well as promoting welcoming policies for immigrants. Some of the services included under this label are: Basic Social Attention Service, which is the main entrance to the system; In-Home Help Service; Telecare Service; Community Kitchen, and Short-term Housing Facilities. Indeed, two of the principles recognized in the Catalan Law of Social Services are proximity and devolution. Their role is not secondary because, even though other tiers of government (the central and regional governments) are responsible for legislating and funding these policies, local authorities also have their own responsibilities, especially regarding the provision of services and benefits.

Stoker (2011) claims that local authorities have, among their functions, welfare provision and redistribution, as well as the expression of identity. That means that local governments matter to citizens because they feel attached to their town or city, and they can also easily identify politicians in order to hold them responsible. For instance, previous studies have emphasised that, ‘the local government is an important arena in the Swedish welfare state because it administers the lion’s share of social welfare services and is also an important donor to local civil society organisations’ (Lundåsen, 2019: 3).

However, if we broaden the scope, it is worth paying attention to the growing role that cities and towns currently have—and will have in the future—as many researchers have pointed out. The crisis of the nation-state due to globalization, as well as the emergence of supranational institutions such as the European Union, has diminished the role and the political influence of nation-states (Kooiman, 2003; Cerny, 1999). This does not mean states have lost their power, as witnessed during the Covid-19 crisis, but rather that it has been transformed and reduced.

In the age of globalization, building transnational institutions could seem to be the best way to provide solutions to global problems, instead of from an isolated perspective. Nevertheless, and this may seem paradoxical, cities are insistently calling for more power and legal competences, to better respond to their citizens’ needs. The main argument for this demand is that they are the closest tier of government to citizens and, at the same time, citizens are increasingly demanding more services from them. According to this view, local social policies are widely considered more effective under the premise that the closer the service being delivered to the population, the better (Subirats, 2016). Cities and towns have a detailed knowledge of their inhabitants’ reality and they can

better identify their needs and give a personalized response to them (Ranci *et al.*, 2014; Andreotti *et al.*, 2012). However, in Spain local authorities have traditionally faced underfunding (Bonet, 2020), a situation that worsened during the Great Recession and the outbreak of Covid-19 (Navarro and Pano, 2019; Salmon, 2017). Moreover, in 2013 the approval of *Law 27/2013, of 27 December, Rationalization and Sustainability of the Local Administration*, was also an attempt to recentralize and limit local autonomy as well as the local competences on social services (Vilà, 2014).

Barber (2013) claims that cities can overcome some of the main limitations of states, and that they are more prepared to combat inequalities. Others, such as Blanco and Gomà (2016) and Subirats (2016) highlight the importance of new municipalism and proximity, to promote social innovation and the participation of new actors, moving from a vertical to a horizontal form of local governance. There are many examples that illustrate this tendency. In Catalonia, for instance, the mayor of Barcelona, along with the mayors of Paris, Lesbos and Lampedusa, promoted a manifesto in 2015 to put pressure on European institutions to relocate refugees in cities that expressed their desire to receive them. Similarly, she sent a letter to the president of the Spanish government in which she urged him to offer political solutions, and to engage in the funding of basic services, instead of promoting security measures<sup>1</sup>. Verhoeven, Strange and Siles-Brügge (2022) refer to «municipal contestation» to deal with threats to their political positions.

However, multilevel governance, as well as scale problems (Kazepov, 2010) and wicked problems (Buchanan 1992), pose several challenges to local government aspirations. As Sabatinelli and Semperebon (2017:129) claim, 'In contexts where the vertical division of responsibility lacks a clear attribution of responsibilities, local bodies cannot really pursue innovative and localized interventions as they need to try and compensate for inadequate policies developed by other institutional levels.' In the field of social services and phenomena such as social exclusion and vulnerability, there are many examples that illuminate the dysfunction that accompanies the complex problems municipalities face with a lack of legal, political and economic resources: migration and refugees; housing exclusion; gentrification; and precariousness are good examples of global phenomena with a significant impact on local governments.

Neither the political dimension nor the local governance of social services has frequently been studied in Catalonia, Spain, or even in the international context. The contribution of this article is to shed some light on the role of local politicians during the policy process, as well as the way they govern local social services policies with other actors. Our aim is to explore how local politicians from municipalities and county councils in Catalonia govern social services, and more specifically, to what extent they develop (and what kind of) relationships with different actors, and to analyse their role in the policy-making process. Basically, the aims of the article can be couched in three questions: How are local social services governed? What types of

---

1. <https://www.publico.es/actualidad/barcelona-paris-lesbos-y-lampedusa.html>



priorities do local politicians have? Who are the main actors involved and how do they lobby local politicians?

The article is divided into various sections: First, we describe the political dimensions of social service. Then, we analyse the role of the local authorities regarding the provision of social care and social services. Third, we explain the methods. Then, we examine the governance of local social services, with emphasis on the relationships with local politicians and different actors involved in the policy-making process and, finally, we share some conclusions and discuss our findings.

## LOCAL GOVERNANCE AND THE POLITICAL DIMENSION OF SOCIAL SERVICES

Many authors from different academic perspectives have examined the notion of governance. Even though some authors have used it as a synonym of government, the literature has emphasized its broader sense, and its definition as a paradigm (Kjaer, 2004; Bevir, 2011). The concept of governance emerges as a catchword (Jessop 1995) and has various meanings (Rhodes, 1996). Different theories are developed on different spatial perspectives—international, European, the nation-state—but also from the local one. Others have focused on multilevel governance, referring to different relations between different tiers of government (Bache *et al.*, 2016; Cerny, 1999). Governance can be understood as a process of government during different stages of the policy process—from the definition of the problem to the evaluation—within the public sector, but also with other actors, and private and voluntary sectors including NGOs (Torfing *et al.* 2012). In this sense, no single actor has a monopoly on tackling complex problems, and each of them can influence the others (Kooiman and Van Vliet, 1993) and play a role during the policy process (Stoker, 2000). Moreover, the governance perspective ensures a more democratic process and contributes to overcoming some of the limitations of liberal democracies, although this is currently threatened by populism (Stoker, 2019). According to von Sydow (2004: 20), ‘Governance is the process of governing, in conditions where a single actor does not have the capacity to effectively tackle problems unilaterally or in situations where actors can mutually benefit from co-operation.’ Governance involves working across levels and sectors within the public sector as well as between the public, private and voluntary sectors. Other scholars have explored the relationship between governance, welfare mix and social policy. The reasons for doing this analysis are ‘the relationships among local, regional and national levels, the role of the state and its relationship to civil society, the (re)positioning of different interest groups and the framing, orientation and implementation of policies’ (Daly, 2003:115).

Brugué and Vallès (2005) analysed local government during the 1980s and 90s through its representatives. Their research is based on local politicians from different policy areas, and one of the main conclusions is the transition from local administration to local governance (Andrew and Goldsmith, 1998). In other words, a shift from

a less technocratic government to a more relational one (Stoker, 1999; Goss, 2001), which is mainly explained by social transformations including globalization, the changing nature of the nation state, the consolidation of New Public Management, more demanding citizens, etc. (Peters and Pierre 2016; Newman, 2001).

In Spain, different scholars have analysed the governance of the social services. Arrieta and Sobremonte (2016) point out that the Basque model is characterised by its complex governance, with a fragmented system based on the foral regime that has not developed in the same way as the other pillars of the Welfare State. The main deficits include a lack of coordination and shared leadership, as well as a lack of social debate and institutional perspective, beyond the ideological perspective. Martínez Virto *et al.* (2017) identify some of the challenges for municipal social services based on a comparison of Navarra, Galicia, Catalonia, Castilla-la Mancha and Castilla y León. Among them, some related to governance stand out. Specifically, they highlight the lack of definition of the institutional mandate, budget cuts, the lack of regulatory development and strengthening of management tools, specifically planning and evaluation. Finally, Pastor (2012:153) analyses and evaluates the institutional mechanisms for citizen participation in social services in the region of Murcia. From his analysis, he concludes that most municipalities have promoted participation strategies that promote access to information, although consultation and decision-making are rarely carried out.

As mentioned before, few researchers have focused specifically on the political dimension of social services. Daniel and Wheeler (1989) wrote a seminal work on social work and local politics. In this text, the authors point to the importance of building close relationships between social workers and local politicians, and overcoming some of the barriers that have historically hampered their relationships. 'Frontline social service workers have an enormous amount of experience and information about services and areas of need which ought to be communicated to councilors and fed into the planning and policy process.' (Daniel and Wheeler, 1989: 6).

In the Catalan case, there is an important work written by Pelegrí (2010). He describes the profile of social service politicians; examines the role of different stakeholders and their relationships; describes the extent to which social services is an appealing area for politicians; considers its importance in the parliamentary arena and, finally, looks at the policy-making process. According to him, social services have not traditionally been a particularly important policy area in Catalan town councils, especially if we compare it with other areas, such as urban planning, economic development or finance. Others policy areas seem to be more attractive to those local politicians seeking political power, and social and media attention.

It is not the aim of this article to discover the reasons for this secondary position, nor the consequences of the lack of political attraction of social services policies. However, in Catalonia and Spain, social services are often perceived by the population as being for the poor, or those excluded from society. This perception is partially due to citizens not having a clear notion of the purpose of social services (Martinelli, 2017). While people clearly identify what education, health or pensions offer, they do

not know what social services can offer them. This misconception of the social services—based on prejudices and stereotypes—affects them adversely (Fantova, 2008). Others, such as García Manrique (2013), suggest that this lack of importance is because social rights are the only ones that can be satisfied through the private sector, as opposed to civil and political rights. In line with this, those who are wealthy enough to pay for them are able to overcome the lack of provision from the public sector, and thus do not consider it an important policy area.

Other authors study the role of local managers in social services. Reilly (2007) claims that the changing nature [of relationships] that local governments are facing is challenging, and the role and skills of managing must be transformed. This change is illustrated by the adoption of a skill-set, 'including managing in turbulent environments characterized by chronic funding issues, shifting priorities, special interests, and charged political environments, coupled with skills in engagement, negotiation, persuasion, and community practice, ideally position them to assume lead positions in local governments' (Reilly, 2007:65). Other scholars have studied the relationship between politicians and civil servants. For instance, Ramió (2015) claims that one of the major problems of the Spanish administration is the role reversal between politicians and civil servants which is particularly relevant in local government. This confusion is produced by the blurring of two legitimacies: one, democratic and the other, of knowledge. This can lead to politicians who are comfortable exercising the functions of civil servants, and civil servants who act as if they were politicians. Iglesias (2015) stresses the importance of strategic planning processes in local governments as instruments of innovative public management, and points out the importance of political leadership in order to move away from the traditional bureaucratic model. In the specific field of social services, political-technical relations are conflictive and situations such as meddling, professional questioning, ignorance of the field or clientelism are highlighted (Pelegrí, 2010; Roldán and Chacon, 1999). On the other hand, Carrera *et al.* (2019) point out some of the limitations of small municipalities for being favourable to innovation: one of the limitations is their amateurism, as they are keen to take action but sometimes they are not professional. This is also important as some of them are politicians but still working on their jobs, and that means they don't have the skills and the experience to deal with a wide range of problems.

Henriksen and Rosenqvist (2003) compare how municipal and county councils' politicians and managers understand elderly care policies. They identify different contradictions among them that can have an impact on the services users receive, as well as lacking clear goals, strategy and leadership. Brodie (2001), providing examples from a municipality, highlights five challenges for social care politicians, as their role is evolving. Some of these challenges are the need to find a balance between the national and the local perspective, the importance of the knowledge that local politicians have about their communities, and the need for partnership. As she claims, 'There is a complex network of connections and relationships to be co-ordinated and made to work in a coherent whole system. The changes are leading to exciting new councillor responsibilities and ways of working, and a different engagement with

communities and stakeholders. The fundamental political challenge is to make these structural changes deliver for the benefit of local people, so that they see real improvement in services.’ (Brodie, 2001:7).

In relation to this, research on political participation has shown the correlation between class, social and human capital and electoral behaviour, and the negative consequences in terms of unequal political participation and influence (Krauss, 2015; Lijphart, 1997). In this sense, policies on social exclusion could be perceived by some politicians as being harmful to their electoral interests, especially in a context of individualism and weak community tiers. All of this is especially important to local politicians, as it is easier to receive political pressure from one’s own constituents rather than from those at the state or regional level.

Finally, other researchers have studied the relationship between gender and responsibilities at the top levels of different policy areas. Traditionally, women have been underrepresented in political institutions and parties. In Spain and Catalonia, this gender bias has changed since the legislation on parity with men in politics was introduced. However, in his analysis Pelegrí (2010) shows that before 2010 women were traditionally in charge of policy areas related to care, and less represented in other policy areas that traditionally have had greater political power and recognition, for instance, as mayors.

## METHODS

This article is based on fieldwork carried out in the Girona region, in Catalonia. As the aim of this paper is to analyse the role of local politicians in the governance of social services, the research is qualitative and based primarily on in-depth interviews with local politicians and focus groups with front-line social workers and those in charge of social services departments.

We conducted 17 in-depth interviews with three profiles of local politicians of social services from different municipalities: 7 social services politicians from towns with more than 20,000 inhabitants; 4 social services politicians from towns with fewer than 20,000, but that are county towns; and 6 social services politicians from county councils (*Consejos comarcales*), which are administrative and governmental units of counties. This selection is based on the local competences of social services in Catalonia. According to the law, municipalities with more than 20,000 inhabitants have the legal competence to deliver social services. On the other hand, municipalities with fewer than 20,000 inhabitants delegate this competence to the county councils. We also included 4 interviews with politicians from municipalities with less than 20,000 inhabitants, but which are county towns and have more than 10,000 inhabitants. Even though they do not have the legal responsibility, the characteristics of these town councils are interesting to study, as they are not as small as the others, and their politicians usually have part-time or full-time jobs. The 17 interviewees are elected councillors of the municipal governments.

In total, 17 out of 19 of the politicians of the region agreed to participate and were interviewed (10 male and 7 female). The fieldwork was carried out in 2019, and this was an excellent opportunity to talk with them as they were at the end of their mandate, and most of them had already self-evaluated this period. The electoral term was from 2015 to 2019, and all of them were politicians for at least one mandate of 4 years. The interviews were face-to-face and structured, even though we had two samples, one for politicians from town councils, and the other for county council politicians. Both samples shared almost the same questions, with only a few questions being specifically addressed to each profile. These samples were previously discussed with two experts to improve the questionnaire and to obtain specific information on legal issues regarding social services from experts.

TABLE 1.  
MUNICIPALITIES AND COUNTY COUNCILS, AND POPULATION

<b>Municipality /County council</b>	<b>Population</b>
Girona	99,013
Blanes	38,813
Lloret de Mar	36,878
Olot	34,194
Salt	29,836
Palafrugell	22,725
Sant Feliu de Guíxols	21,721
Banyoles	19,615
Santa Coloma de Farners	12,894
Ripoll	10,913
La Bisbal d'Empordà	10,859
Alt Empordà (CC)	139,705
Baix Empordà (CC)	132,906
Gironès (CC)	190,786
Pla de l'Estany (CC)	32,006
Garrotxa (CC)	56,613
Selva (CC)	169,029

Apart from the interviews, we also conducted two focus groups with front-line social workers (FG1) and social services department managers (FG2). In total, 11 participants with different profiles were involved: 6 top non elective officers or front-line managers of local social services, with more than 10 years of experience in the field, and 5 social workers from county councils. Of the 11, 10 were female, which also reflects the proportion found in the whole Catalan System of Social Services, a highly feminized sector.

All the interviews and focus groups were registered and transcribed. The information from these sources was introduced in a matrix of analysis, codifying the information and interpreting the transcriptions. Different categories and subcategories were used, based on different parts of the interviews and focus groups. On ethical issues, participation was voluntary (2 individuals declined the invitation); participants were informed about the content of the research, and signed an informed consent document. They were also told that the information collected during the fieldwork would be anonymized, and that if a literal citation was included in the text, in no case would the informant be identified.

## THE GOVERNANCE OF LOCAL SOCIAL SERVICES

This analysis is based on some of the components of local governance, as well as the policy-making process. In concrete, we analyse 3 principal aspects: the main priorities of local politicians; policy and decision making on social services; and the agenda setting and role of different actors during the policy process.

### *The main priorities of local politicians*

One of the basic elements of public policy is providing a solution to a public problem. In this sense, the definitions of the problems to be solved, or the political priorities that politicians have in mind, are important elements of analysis.

When we asked local politicians about their main priorities for the 2015-2019 term, or for the future, surprisingly they did not have a clear idea. Some of them understand the necessity to continuously adapt to a changing reality, because, 'We are in a very rapidly changing society. One example is the arrival of Unaccompanied Foreign Minors (UFM); not long ago this reality was nonexistent. We have to be prepared, to adapt to the new times because of globalization, the crisis ... a series of factors, which are not indigenous, because everything is changing. The main thing is to adapt to changes in society to make policies geared towards where they are effective.' (I1, municipality). However, many of the responses were based on daily activities or projects, but none of them had a clear policy orientation regarding important challenges for the coming years. They seem to feel more comfortable dealing with operational issues rather than thinking about complex challenges and introducing innovations. Operational, short-term and reaction-based perspectives prevail, as opposed to strategic, long-term and preventive approaches. Some of them, for instance, identify different issues, 'Energy poverty, evictions, creation of a community kitchen, providing food for the elderly, strengthening the food bank, and volunteering. In the latter, we put into operation a network of volunteers for different areas' (I6, municipality), but with a lack of challenging perspective.

Moreover, we identify a lack of a common strategy and strong networks among town and county councils. County council politicians do not have spaces of

coordination nor a regional perspective, and every municipality thinks according to its own interests. This is especially negative in regions such as Catalonia, with a territorial structure comprised of a large number of small municipalities. In a context like this, many services or resources should be defined beyond the municipal perspective, in order to guarantee efficiency and the same level of access to social services rights for all citizens, independently of the town they live in. But this lack of coordination is also present within town councils, where there is a lack of coordination between different departments. 'A global vision does not exist within the same city council, and therefore no resources are ceded between the departments that comprise it. They are laminated budgets, which hinder establishing a group view and setting priorities.' (FG2). There are some exceptions, which highlight the multidimensional breadth of social services and the main topics they deal with. 'We must make alliances with other departments. Especially in job development, redirecting newcomers or persons in precarious situations. Departments cannot be sealed, there must be transversality.' (I8, municipality).

Despite the fact that the Catalan Social Services Law states that local authorities must elaborate local planning of social services, most municipalities have not done so, and in the cases in which they have complied, it is understood only as a procedure, and not taken as seriously as it should be.

This lack of planning by politicians can be supplemented, in some cases, by practitioners. Some of them criticize politicians' lack of political ambition and try to introduce a more strategic orientation in their organizations' annual planning. In this sense, practitioners highlight the importance of having politicians with power within the town councils, as this can facilitate the introduction of changes and overcome certain difficulties, such as tensions with other policy domains and funding. 'We have the role of doing a lot of educating and even at certain times to show that that is the best thing, and that is where I put my efforts, to make governance possible. You need to take a very active role, and if need be you have to give the role to them [the politician] and get their idea done. You have to be very strategic to get something done.' (FG2).

But, apart from the absence of political priorities, what was most striking was that many of the politicians agreed on one priority, which was housing. And we say it strikes us because even though housing has been and still is a great problem in Catalonia, it is not a matter for social services politicians. That is to say, the majority assume responsibility for an area which does not correspond to their position and that they have no authority to act upon. Social services politicians do not have the competencies to deal with housing. It is certainly true that they can provide some services to people and families facing housing problems, such as evictions or homelessness, but it is not incumbent upon them to develop a general strategy to deal with this structural problem in our society.

This reality concurs with the conclusions of some debates in Spain and Catalonia on the limits of social services. Many authors agree that, 'defining and delimiting social services is tricky' Martinelli (2017:12), and others alert that if social services do

not have a clear scope of their main policy objectives, they will fail in the aim to build a strong new social pillar. This weakness of the Catalan social services is not due to the role of local politicians, but rather to a structural problem that should be solved as soon as possible.

### *Policy and decision making on social services*

The second dimension of analysis is policy and decision making on social services, and we will focus on different aspects related to the policy process.

In this sense, the first thing to highlight is the significant differences between politicians on town councils and politicians in the regional administration (county councils). Another important difference is between large and small municipalities, especially because they have a different administrative structure and are able to develop different kinds of projects and policies according to their human resources, budgets, and so on. Moreover, local politicians from large towns are more likely to work as full-time politicians, whereas in small towns, politicians have their own jobs, and it is more difficult for them to follow all the issues dealt with by the council.

In accordance with the lack of clear priorities, in many cases local authorities do not have institutional structures with politicians and practitioners, or with other types of non-official actors. The most common way to manage their responsibilities is through weekly meetings with department heads, as well as occasional meetings with other practitioners. Moreover, as we will see later, local politicians can have informal meetings with other actors, but local social services policies are mainly structured in a bottom-up way, without any kind of horizontal structure with multiple actors sitting together at the same table.

However, it is worth mentioning that some good practices have been developed in recent years, such as the creation of local consortiums. The main idea is to create a new organization responsible for social services for all municipalities in the management of local social services, and with a global perspective encompassing the entire region. This institutional arrangement has had positive effects—not only from the political point of view, but also from that of practitioners—and many politicians and practitioners value them. However, some of them recognize that every county has its own characteristics and political dynamics, and it is not possible to replicate innovations everywhere.

### *Agenda setting and the role of different actors*

Turning to the next section, in this part we analyse the agenda-setting phase, including the definition of problems, alternatives and solutions; but we will mainly focus on the roles of official and non-official actors during the policy process.

Many of the politicians express their willingness to talk with all the actors involved in social services policies, and they claim they are always open to discussion with all



agents in order to listen to their opinions, suggestions, or to work closely on a variety of issues. 'I always receive everyone; I talk with everyone. I don't think I've stopped talking to anyone, nor will I. But I'm not committing to anyone right off the bat. Based on that demand, I speak to the affected or involved team—whether it's youth, housing, the elderly, equality, whatever. We look at it, evaluate it, and decide together. It has always been a matter of consensus, whether the request is individual or coming from an entity.' (I5, municipality). However, local politicians did not create any formal participation structures, and most of them are informal and sporadic. In this article we studied the relationships between 5 different kinds of actors: 1) Non-profit care service organizations and social movements; 2) Opposition political parties; 3) Council officials; 4) Service users; and 5) Other public institutions.

Regarding non-profit care service organizations and social movements, local politicians do not perceive their interventions as constituting lobbying. Some front-line social workers mentioned that some of them depend on funding from public institutions, and that could be a reason for this lack of political pressure. They mention organizations such as the Red Cross, Caritas (Catholic Charities) and others, with whom they maintain dialogue, interaction, work meetings, etc. As mentioned before, there is a lack of established formal dialogue frameworks (even though the law says that Social Services should promote Councils of Participation on Social Services). Thus, NGOs and third sector organizations are interacting individually with politicians. The only organization that is considered to be an actor presenting active demands that exerted pressure on them during the last term is the PAH (Platform for People Affected by Mortgages). Despite acknowledging their pressure and insistence, some local politicians recognize that their activity has indeed facilitated the implementation of better policies for solving housing problems. 'Social movements are very well organized, you feel politically pressured. And therefore, they provoke a reaction. I think about the nightmares that PAH has caused me. Now, seen in perspective, they have achieved their goals, and you have done more than you would have, had it not been for them. At the time though, it gives you a lot of grief... so well-organized social movements play an important role.' (I3, municipality)

Concerning the opposition political parties, social services are not usually an element of political confrontation at the local level. Social services politicians are rarely questioned on issues in their domain in plenary sessions. However, on some issues that could be potentially problematic, social services politicians try to inform all the members of the opposition in advance, preventing greater resonance if these issues were dealt with in the plenary and caught media attention. 'We have decided not to use certain issues politically. Reach consensus and involve the opposition and institutions. The opposition congratulates us, even twice in one plenary session, when there is no need...' (I2, municipality). It seems there is a tendency to *depoliticize* social services, leaving them out of political debates. 'Pressure in the negative sense, no. Yes, there may be some opposition proposals in a plenary. In my area the four years went very smoothly. We don't have much room to manoeuvre [...] It's also a very dense area and maybe the opposition doesn't control it enough to make demands. The area

is complicated. There are other things that are more visually perceptible [...] it is very airtight.’ (I15, county council). In the case of county councils, as their role is not clear, this also means they have little political influence. Politicians on these councils do not receive pressure from local politicians, except possibly from small-town mayors not wanting to pay too much money for social services, as municipalities with fewer than 20,000 inhabitants have to pay money to county councils, which, in turn, manage services for them. In many cases, mayors are concerned about this, as they only want to pay an amount of money proportional to the number of users in their towns.

The third group of actors we will look at are council officials. In this case, politicians acknowledge their expertise and respect their roles. They express their willingness to work closely with them and also to be part of a team, especially with those who are in charge of social services departments. Most of them feel more attached to their professional members rather than to their party colleagues. However, some risks should be stressed. First, in small municipalities, where social workers on the front-line can receive a lot of demands, some of them are from other areas (because these councils do not have many professionals, so politicians can ask them to deal with a wide range of matters). ‘We still find people with very welfare/assistance-oriented profiles.’ (FG1). ‘They don’t understand that there are tempos and protocols. It has to be when they want to. And when you tell them no... They want you to do it now, and that is a very hard habit to break. You always need to justify yourself, so that they don’t think that... even though you’re just doing your job.’ (FG1). And second, in large and small municipalities alike, there are politicians acting as practitioners, but also practitioners acting as politicians. It is important to establish limits and clarify roles. One politician, for instance, claims that, ‘Neither going over the technician’s head, nor leaving decisions in their hands’ (I12, county council), while front-line workers, ‘sometimes get stuck on small and operational issues when all it takes is a long view.’ (FG2). Practitioners are the key actors in agenda-setting, as they are the only ones who can influence them, proposing demands and priorities that politicians can assume as their own. However, politicians highlight the difficulties of relating to a very specific profile of civil servants—municipal secretaries and auditors. ‘They do much more policy work beyond their technical functions, probably due to a lack of political leadership from the directors themselves, because they are the ones who know the institution best, especially when someone new comes in. When there is a mayor who has been around for twenty years, they already have the knowledge to be able to oversee issues; but when someone comes in without much experience, they tend to give a lot of orders. They direct you towards their own interests.’ (I10, municipality).

Regarding the relationship with service users, in the case of the county council social services politicians, they are rarely in contact with service users. They are not directly elected, and citizens do not know them or their responsibilities. In the event that they receive any demands from users, they would not act upon them, as they do not want to cause institutional conflicts with town councils. On the other hand, town council politicians receive a lot of demands from service users, which are mainly for personal reasons. As mentioned before, some politicians would like to give a quick

response to social demands, and do not respect the role of professionals, especially in small towns. However, many of them do respect the professional domain, and they always try to mediate or steer the situation to professionals. Many of them mention that they separate the political from the professional. 'Social services are overwhelmed, and when they have to say something they say it very directly, and then [users] are angry when they come to see you. And I tell explain it to them calmly and patiently, and they end up understanding. It's important to defend the technician... Sometimes it's true that the worker has had a bad day, but I won't tell that to the citizen either, you try to contain things...' (I7, municipality). As mentioned before, local politicians tend not to have a regular council of participation, and in cases in which they do have one, they assume that third sector organizations represent service users' interests.

And finally, the last actor is other public institutions. The main institution that local politicians refer to is the Catalan Government, particularly the Social Services Department. However, they do not interact regularly, and most of them only mention the moment when they sign a contract for funding and programs, or interactions on occasional issues. Some local politicians regret the fact that sometimes they should act together in order to put more pressure on the regional government, as well as to share similar problems, find inspiration to tackle some of the challenges they all face, etc. 'It's a top-down relationship. We don't have much influence, if any at all. They are the ones who hand it down. Another mistake, I think there should be more capacity, more encounters and meetings between councillors, to be able to highlight things that you think should be done, since who is in charge is the Generalitat [Catalan government] (...) I have never met with the delegate of social services of the Generalitat, we've coincided... but, one meeting a year? It doesn't happen, we seem to be worlds apart...' (I14, county council). Instead of this, most of the local politicians act alone; they do not know about other experiences or solutions carried out by other politicians, and which may be useful to them. 'I search, I call ... I'm very stubborn. I'll dig wherever I have to, write whatever is needed, and call whoever I must... and I'm insistent.' (I5, municipality). In this case, only social workers who are in charge of social service departments have common spaces, as they believe they help each other to better deal with issues. Another aspect to consider is the relationship with other departments of the town council, in order to coordinate a common strategy and set social services in their political agenda. Most of them express the idea that they try to promote a global strategy and coordinate with all the departments. However, they recognize that it is still difficult, even though all of them agree on the importance of working less in isolation and promoting a more comprehensive view of the problems they face.

## CONCLUSION AND DISCUSSION

This paper has dealt with the role of local politicians, as well as the governance of social services. As several researchers have shown, the role of local governments today

is increasingly complex, as new demands and requests arise from citizens, but without the inversely proportional growth of political, legal, and economic resources required to respond to them, with all that that entails for local governance. Thus, 'The ability to provide services has also become much more reliant on a complex mesh of private, public, and non-profit organizations.' (Reilly, 2007: 64).

Similarly to what other research indicates (Henriksen and Rosenqvist, 2003), it has been found that local social services politicians have difficulty prioritizing medium—and long-term policy strategies, as well as developing strategic leadership within their area of responsibility. In most cases, local politicians feel more comfortable dealing with aspects related to management than to politics (Ramió, 2015). This perspective contradicts what other research suggests, in which the importance of local politicians in encouraging innovation is emphasized, especially through promoting a clear strategy and overcoming certain limitations, such as, 'politicians' limited time horizons; an over-cautious approach to risks; the challenge of getting agreement in a complex political organization; and working in silos' (Munro, 2015: 224). Although more research is needed to delve deeper into this issue, some initial hypotheses lead us to point to several factors, such as a certain 'amateurism' of local politicians (Carrera *et al.*, 2019), who are unaware of political logics and who, in some cases, have not received training on local government or social services policies, as well as the lack of political clout, within local governments, of social services.

Likewise, local social services politicians have not exercised strong leadership among the set of actors with interests tied to social services. Their position has been largely discreet, open to participation and dialogue, but without a clear initiative capable of bringing together the various actors. Leadership skills are essential for the modernization of local government. Managerial and communication skills, strategic thinking, planning and prioritization, as well as the promotion of relationships and links with other councillors, political parties and other actors (Bochel and Bochel, 2010), are abilities that have been rather absent in the case studied. This discreet leadership of politicians does not exclude that, in the governance of social services, there are multiple relationships with different actors. In our study, we analyzed the relationships with non-profit care service organizations and social movements; opposition political parties; practitioners and policymakers; service users and other public institutions.

In the case of non-profit care service organizations and social movements, according to Lundåsen (2019), two types of relationships are identified with insider and outsider entities. It is clear that, with those entities with which it regularly collaborates, because they manage services delegated by the local administration, relations are more fluid, although limited to monitoring and coordination. On the other hand, with outsider entities, with whom they have no formal ties, relations are more conflictive, with pressure on politicians. It is doubly significant, in this area, that the Platform for People Affected by Mortgages is the organization that has put the most pressure on local social services politicians, who have felt pressured by receiving demands on one aspect, housing, which for the most part it is not within their competence, and in which local administrations have little room for intervention. Despite

this, housing policy has occupied social services policy agenda during this term, as in Catalonia evictions have been an important issue that has garnered great attention in the media and social networks.

Despite this serious social problem and the dramatic episodes that have plagued many families, local social services have not received much attention nor have they been the object of political confrontation between politicians with government responsibilities and those of the opposition. Social services is a depoliticized issue at the local level, as they tend to be left out of debates in municipal plenary sessions; nor are they the subject of major debates in the media, nor do politicians receive excessive demands from the public. If they do receive demands, these are usually in the form of individual demands, not collective ones, which dilutes the capacity for influence and political pressure. Probably, practitioners are the only actors who actually influence local politicians. As mentioned above, the relationship between local politicians and technicians is somewhat particular. On the one hand, politicians trust technicians and especially value their knowledge of an area that, as they acknowledge, is complex and in which they need their support in order to grasp all the details of a very broad policy area. In some cases, especially with politicians in small municipalities, as well as in the case of county councils, it is common for politicians to perform functions specific to technicians, and they often want to carry out functions that would not correspond to them. Likewise, in other cases, technicians also overstep their functions, and often adopt discourses and actions that go beyond the scope of their duties. In this regard, the cases analysed show that managers often have a more strategic perspective of what social services policies should be, and that they try to influence politicians in order to convince them to prioritize certain actions over others.

Finally, relations with other administrative bodies, especially regional and state administrations, are usually not very substantive. This is so because they are limited to administrative and procedural issues, as well as the fact that most politicians work individually. There are no spaces for coordination and joint planning between local governments to collectively pressure higher levels [of government] on needs that are common to the majority of local governments. It seems clear that local politicians must work more closely with each other in order to increase their power and influence in the realm of regional and state-level politics.

### *References*

- Aguilar Hendrickson, Manuel. 2016. «Servicios sociales comparados: entre la beneficencia y la inversión social», en Eloísa del Pino Matute y María Josefa Rubio Lara (dir.). *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 389-404). Tecnos.
- Andreotti, Alberta, Mingione, Enzo and Polizzi, Emanuele. 2012. «Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion». *Urban Studies*, 49(9): 1925-1940. <https://doi.org/10.1177/0042098012444884>

- Andrew, Caroline and Goldsmith, Michael. 1998. «From Local Government to Local Governance —and Beyond?» *International Political Science Review*, 19(2), 101-117. <https://doi.org/10.1177/019251298019002002>
- Arrieta, Felix and Sobremonte, Emma. 2016. Elementos para un relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales, *Zerbitzuan*, (61), 5-20. <http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.61.01>
- Bache, Ian, Bartle, Ian and Flinders, Matthew. 2016. «Multi-level governance, en *Handbook on theories of governance*». Edward Elgar Publishing.
- Barber, Benjamin. 2013. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bevir, Mark. 2011. *The Sage handbook of governance*, Los Angeles, CA: Sage.
- Blanco, Ismael and Gomà, Ricard. 2016. *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icària.
- Bochel, Hugh and Bochel, Catherine. 2010. Local political leadership and the modernisation of local government. *Local Government Studies*, 36(6), 723-737. <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2010.523199>
- Bonet, Jordi. 2020. *Gobierno local. Descentralización y autonomía*. Barcelona: UOC.
- Brodie, Judith. 2001. «The Politician's Challenge in Health and Social Care», *Journal of Integrated Care*, Vol. 9 No. 5, pp. 3-7. <https://doi.org/10.1108/14769018200100035>
- Brugué, Quim and Vallès, Josep Maria. 2005. «New-Style Councils, New-Style Councillors: From Local government to Local Governance». *Governance*, 18(2), 197-226. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00273.x>
- Buchanan, Richard. 1992. «Wicked problems in design thinking», *Design issues*, 8(2), 5-21. <http://dx.doi.org/10.5040/9781474282932.0019>
- Carrera, Eduard; Brugué, Quim; Casademont, Xavier and Serra, Macià. 2019. El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168, 3-19. <https://www.jstor.org/stable/26897741>
- Cerny, Phillip. 1999. «Globalisation, governance and complexity», en Jeffrey A. Hart y Aseem Prakash (eds.), *Globalization and Governance*, London: Routledge.
- Daniel, Paul and Wheeler, John. 1989. *Social work and local politics*. Macmillan International Higher Education.
- Daly, Mary. 2006. *Welfare*. Cambridge: Polity Press.
- Daly, Mary. 2003. «Governance and social policy», *Journal of Social Policy*, 32(1), 113-128. <https://doi.org/10.1017/S0047279402006840>
- Fantova, Fernando. 2008. *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*, Bilbao: Universidad de Deusto.
- García Manrique, Ricardo. 2013. *La Libertad de todos: una defensa de los derechos sociales*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Goss, Sue. 2001. *Making Local Governance Work*. London: Palgrave.
- Henriksen, Eva and Rosenqvist, Urban. 2003. Contradictions in Elderly Care: A Descriptive Study of Politicians' and Managers' Understanding of Elderly Care.

- Health & Social Care in the Community*, 11, 27-35. <http://dx.doi.org/10.1046/j.1365-2524.2003.00403.x>
- Herrera Gómez, Manuel. 2001. Las políticas sociales en el Welfare Mix. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 96, 71-94.
- Iglesias, Ángel. 2015. Making strategic planning work in local government: an empirical study of success and failure. *Strategic Public Management Journal*, 1, 40-55. <http://dx.doi.org/10.25069/spmj.289937>
- Jessop, Robert. 1995. «The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change», *Economy and Society*, 24: 3, pp. 307-33.
- Johansson, Hakan, Arvidson, Malin and Johansson, Staffan. 2015. «Welfare Mix as a Contested Terrain: Political Positions on Government-Non-profit Relations at National and Local Levels in a Social Democratic Welfare State», *Voluntas*, 26(5), 1601-1619. <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9580-4>
- Kazepov, Yuri. (Ed.). 2010. *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe* (Vol. 38). Ashgate Publishing, Ltd.
- Kjaer, Annete Mette. 2004. *Governance*, Cambridge: Polity.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as governance*. London: Sage.
- Kooiman, Jan, Van Vliet, Mathijs. 1993. «Governance and Public Management», en Kjell Eliassen and Jan Kooiman (eds), *Managing Public Organisations*, London: Sage.
- Krauss, Michael, 2015. «The Inequality of Politics: Social Class Rank and Political Participation». IRLE *Working Paper No. 120-15*. <http://irle.berkeley.edu/workingpapers/120-15.pdf>
- Lijphart, Arend. 1997. «Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma Presidential Address», *American political science review*, 91(01), 1-14.
- Lundåsen, Susanne Wallman. 2019. «Patterns of civil society organisations' attempts to influence local politicians and local civil servants», *Local Government Studies*, 1-23, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2019.1699068>
- Martinelli, Flavia. 2017. «Social services, welfare states and places: an overview», en Flavia Martinelli, Anneli Anttonen y Margitta Mätzke. (ed.). *Social Services Disrupted*, p.11-48. Edward Elgar Publishing.
- Martínez Virto, Lucía, Manzano, Miguel Ángel., Santos, Carlos, de la Sierra, Carmen, Hernández, Arancha and Aguilar, María José. 2017. Organización de los servicios sociales municipales en las comunidades autónomas: cinco estudios de caso. *Zerbitzuan*, 63, 5-47. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.63.01>
- Newman, Janet. 2001. *Modernising Governance. New labour, Policy and Society*. London: SAGE Publications.
- Munro, Joan. 2015. «Accelerating innovation in local government», *Public Money & Management*, 35(3), 219-226. <http://dx.doi.org/10.1080/09540962.2015.1027498>
- Navarro, Carmen and Pano, Esther. (2019). «Spanish local government and the Austerity plan: in the eye of the perfect storm», en Andrea Lippi y Theodore N.

- Tsekos (eds.), *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe* (pp.95-114), Cham: Palgrave Macmillan.
- Pastor, Enrique. 2012. Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadanas. *Cuadernos de trabajo social*, 25(1), 143-158. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2012.v25.n1.38441](http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38441)
- Pelegrí, Xavier. 2010. *El Sistema català de serveis socials, 1977-2007: cultura i política*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Peters, Guy and Pierre, Jon. 2016. *Comparative governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramió, Carles. (2015). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Catarata.
- Ranci, Costanzo, Brandsen, Taco and Sabatinelli, Stefania. 2014. «New social risks and the role of local welfare: An introduction», en Constanzo Raci, Taco Brandsen y Setefania Sabatinelli (eds), *Social Vulnerability in European Cities* (pp. 3-30). Palgrave Macmillan, London.
- Reilly, Thom. 2007. «Management in Local Governments», *Administration in Social Work*, 31(2), 49-66. [http://dx.doi.org/10.1300/J147v31n02\\_04](http://dx.doi.org/10.1300/J147v31n02_04)
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1996. «The New Governance: Governing without Government», *Political Studies*, 44: 652-667.
- Roldán, Elena and Chacon, Fernando. 1999. Lo técnico y lo político en la estructuración del sistema de servicios sociales. *Cuadernos de trabajo social*, (12), 47-62.
- Sabatinelli, Stefania and Semprebón, Michela. 2017. «The vertical division of responsibility for social services within and beyond the State: issues in empowerment, participation and territorial cohesion», en Flavia Martinelli, Anneli Anttonen y Margitta Mätzke. (ed.). *Social Services Disrupted*, p.114-133. Edward Elgar Publishing.
- Salmon, Keith. 2017. A decade of lost growth: Economic policy in Spain through the great recession. *South European Society and Politics*, 22(2), 239-260. <http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2017.1301065>
- Stoker, Gerry. 2019. «Can the governance paradigm survive the rise of populism?», *Policy & Politics*, 47(1), 3-18, <http://dx.doi.org/10.1332/030557318X15333033030897>
- Stoker, Gerry. 2011. «Was local governance such a good idea? A global comparative perspective», *Public Administration*, 89(1): 15-31, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x>
- Stoker, Gerry. 2000. «Governance as Theory: Five Propositions», *International Social Science Journal*, Vol. 155, pp. 17-28. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Stoker, Gerry. (ed.) 1999. *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Subirats, Joan. 2016. *El Poder de lo próximo: las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Torring, Jacob, Peters, Guy, Pierre, Jon and Sørensen, Eva. 2012. *Interactive governance: Advancing the paradigm*, Oxford: Oxford University Press.
- Verhoeven, Imrat, Strange, Michael and Siles-Brügge, Gabriel. 2022. The dynamics of municipal contestation: responses from local government to perceived policy



- threats from higher authorities, *Policy and Politics*, 50(4), 587-604. <https://doi.org/10.1332/030557321X16557322935295>
- Vilà, Toni. 2014. La reforma local y su impacto en los servicios sociales. *Revista de servicios sociales y política social*, (106), 25-47
- Von Sydow, Åsa. 2004. *Exploring Local Governance in Urban Planning and Development* (Stockholm, Royal Institute of Technology).
- Walker, Robert. 2005. *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*. Milton Keynes: Open University Press.

Presentado para evaluación: 9 de marzo de 2023.

Aceptado para publicación: 10 de octubre de 2023.

XAVIER CASADEMONT FALGUERA

xavier.casademont@udg.edu

<https://orcid.org/0000-0002-3821-4245>

Doctor por la Universidad de Girona, politólogo, profesor lector Serra Húnter y coordinador del grado en Trabajo Social de la Universitat de Girona.

MAITE BOLDÚ ALFONSO

maite.boldu@udg.edu

<https://orcid.org/0000-0002-2913-0242>

Trabajadora social, profesora asociada en el grado en Trabajo Social de la Universitat de Girona des del año 2012.

MERCÈ GINESTA REY

mginesta@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4403-0717>

Trabajadora social, profesora asociada en el grado en Trabajo Social de la Universitat de Girona entre los años 2013 y 2021.

---

# Sostenibilidad y florecimiento humano. La fundamentación del ecomodernismo desde el enfoque de las capacidades<sup>1</sup>

*Sustainability and Human Flourishing: Towards a Normative Theory  
of Ecomodernism Through the Capabilities Approach*

DANIEL LARA DE LA FUENTE

Universidad de Málaga

## Cómo citar/Citation

Lara de La Fuente, D. (2023). Sostenibilidad y florecimiento humano. La fundamentación del ecomodernismo desde el enfoque de las capacidades. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 167-187. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.63.07>

## Resumen

El ecomodernismo defiende que un mundo justo y sostenible solo es posible si se logra desacoplar, mediante el empleo adecuado del conocimiento y la técnica, el bienestar y el desarrollo humano de sus impactos medioambientales. Este artículo justifica la idoneidad del enfoque de las capacidades para dar cuerpo normativo a esta noción básica. Para ello, primero se demostrará que ambos planteamientos comparten dos metas: florecimiento humano y libertad de elección. A continuación, se expondrá la concepción ecomodernista de la capacidad ecológica sostenible y su relación con los techos de capacidad. Finalmente, se defenderá una versión «débil» de esta filosofía medioambiental, guiada por criterios limitaristas y suficientistas de justicia distributiva de bienes y servicios ecosistémicos.

*Palabras clave:* ecomodernismo; capacidades; florecimiento humano; umbrales y techos de capacidad; limitarismo; suficientismo.

## Abstract

Ecomodernists argue that decoupling human well-being of its ecological impacts through a wise use of science and technology is required to reach justice and sustainability in the

- 
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.

Anthropocene. This article defends the pertinence of the Capabilities Approach to support normatively this notion by the following way. Firstly, I argue that ecomodernism shares with the Capabilities Approach a specific meaning of human flourishing derived from freedom of choice. Secondly, I present an ecomodernist conception of the Sustainable Ecological Capacity, as well as its links with the capability ceilings to establish the foundations of my proposal. Finally, I conclude that such an exploration brings to a new «weak» ecomodernism, based on a simultaneous application of sufficientarian and limitarian accounts on distributive justice of ecosystem goods and services.

*Keywords:* ecomodernism; capabilities approach; human flourishing; capability thresholds and ceilings; limitarianism; sufficientarianism.

---

## INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad medioambiental representa uno de los desafíos más importantes de las sociedades contemporáneas. Aunque tardío y relativamente reciente, su protagonismo en la agenda política global y de los Estados nación ha experimentado un ascenso meteórico desde la firma del tratado de París y la aprobación, por parte de la asamblea general de las Naciones Unidas, de los objetivos de desarrollo sostenible para el año 2030. Prueba de ello son las numerosas respuestas institucionales y sociales generadas a partir de ambos hitos. Dentro de las primeras, destacan la aprobación sucesiva de leyes nacionales del clima, el avance de la gobernanza climática durante las COP (en inglés, *Conference of the Parties*) celebradas durante el último lustro y la aparición de los diferentes acuerdos verdes en regiones como la Unión Europea o en países como Corea del Sur, Australia, Reino Unido o Estados Unidos. Dentro de las respuestas sociales, destaca el creciente protagonismo de los movimientos climáticos, gracias a su reseñable relevancia mediática, así como a su papel activo en la esfera pública por medio de acciones políticas convencionales y no convencionales.

Por su parte, la reflexión política normativa lleva tres décadas abordando la cuestión de la sostenibilidad medioambiental. Prueba de ello es la aparición y la paulatina consolidación de la denominada teoría política medioambiental, disciplina procedente del ámbito anglosajón<sup>2</sup> que acoge en su seno una gama diversa de perspectivas y métodos (Gabrielson, Hall *et. al*, 2015). Aunque la teoría política medioambiental no se ha caracterizado hasta ahora por emplear mayoritariamente los enfoques propios de las teorías normativas dominantes, estas también se han visto alteradas por las vicisitudes morales y políticas de los desafíos medioambientales partiendo de esta disciplina. Tal es el caso del contractualismo rawlsiano, el utilitarismo en algunas de sus variantes y, en menor medida, el enfoque de las capacidades. Como es sabido, este último fue creado por

---

2. Esto no obsta para que el debate esté teniendo lugar también en el ámbito español (véase algunas panorámicas recientes en Enríquez Sánchez, *et.al*, 2020; Carpintero y Frechoso, 2023)

Amartya Sen y desarrollado y expandido por Martha Nussbaum. La empresa teórica de ambos se inició tras detectar una carencia fundamental en el contractualismo y en el utilitarismo a la hora de calibrar el desarrollo humano: el carácter pasivo de sus unidades básicas de análisis —bienes sociales primarios y satisfacción, respectivamente—, que a su juicio ignorarían las oportunidades reales y los procesos concretos que permiten poner en marcha cualidades o aptitudes personales (Alexander, 2008).

Al igual que sus dos rivales, el enfoque clásico de las capacidades parte de presupuestos y aspiraciones expansivas. Estas se condensan en un ideal regulativo: extender al mayor número posible de seres humanos al menos una batería mínima de oportunidades vitales, entendidas en su vocabulario como capacidades, libertades sustantivas u oportunidades de «ser y hacer» (Sen, 1980;1993;1999), para promover su florecimiento. En tiempos recientes se ha cuestionado la factibilidad y la deseabilidad de esta dinámica expansiva, reseñándose sus efectos perniciosos sobre el medio natural y, por ende, sus límites morales y materiales. El concepto de Antropoceno (Crutzen y Stoermer, 2000; Crutzen, 2002) capta la dimensión cualitativa de estos impactos humanos que, alteración de los sistemas planetarios mediante, han dejado una huella pendiente de prueba estratigráfica.

Esta coyuntura afecta al marco de las capacidades y lo reta en dos aspectos centrales: el conflicto entre libertades sustantivas; y el menoscabo o la destrucción de las condiciones biofísicas óptimas para su ejercicio. Estas últimas han sido conceptualizadas de diferentes formas, destacando la «capacidad ecológica sostenible» (Holland, 2008a;2008b) o las «contracapacidades» (Moyano, 2021). El desafío normativo correspondiente se dirime en dos cuestiones: ¿han de limitarse las capacidades humanas en nombre de la sostenibilidad medioambiental? En caso afirmativo, ¿en qué términos?

El ecomodernismo responde a ambos interrogantes, fiando la sostenibilidad justa de las sociedades contemporáneas a dos elementos clave: innovaciones técnicas —incrementales o disruptivas— y un marco institucional paralelo (Asafu-Adjaye *et. al.*, 2015:29). Las primeras consisten en la intensificación urbana, en acelerar el desarrollo de la biotecnología y la energía nuclear de fisión, así como en implementar, previo debate público, programas de geoingeniería solar. El presupuesto subyacente es que, una vez maduros, estos dispositivos contribuirán al desacoplamiento absoluto del desarrollo humano de sus impactos medioambientales y de la demanda de recursos. Lo segundo implica reformar los sistemas liberales democráticos, tornándolos favorables a la inversión pública; según los ecomodernistas, solo los Estados son capaces de diseñar e implementar, con la intensidad, a la escala y en el tiempo requeridos, las innovaciones mencionadas. Este planteamiento cobra forma en el manifiesto ecomodernista (Asafu-Adjaye *et.al.*, 2015), que se nutre de las obras de Martin Lewis (1993;1995), Jesse Ausubel (1996), Ted Nordhaus y Michael Shellenberger (2004;2009), Stewart Brand (2010) y Jonathan Symons (2019) entre otros.

El presente artículo obedece a dos propósitos. Por una parte, clarificar la potencialidad del marco de las capacidades para desarrollar una teoría normativa del ecomodernismo; esta tarea es esencial para equipararlo, en la discusión pública y académica, a otras filosofías medioambientales y alejarlo de concepciones tecnocráticas de la

sostenibilidad. Por otra, mostrar que una aplicación apropiada de este enfoque pasa por matizar un presupuesto ecomodernista implícito o eludido, según el cual no se requiere limitar el ejercicio de las capacidades humanas gracias al progresivo desacoplamiento entre desarrollo económico y humano e impacto medioambiental.

Para ello, el texto se divide de la siguiente manera. Primero, se demostrará una afinidad latente entre el ecomodernismo y el enfoque de las capacidades: la primacía normativa del florecimiento humano, conceptualmente derivado de la libertad de elección. Segundo, se explicará dónde se sitúa el ecomodernismo en dos elementos fundamentales de la discusión sobre la sostenibilidad medioambiental para apuntalar los pilares de esta reflexión normativa: ¿cuáles son las condiciones ecológicas indispensables para el ejercicio de las capacidades humanas? ¿Obliga el cambio climático a establecer techos de capacidad? Mi respuesta afirmativa a esta última pregunta conduce a adoptar una versión «débil» de los principios ecomodernistas que marca una distancia con su aceptación ortodoxa.

Tratándose de un trabajo teórico, es necesario añadir una breve nota metodológica que explicita qué elementos han sido básicos para formular las hipótesis y los argumentos expuestos. Al respecto, destacan tres criterios de búsqueda y revisión bibliográfica. El primero corresponde a un proceso de exploración, sin presupuestos previos, de las posibles relaciones existentes entre el enfoque clásico de las capacidades y las premisas ecomodernistas. Para ello, se han revisado los principales trabajos de Amartya Sen y Martha Nussbaum, detectándose tras ello coincidencias significativas entre estos dos autores clásicos y las reflexiones realizadas por los autores ecomodernistas citados al comienzo de esta sección. Estas afinidades, que refrendan mi hipótesis sobre la simbiosis entre el ecomodernismo y el enfoque clásico de las capacidades, tienen que ver con conceptos normativos clave: libertad de elección y pluralismo axiológico, de los que brota el florecimiento humano entendido como autorrealización y expansión de posibilidades de ser y hacer.

El segundo criterio adoptado es la revisión de las aportaciones más relevantes de quienes han extendido el enfoque de las capacidades a la reflexión normativa sobre la sostenibilidad medioambiental. Breana Holland es la autora que más lejos ha llegado en este cometido. Las reflexiones y críticas realizadas en el tercer apartado del artículo respecto a su trabajo son fruto de esta revisión, que también me han conducido a proponer un ecomodernismo débil, basado en dos nociones clave de Holland: techos y umbrales de capacidades. El tercero corresponde a la intervención en el debate actual entre distintas concepciones de la justicia distributiva dentro del enfoque de las capacidades, extrapolándose a la distribución justa y sostenible de los bienes y servicios ecosistémicos a escala global.

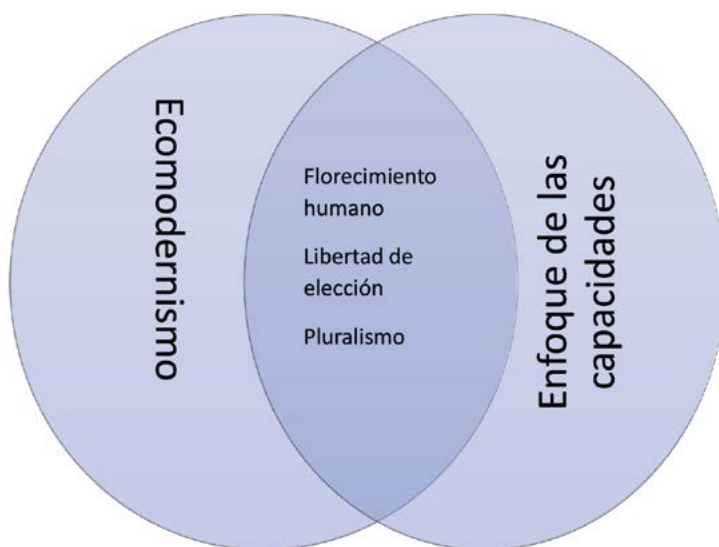
## FLORECIMIENTO HUMANO Y LIBERTAD DE ELECCIÓN: ECOMODERNISMO Y CAPACIDADES

Es sabido que Martha Nussbaum introduce por primera vez y de manera sistemática el concepto de «florecimiento humano» en el enfoque de las capacidades (Nussbaum,

1988). Precisando su raigambre aristotélica, refiere al pleno desarrollo, habilitado por los gobernantes, de las potencialidades del individuo. Para que esto ocurra, afirma Nussbaum a partir del estagirita, debe darse un elemento fundamental: la elección, basada en el discernimiento consustancial al ejercicio de las virtudes necesarias para alcanzar la vida buena (1988:11). Las capacidades, entendidas como oportunidades factibles y disponibles en un contexto social, político y cultural determinado para los individuos, serían las condiciones necesarias de tal empresa. En calidad de formas de ser y actuar o ser y hacer, los funcionamientos desplegarían de manera efectiva las cualidades personales que permiten la autorrealización según un ideal determinado de vida buena.

Según Nussbaum, el enfoque de las capacidades<sup>3</sup> extirpa del ideal aristotélico de florecimiento humano sus pretensiones comprensivas (2011:128;1988:37); en sociedades diversas y complejas, aquel no se correspondería necesariamente con un solo ideal de vida buena. Por ello, señala dos rasgos básicos de este marco normativo con independencia de sus distintas versiones: pluralismo de valores y prioridad de la libertad de elección (2011:18). En sus términos, cada individuo es libre de combinar diversos funcionamientos considerados acordes a su ideal de vida buena. Estos parámetros del florecimiento humano, heredados de la tradición liberal, atestiguan una sintonía entre el enfoque clásico de las capacidades y el ecomodernismo (figura 1).

FIGURA 1.  
ECOMODERNISMO Y ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES



3. En este punto, Nussbaum no habla de su versión personal del enfoque de las capacidades, sino de este en su sentido general, con independencia de sus múltiples interpretaciones y extensiones.

El uso explícito del concepto de florecimiento humano en el ecomodernismo es tardío y poco preciso. Pero si se parte del despliegue de las potencialidades humanas, este es identificado como un producto específico de la modernización social, política y económica experimentada por la humanidad durante los dos últimos siglos (Asafu-Adjaye, 2015:8; Symons, 2019:60-61). Los hitos señalados de este proceso se entienden con facilidad como capacidades y funcionamientos: extensión de las libertades políticas, personales y económicas, disminución de la violencia física, incremento en la esperanza de vida o una mayor resistencia y preparación frente a desastres naturales y enfermedades infecciosas (Asafu-Adjaye et. al, 2015:8). El elemento distintivo y herético del ecomodernismo es sostener que es deseable que este proceso de modernización continúe, debiéndose encarar para ello un desafío central: universalizar estas capacidades y funcionamientos básicos sin que ello suponga una desestabilización irreversible de los sistemas planetarios.

Por una parte, el planteamiento ecomodernista postula una precondition material de este proceso en marcha: el acceso a energía útil limpia, abundante y barata (Karlsson, 2018; Symons y Karlsson, 2018:5). Hasta ahora, la obediencia a este imperativo, carente del primer rasgo y limitada a los países hoy considerados desarrollados, ha acarreado efectos ecológicos no deseados, así como la incompatibilidad entre el desarrollo humano y el florecimiento de formas de vida no humanas. Sin embargo, este hecho no es definitivo para los ecomodernistas. De ahí que rechacen que los problemas característicos del Antropoceno fueren a renunciar a este requisito energético, considerado fundamental para habilitar el ejercicio y el desarrollo de las capacidades humanas. Por tanto, el gran reto consistiría en aumentar los insumos energéticos limpios en gases de efecto invernadero hasta que estos estándares de vida se universalicen. Este sería un ejemplo primordial de desacoplamiento absoluto, consistente en una correlación inversa entre la provisión de medios para el bienestar humano y su impacto medioambiental —calibrado, en este caso, en emisiones de gases de efecto invernadero, alteración del ciclo del carbono o acidificación de los océanos. Esta misma dinámica, afirman los ecomodernistas, ha de replicarse en otros ámbitos, destacando la agricultura en particular y el futuro del sistema alimentario en general.

Sin embargo, los requisitos energéticos del florecimiento humano enfatizados por el ecomodernismo son instrumentos para alcanzar metas políticas superiores. A este respecto, se parte de intuiciones similares al enfoque de las capacidades. La muestra fundamental es la definición ecomodernista del término «prosperidad» (Nordhaus y Shellenberger, 2009:270). Concebida como una condición necesaria para el florecimiento humano, aparece explícitamente disociada del crecimiento económico, entendiéndose en su lugar en términos de «bienestar general». Este último concepto, inspirado en la jerarquía de necesidades humanas del psicólogo Abraham Maslow (1943), está vinculado a anhelos postmateriales de autocreación y autorrealización individual, cuya pujanza social depende de la satisfacción previa de necesidades básicas.

De nuevo, el reto consistiría en revertir la incompatibilidad presente entre la progresiva autorrealización humana —posibilitada por la modernización social, política y económica— y la salud de los sistemas naturales, o incluso su propio florecimiento si se

trascienden parámetros antropocéntricos. El ecomodernismo también contempla este último elemento. Sin embargo, lo hace en términos diferentes respecto a los enfoques clásicos del ecologismo: no sería posible el florecimiento de los sistemas naturales si no se da antes el de los seres humanos. Si se entiende por aquel como una mayor conservación y liberación del medio natural de las actividades humanas, estas solo se darían en sociedades cuyas necesidades materiales han sido cubiertas. Brasil sería un ejemplo de ello. Según Nordhaus y Shellenberger (2009:41-65), la causa de la deforestación progresiva del Amazonas no sería el desarrollo económico, sino su contrario: la privación material generalizada, precipitada y agravada por malas decisiones políticas, que provoca la expansión de actividades agresivas con el medio natural.

De esta ordenación de prioridades, en la cual la autorrealización es la meta más elevada, cabe extraer dos conclusiones. La primera, que el ecomodernismo es coherente con las reservas de Sen respecto a los indicadores económicos y a las teorías normativas tradicionales para calibrar el desarrollo y el bienestar humanos. La segunda es que, en potencia, esta filosofía medioambiental es más sustancial, en términos políticos, que la mera abogacía del «crecimiento verde» (Bowen, Fankhauser, 2011). El reto pendiente consiste en explotar este potencial teórico, tal y como han afirmado algunos autores (Symons y Karlsson, 2018:3). Para ello, es crucial su concreción normativa.

El ecomodernismo es agnóstico respecto a cómo hayan de combinarse los funcionamientos humanos para vivir con plenitud en un mundo sostenible; enfatiza, al igual que el enfoque de Nussbaum y Sen, la ampliación de las oportunidades disponibles. Ello implica situar en primer plano la libertad de elección. Afirma al respecto Ted Nordhaus:

Muchos de quienes pertenecemos a ese billón de seres humanos altamente ricos y consumidores podríamos ser perfectamente felices con menos. Aun así, muchos de nosotros no escogemos esta opción, y buena parte del mundo aspira a alcanzar niveles similares a los nuestros. Quizá no respecto al consumo, pero al menos en libertad personal, en la capacidad de elegir quién quieres ser en el mundo [...]. En el mundo desarrollado, en un grado o en otro, tenemos esta libertad y esta posibilidad en nuestras vidas. Así que, aparcando provisionalmente la cuestión del consumo [...], eso es deseable para todos. Si quieres ser un agricultor de subsistencia, puedes serlo, pero si quieres ser científico aeroespacial, también puedes serlo [...] Que haya posibilidades para todos y que tengamos la oportunidad de ser los autores de nuestra trayectoria y nuestra historia de vida» (Keefe, 2021, 37:14-38:29)

Más allá de su certeza, estas afirmaciones iluminan en dos sentidos la libertad de elección según la plantea Sen (1988): su valor intrínseco y su significado ecuménico. El primero implica que la libertad de elección es un fin normativo —y no un instrumento—, dependiente en este caso de unos altos estándares energéticos sostenibles. El segundo consiste en que esta libertad no ha de entenderse tan solo en su sentido negativo —ausencia de coerción—, ni se limita al poder de escoger entre una batería, estática y estrecha, de funcionamientos. Por el contrario, incluye también el autogobierno personal, imprescindible para la autorrealización. El presupuesto es que si el espectro de



la libertad de elección no está prescrito de antemano —mientras esta no genere daños directos y tangibles, directa y exclusivamente imputables a los individuos—, se puede ampliar la gama de funcionamientos disponibles, así como los modos de alcanzarlos.

No obstante, la cuestión del consumo, eludida por Nordhaus, apela a un problema central: el ejercicio concreto, intenso en energía y recursos, de algunas capacidades precipita conflictos con otras y, además, comprometen en potencia sus condiciones ecológicas de posibilidad. Este asunto es objeto de análisis en la siguiente sección.

### ¿OBLIGA LA SOSTENIBILIDAD A LIMITAR LAS CAPACIDADES HUMANAS? CAPACIDAD ECOLÓGICA SOSTENIBLE Y TECHOS DE CAPACIDAD

Es intuitivo que, en las condiciones actuales y a unas determinadas intensidades, el consumo agregado de energía y de recursos es susceptible de precipitar conflictos entre capacidades, así como de comprometer las condiciones ecológicas óptimas para la vida. Un ejemplo recurrente es la generalización, en los países desarrollados, de dietas ricas en proteínas procedentes de la carne de aves y mamíferos terrestres como consecuencia de la transición alimentaria moderna (Smil, 2013). Si se emplea el marco de capacidades centrales de Nussbaum (2000:78-80; 2006:76-78), este fenómeno podría formularse así: al tiempo que el carnivorismo moderno parte de la integridad corporal a corto plazo y del control sobre el propio entorno, en sus variantes extremas colisiona con la integridad corporal a largo plazo y, en determinadas circunstancias, compromete la disponibilidad de agua potable, cereales o incluso la existencia —aunque no por sí misma— de un sistema climático apropiado para el desenvolvimiento humano.

Dada esta tesis, ¿qué formas de ejercitar las capacidades humanas requieren ser restringidas? ¿En qué grado estas limitaciones matizan la mentalidad expansiva del enfoque de Sen y Nussbaum? A partir de este último, Breana Holland ha tratado estas cuestiones (2008a; 2008b; 2014; 2022), generando aportaciones clave para establecer los términos del debate. Estos giran en torno a dos conceptos centrales.

#### *Capacidad ecológica sostenible y ecomodernismo*

El primero es el de capacidad<sup>4</sup> ecológica sostenible, por la cual se entienden: la carga, derivada de la actividad humana, que puede ser soportada por el medio ambiente

---

4. Dado que el término original, «capacity», se traduce igual al castellano que «capability», es necesario señalar que ambos tienen diferentes significados. Por «capacity» se entiende la carga que puede ser contenida o producida dentro de una entidad—por ejemplo, la capacidad de un cubo o de un estadio de fútbol—, mientras que por «capability» se entiende la habilidad o la aptitud para hacer algo.

en el largo plazo; y las condiciones ecológicas que proporcionan los recursos y servicios ecosistémicos necesarios para habilitar un espectro amplio de capacidades humanas en el presente y en el futuro (Holland, 2008a:6). Por su prominencia, se afirma que constituye una metacapacidad: sin estas condiciones, recursos y servicios, no existiría la vida ni, por tanto, la posibilidad de desplegar capacidad alguna.

La implicación prescriptiva de esta metacapacidad consistiría en limitar, caso por caso, el ejercicio de las capacidades humanas susceptible de minar estas condiciones ecológicas óptimas. Para justificar tal restricción, se requeriría estipular sus condiciones, previa delimitación de cuál es la carga ecológicamente soportable de la actividad humana en un tiempo y un contexto concretos, así como de los servicios y recursos ecosistémicos perdurables en el tiempo.

Soslayando el reto que supondría estar a la altura de la exigencia de ambos requisitos, el propio concepto de capacidad ecológica sostenible tal y como es planteado por Holland adolece de un problema operativo de base: sus contornos distan de tener la nitidez requerida para ser persuasivos y homogéneamente vinculantes. De ser claros estos contornos, las distintas concepciones de la sociedad justa y sostenible entenderían en los mismos términos esta metacapacidad.

En contra del ecologismo tradicional, los ecomodernistas parten de la premisa de que la capacidad ecológica sostenible no restringe por sí misma y en todo tiempo y lugar las actividades humanas. Afirman: «Aunque existan límites físicos al consumo humano, estos son tan hipotéticos como funcionalmente irrelevantes. Por ejemplo, la radiación solar recibida por la Tierra es en última instancia finita, pero no limita significativamente las actividades humanas» (Asafu-Adjaye *et. al*, 2015). Esto se entiende con mayor precisión si se añade lo siguiente: en las condiciones cognitivas y técnicas vigentes, la expansión del consumo humano, necesaria para el despliegue de las capacidades humanas, sí reduce sensiblemente los servicios y recursos ecosistémicos, así como la resiliencia de los sistemas planetarios. Pero esto no implicaría que, en sí misma, la condición biofísica de estos sistemas impida, en cualquier contexto social y político, tanto la expansión global del consumo como la abundancia de energía y recursos a escala global.

Este énfasis en la dimensión política y social enriquece el significado de aquello que significa un espacio ecológico seguro para la humanidad, frente a marcos como el de los denominados «límites planetarios» (Rockström *et. al*, 2009; Steffen *et. al*, 2015). Según los ecomodernistas, este espacio, así como el bienestar humano, no depende mecánicamente de determinados umbrales imputados a ítems que, en términos biológicos y físicos, no disponen de ellos —exceptuándose el sistema climático, el ciclo del fósforo, la acidificación de los océanos y el ozono atmosférico (Nordhaus, Shellenberger *et. al*, 2012:4). Por el contrario, dicho espacio es fruto de la disposición de unas «oportunidades planetarias» (DeFries *et. al*, 2012), constituidas no solo por las condiciones biofísicas de la actividad humana, sino también por la capacidad de esta especie para «evolucionar, adaptarse y, en algunos casos, empujar estas limitaciones, así como corregir algunas malas consecuencias medioambientales» (DeFries *et. al*, 2012:2).

En definitiva, el marco alternativo de las oportunidades planetarias asume que el bienestar humano es algo más que permanecer por debajo de unos límites biofísicos

establecidos y altamente restrictivos: es fruto de un equilibrio entre riesgos y beneficios medioambientales, que trasciende la estipulación de límites ecológicos rígidos a la actividad humana. Un ejemplo puede ayudar a ilustrar esta idea: ni un mundo por debajo de un grado sobre la era preindustrial protege necesariamente las capacidades humanas, ni tampoco uno por encima de ese umbral es forzosamente estéril, a corto y a largo plazo, en esta tarea.

Por tanto, la capacidad ecológica sostenible para los ecomodernistas es un conjunto de servicios y recursos ecosistémicos, así como una carga máxima de impactos humanos tolerada por los sistemas planetarios, cuya finitud física y biológica no constriñe por sí misma el ejercicio de las capacidades humanas. Si se extrapola este principio al consumo de alimentos, no se trataría de universalizar unos hábitos dietéticos que liberen unos recursos planetarios fijos en el tiempo, sino de ampliar las posibilidades dietéticas sin que ello comprometa las condiciones ecológicas óptimas para el despliegue de las capacidades humanas. Para ello, se requeriría transformar, técnica y cognitivamente, estas condiciones.

Asunto distinto es que algunas de estas posibilidades no se consideren legítimas o deseables. Por ello, los ecomodernistas afirman que, en estos términos, la discusión sobre la sostenibilidad tiene sentido. Menos honesto sería, a su juicio, pretender restringir determinadas formas de ejercitar las capacidades humanas tratando de valerse en exclusiva de la física o de la biología. En buena parte, corrientes como el decrecimiento han aceptado esta premisa: la propuesta, por parte de Giorgos Kallis, de renovar el concepto de límites sobre bases morales y políticas —prescindiendo por tanto de revestir sus propuestas con el lenguaje de la termodinámica o de la dinámica de sistemas— es el ejemplo contemporáneo más claro. Afirma:

«No tengo un problema con el ecomodernismo por su insistencia en ciertas tecnologías (por discutibles que sean), sino por rechazar enérgicamente la necesidad de límites... Para detener el cambio climático necesitamos limitar en cierto grado la producción y el consumo [...] y aplicar nuevas tecnologías [...]. Pero más necesitamos vivir, consumir y producir de manera diferente —con nuevos límites y posibilidades» (Kallis, 2021).

Como se verá a continuación, este sentido de la limitación remarcado por Kallis es relevante en la medida en que contribuye a dar con soluciones políticas pragmáticas y plurales a los retos del Antropoceno, más allá de la tecnocracia o de la implementación de marcos ideológicos excluyentes. El ecomodernismo ha de tenerlo en cuenta si quiere formular una respuesta matizada y acorde a la urgencia del cambio climático.

### *Ecomodernismo, techos y conflictos entre capacidades*

Esta necesidad se entiende a la luz de los techos de capacidad. Como afirma Holland (2008b), su empleo previene posibles conflictos entre capacidades que aboquen a cribar

entre ellas. Si esto último se diera, sostiene la autora, se correría el riesgo de transgredir los umbrales mínimos de las capacidades centrales estipuladas por Nussbaum. Para evitar esta situación, los techos de capacidad instauran límites, apropiados en cada situación, de protección de capacidades, de forma que los recursos empleados para salvaguardar unas no inhabiliten otras. Ello equivale a limitar la expansión de determinadas capacidades, garantizando a la vez los umbrales mínimos del conjunto.

El cambio climático es un escenario intrincado de conflicto entre capacidades. Por ejemplo, el uso de un medio de transporte privado motorizado —así como los vuelos en avión— expande dos capacidades humanas centrales: el control sobre el propio entorno y la integridad corporal (2008b:417). Sin embargo, dado que empeoran la calidad del aire y contribuyen al calentamiento global, transgreden los umbrales de la salud corporal —humana y no humana—, de las generaciones presentes y futuras. Dada esta situación, establecer techos apropiados a la integridad corporal y al control sobre el entorno resolvería este conflicto.

En su versión tosca, el ecomodernismo no contemplaría esto como una situación de conflicto entre capacidades que requiera de techos: la solución consistiría en encontrar los medios técnicos necesarios —por ejemplo, aviones propulsados con hidrógeno— para que estas formas de transporte no transgredan los umbrales de otras capacidades. Sin embargo, Holland establece una cláusula especial para quienes defienden esta posición: no solo habría que justificar en detalle por qué no estaríamos realmente ante un conflicto entre capacidades, sino también anticiparse cuáles podrían darse en estas hipotéticas situaciones de progreso técnico. Por ejemplo, habría de explorarse si la electrólisis, a base de agua, para obtener hidrógeno podría restar recursos hídricos al sistema alimentario —fundamental para la vida y la salud corporal—, o si afectaría a la capacidad de los océanos de absorber y secuestrar dióxido de carbono.

Más allá de esta cláusula, tanto la premura como la complejidad del cambio climático obligan a revisar en este punto la versión ortodoxa del ecomodernismo. Para ilustrar esto, se tratará un problema concreto: la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura y el sistema alimentario, partiéndose del techo de capacidad ecológica sostenible establecido en el Tratado de París —2º sobre la era preindustrial. Respecto a este asunto, ha de aceptarse una premisa básica: incluso suponiéndose disrupciones técnicas sin precedentes a corto o medio plazo, han de enfrentarse dilemas trágicos entre capacidades.

Se estima que las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sistema alimentario suponen casi un tercio del total (Clark *et. al.*, 2020). Aunque su prominencia cuantitativa sea menor respecto al sistema energético, se calcula que, aun abandonándose a la escala y a la velocidad requeridas los combustibles fósiles, estas emisiones del sistema alimentario serían, en las condiciones actuales, suficientes para dar al traste con el objetivo menos riguroso de París, consistente en un aumento máximo de dos grados de las temperaturas medias del planeta desde la era preindustrial (Naciones Unidas, 2015:3).

Dado esto, se ha modelizado el impacto de las formas más eficaces de reducir, para cumplir con el Tratado de París, estas emisiones (Clark *et. al.*, 2020:706): adoptar, a

escala global, una dieta rica en vegetales y muy moderada en lácteos, huevos y carne, similar a la dieta mediterránea o a la dieta planetaria; establecer una ingesta calórica mundial diaria por persona de 2500 kcal; aumentar los rendimientos de las cosechas, mediante técnicas más eficientes de cultivo y la evolución genética de los cereales; reducir a la mitad los desperdicios; y estrechar la huella de carbono de las cosechas mediante nuevas tecnologías y un empleo más preciso de los fertilizantes. A partir de este esquema, pueden inferirse los siguientes puntos.

El primero y más evidente es que, en esta modelización, se asumen tanto la necesidad de innovaciones tecnológicas (tercera y quinta) como un cambio de hábitos de consumo (primera, segunda y cuarta). Estos últimos implicarían, aunque de manera imperfecta, establecer techos de capacidad. Tal imperfección se da porque, partiendo del marco de capacidades centrales de Nussbaum, existe una desproporción entre qué capacidades se protegerían y cuáles habría que restringir.

Entre las capacidades humanas que se protegerían, una reducción de la ingesta calórica y la adopción de una dieta más abundante en vegetales en los países desarrollados protegería los umbrales de la vida y la salud corporal, que además son fundamentales para habilitar las demás; lo mismo se conseguiría si en los países en desarrollo se experimentara la tendencia inversa hacia ingestas calóricas promedio diarias de 2.000 kcal por persona caracterizadas por un consumo racional de carne, situado entre 15 y 30 kilos anuales por persona (Smil, 2013:209). Asimismo, reducir los desperdicios orgánicos contribuiría también a proteger el umbral de salud corporal humana y de otras especies, al reducirse la contaminación del aire y del suelo. Sin embargo, no se sabe con certeza qué capacidades, dentro del marco de Nussbaum, habilitan las dietas ricas en carne o la ingesta calórica excesiva, y cuya protección se necesitaría limitar. Una podría ser el disfrute, dentro de los sentidos, la imaginación y el pensamiento, de experiencias placenteras. Además, esto tendría que considerarse con reservas: no sería acertado suponer que estas conductas alimentarias se producen única o principalmente por esta causa. Parcialmente, podría considerarse también que estos hábitos despliegan el control del entorno, en caso de que los productos consumidos provengan de explotaciones ganaderas propias. Más allá de esto, sin embargo, la lista de capacidades centrales de Nussbaum es insuficiente para prescribir techos de capacidades en este asunto concreto. En consecuencia, se requeriría ampliar su planteamiento o, en caso de que no resulte satisfactorio, proponer un nuevo marco de capacidades.

El segundo punto es que estos cinco componentes reseñados han de darse simultáneamente para que las reducciones de emisiones sean efectivas. En otros términos, ninguna vía de las disponibles resultaría exitosa para cumplir esta misión si se adoptase en exclusiva; tanto en lo que respecta a su objetivo más exigente —1,5 grados— como al más laxo —2 grados. Si el ecomodernismo quiere ser consecuente con el ideal pragmático que lleva abanderando desde su gestación frente a concepciones no antropocéntricas sobre las relaciones humanas con el entorno natural, ha de aceptar el establecimiento, aunque sea a efectos provisionales, de techos de capacidades. Ello implica abordar una cuestión que siempre eludió: la prescripción de patrones de consumo, destacando entre ellos los que exceden, de manera contraproducente para otras, los umbrales de determinadas

capacidades. Al respecto, es evidente que la ingesta calórica y el carnivorismo excesivos exceden muchos de estos umbrales: al menos el de la salud corporal —hasta el punto de contribuir a largo plazo, paradójicamente, a quebrantar su propio umbral—, el de las experiencias placenteras, o en algunos casos, el del control sobre el propio entorno. Lo mismo sucede con el consumo adicional de energía cuya incidencia en el aumento de la calidad de vida es residual en el mejor de los casos.

Dadas estas condiciones, un abordaje normativo apropiado del cambio climático bajo las coordenadas del ecomodernismo requeriría matizar una de sus premisas fundamentales: la displicencia prescriptiva respecto al consumo excesivo con la excusa de que es más importante enfatizar que el consumo global necesita aumentarse para que los países en desarrollo accedan a unos estándares dignos de vida (Symons, 2019:62). En definitiva, esto implicaría adoptar un ecomodernismo «débil», cuyas coordenadas normativas básicas se establecerán en la siguiente sección.

## ECOMODERNISMO DÉBIL: LIMITARISMO, SUFICIENTISMO Y CONSUMO RACIONAL

El término «ecomodernismo débil» ha sido acuñado con anterioridad en la literatura ecomodernista (véase en Symons y Karlsson, 2018:3). Su sentido primigenio consiste en reivindicar la implementación de programas institucionales de investigación y desarrollo de innovaciones tecnológicas e incrementales a escala nacional, con la intención de que los esfuerzos agregados en este sentido den lugar a transformaciones globales.

Mi concepto de ecomodernismo débil acepta esta reivindicación, pero se caracteriza por añadir dos criterios normativos. El primero, un conjunto de parámetros razonables de restricción del consumo en los países desarrollados para acelerar los procesos en curso de desacoplamiento entre desarrollo humano e impactos medioambientales y demanda de recursos. La razón de mi propuesta es sencilla: existe evidencia empírica de que estos procesos ya están en marcha (véase en Hausfather, 2021; Ritchie, 2021), pero lejos de la velocidad y la escala necesarias para prevenir una desestabilización severa de los sistemas planetarios. Estos criterios son razonables en la medida en que no requieren una transformación radical de la moral pública, ni por tanto comportan exigencias de frugalidad. El segundo, un conjunto de referencias de equidad alimentaria y energética en los países del sur global. En el resto de esta sección, se argumentarán sus pilares metodológicos, se cifrarán los criterios mencionados y se señalarán algunas de sus dificultades, susceptibles de abordarse en posteriores investigaciones.

### *Justicia distributiva plural: enfoque y ámbitos*

La propuesta se basa en la aplicación simultánea de dos reglas de justicia distributiva de bienes y servicios ecosistémicos a dos realidades planetarias: limitarismo y

suficientismo. Como afirma Robeyns (2017;2022), el limitarismo establece unos umbrales máximos de bienes o servicios considerados beneficiosos para promover las capacidades materiales humanas. Se consideran excesivos, y por ende causantes de una situación injusta —en este caso, medioambientalmente insostenible—, aquella cantidad de bienes o servicios que superen este umbral cuando son poseídos o consumidos por una persona. Por tanto, propongo que se aplique la regla limitarista a los habitantes de los países de alto ingreso según el Banco Mundial y aquellos de ingreso medio o bajo cuyo nivel de vida sea equiparable a los primeros.

Si tenemos como fin establecer umbrales de florecimiento o autorrealización humanas, Robeyns acuña dos categorías limitarias particulares (2022:254): límites y excedentes, que serían las concreciones de los umbrales y los excesos mencionados respectivamente. Los límites serían el punto a partir del cual no hay aumentos relevantes del valor de autorrealización de una persona, mientras el excedente sería el montante que supera este límite. Aunque Robeyns aplica estas reglas a lo que considera una redistribución justa de la riqueza y de la renta, su extrapolación al consumo de bienes y servicios ecosistémicos es válida e intuitiva. Al respecto, existen evidencias de que un excesivo consumo de carne o de energía no añade valor alguno a la calidad de vida por sus rendimientos decrecientes. Y en casos no tan extremos, pueden incluso empeorarla en forma de enfermedades o de disminución de la calidad del aire entre otros problemas.

Este criterio limitarista se defiende por dos razones. La primera es la atención de necesidades urgentes e insatisfechas (Robeyns, 2022:255), en este caso de los habitantes del sur global. La segunda, disminuir la demanda de recursos y los impactos medioambientales. Es necesario que ambas variables acompañen al incremento de las eficiencias energéticas y en el uso de la tierra, así como a las innovaciones tecnológicas necesarias para acelerar las transiciones hacia un nuevo sistema energético y alimentario.

La atención de las necesidades urgentes insatisfechas requiere del sufficientismo como segunda regla de justicia. Tal y como lo establecen Axelsen y Nielsen (2015), el sufficientismo sería la libertad humana frente a las distintas constricciones —sociales, ambientales— que impiden la consecución de una vida fructífera, basada en dos tesis. Una positiva, según la cual la justicia requiere la satisfacción de un umbral mínimo de cada capacidad considerada central en cualquier persona; y una negativa, que establece que una vez que cada persona vea satisfechos cada uno de estos umbrales mínimos, cualquier criterio de justicia es irrelevante.

En mi planteamiento, la regla sufficientista es compatible con la limitarista porque como afirma Robeyns, el limitarismo no es una regla comprehensiva (2022:256); puede combinarse con otras a la hora de dirimir qué es lo justo debajo de un umbral máximo. En este caso, el sufficientismo en los países del sur global es defendible por la aplicación de las dos tesis mencionadas.

Respecto a la primera tesis, se considera que el acceso a un umbral mínimo de bienes y servicios ecosistémicos es fundamental para una vida fructífera y autónoma. Y lo son además no solo para cubrir necesidades estrictamente materiales, sino también los denominados «intereses fundamentales» (Schuppert, 2014), que corresponden a

capacidades centrales<sup>5</sup> para una vida digna y exitosa. Por ejemplo, la capacidad de pensamiento crítico. Si se asume que esta requiere al menos la consecución de estudios medios, esto también comporta imperativos energéticos adicionales que satisfacer (véase en Smil, 2010).

Respecto a la segunda tesis sostengo que, en el estado actual del mundo, no es relevante a efectos de justicia que los países del sur global superen el umbral suficientista. Si esto ocurriera durante los próximos decenios, ya sería parte de un problema futuro, distinto del actual, y para el cual se podría requerir o no la aplicación de otras reglas de justicia o de sostenibilidad. Esta idea refleja la naturaleza de mi reflexión, enfocada a problemáticas concretas. Como afirma Robeyns (2022:253), este método dentro del enfoque de las capacidades se homologa a lo que en la tradición rawlsiana se denomina reflexión normativa en condiciones no ideales.

Este enfoque normativo aplicado también justifica la naturaleza temporal de mi planteamiento en lo que respecta a la regla limitarista, en tanto esta es relevante debido al estado actual del mundo —por ejemplo, con las eficiencias energéticas y del uso del suelo actuales, o con las tecnologías disponibles. Asunto diferente es si el limitarismo es necesario a efectos de justicia o sostenibilidad en escenarios hipotéticos futuros. Por ejemplo, en caso de que la fermentación de precisión de proteínas, las baterías requeridas para hacer las energías renovables almacenables o la energía nuclear de fusión se convirtieran en tecnologías comercializables. A este respecto, el debate estaría abierto, si bien es relevante recordar los umbrales de florecimiento humano mencionados.

### *Parámetros de justicia plural: energía y consumo de carne*

Para ilustrar y mostrar el potencial de operacionalización del ecomodernismo débil, mostraré que estas reglas de justicia pueden aplicarse a dos ítems fundamentales: consumo de carne de animales terrestres y de energía (tabla 1). Respecto al primero, propongo un umbral suficientista de 15 kilos de carne por persona y año; y un umbral limitarista de 30. Ambos son parámetros del ya mencionado consumo racional de carne (Smil, 2013), que reducirían hasta un tercio la producción mundial de carne junto a incrementos modestos en la eficiencia en los procesos productivos; y podrían llevar a prescindir de la ganadería intensiva. Respecto al segundo, propongo el también denominado por Smil consumo racional de energía (2010) basado en su horquilla más exigente: índice de desarrollo humano superior a 0.9 y acceso a educación superior, propios de los países occidentales y Japón entre otros. En el año 2010, Smil cifraba los requerimientos energéticos de estos estándares de vida en 110 gigajulios por año y

---

5. En este punto, coincido con Axelsen y Nielsen (2015:410) en que es posible un consenso de mínimos sobre cuáles son las capacidades centrales de cualquier persona independientemente de cualquier ideal de la vida buena, si bien este consenso es flexible y mutable.



persona. Asumiendo durante la década pasada un ritmo de incremento de eficiencia energética global de entre el 1 y el 1,5% anual, reducía este requerimiento a los 85 gigajulios para el año 2020.

TABLA 1.

ECOMODERNISMO DÉBIL. UMBRALES JUSTOS Y SOSTENIBLES DE CONSUMO DE ENERGÍA Y CARNE DE ANIMALES TERRESTRES

Regla de justicia	Umbral de energía	Umbral de carne	Ámbito de aplicación
Limitarismo	85 gj/ persona y año	30 kg/ persona y año	Países de ingreso alto
Suficientismo	85 gj/persona y año	15 kg/ persona y año	Países de ingreso medio y bajo

Dado que estos incrementos se han cumplido por encima de las expectativas (véase en AIE, 2023:4), esta cifra se considera acertada para cumplir una función doble. En los países de ingreso alto, se considera un umbral de consumo limitarista; en los países de ingreso medio y bajo, un umbral suficientista.

Respecto al consumo de carne y de energía, las reglas suficientistas y limitaristas son flexibles. Las cifras promedio ayudan a su operacionalización. Pero en bruto, pueden distorsionar u obviar las necesidades concretas de cada individuo. Probablemente, las más importantes son las de quienes se encuentran en la niñez y en la adolescencia, cuyas necesidades de proteínas de alta calidad son superiores para su óptimo desarrollo físico e intelectual. Este criterio de edad puede ser uno más entre muchos otros. En segundo lugar, aunque a efectos pragmáticos los países son una unidad útil para ejemplificar los ámbitos agregados de aplicación de estas reglas de justicia, estas también operan simultáneamente dentro de estas unidades. En los países del sur global ciertamente hay individuos que sobrepasan el umbral limitarista; en los países de ingreso alto, también hay otros que están por debajo de los umbrales suficientistas.

### *Obstáculos y límites*

El ecomodernismo débil no carece de dificultades. Para concluir esta sección, se reseñarán las más importantes. Sin embargo, estas no se plantean como objeciones en sí, sino como puntos a partir de los cuales desarrollar y refinar la propuesta.

Respecto a las dificultades prácticas, pueden mencionarse dos. La primera es que, aunque el carnivorismo y el consumo de energía racionales mantienen estándares altos de vida, en algunos países pueden comportar ciertas exigencias disruptivas, tanto por la idiosincrasia cultural de cada país o región como por la magnitud cuantitativa de la reducción de consumo requerida. Por ejemplo, implementar el carnivorismo racional en España implicaría disminuir al menos siete veces el consumo promedio anual por persona para no sobrepasar su umbral limitarista; mientras que el consumo energético racional requeriría de reducciones en torno al 30%.

La segunda es que queda por saber qué políticas concretas y efectivas pueden promoverse desde las instituciones de los países de ingreso alto bajo criterios limitaristas sin peligro de invadir ilegítimamente las libertades personales de la población. A este respecto, los incentivos, así como la persuasión emocional y racional, marcan el rumbo de una línea de investigación aplicada y multidimensional dedicada a la generación y evaluación de innovaciones políticas; que además requiere aunar investigación empírica y reflexión normativa.

Respecto a las dificultades teóricas, queda pendiente matizar la aplicación de los criterios suficientistas en los países de ingreso alto. Un país puede ser considerado estadísticamente como tal y no ser aún capaz de satisfacer en promedio las necesidades energéticas o nutricionales de su población. Por tanto, para precisar este marco, habría que ver, caso por caso, cuándo es necesario aplicar estos umbrales de consumo energético y de carne por razones suficientistas o limitaristas. Aunque el resultado práctico sea similar, estas razones importan, porque son las que permiten llegar al resultado práctico deseado de mi planteamiento —que los países de ingreso alto limiten su consumo y los de ingreso bajo accedan a proteínas de alta calidad y a energía para promover las capacidades centrales humanas, mientras el incremento de eficiencias energéticas y de uso de la tierra, las dinámicas demográficas y el progreso tecnológico puedan seguir su curso paralelo para acelerar estos procesos de desacoplamiento.

La última limitación concierne al alcance de este artículo. En este he expuesto las líneas conceptuales de mi argumento y las he ilustrado a la luz de dos ítems de acceso a bienes y servicios ecosistémicos: consumo de energía y consumo de carne de animales terrestres. Sin embargo, este marco requiere una ampliación mucho más exhaustiva, cada uno de los cuales tendrá sus umbrales limitaristas y suficientistas propios. Al respecto, también cabe la posibilidad de establecerse criterios de protección de capacidades no humanas, tanto en lo que respecta a justificar los beneficios medioambientales de ciertas innovaciones tecnológicas —por ejemplo, la fermentación de precisión para revertir la deforestación y la erosión causada por el cambio en usos del suelo— como a las repercusiones de los «seres y haceres» humanos.

## CONCLUSIONES

A pesar de que sus orígenes se remontan tres décadas atrás, el ecomodernismo es una filosofía medioambiental pendiente de desarrollo teórico y normativo. Como se ha demostrado en el presente artículo, el enfoque de las capacidades ofrece el marco óptimo para cumplir este propósito. La razón primordial que justifica esta afirmación es que la expansión de las posibilidades de ser y hacer, asociada al pluralismo de valores y a la libertad de elección, marcan una afinidad entre el ecomodernismo y el enfoque de las capacidades. Como se ha defendido, estos componentes son las precondiciones del florecimiento humano, meta normativa última entre cuyos requerimientos materiales justos figuraría un futuro energético y alimentario limpio, accesible y abundante a escala global.

Para desarrollar y justificar el ecomodernismo en términos de capacidades, es necesario tener claras dos premisas. La primera es que este futuro energético propugnado se postula como congruente tanto con la capacidad de carga de los sistemas planetarios, como con los servicios y recursos que estos pueden proveer a largo plazo a los seres humanos para expandir sus capacidades. La razón de ello es que, según los ecomodernistas, este conjunto de capacidades, servicios y recursos no son estáticos y no constriñen la actividad humana del modo estipulado por las corrientes convencionales del ecologismo, siendo también importantes las innovaciones cognitivas y técnicas que permiten operar con éxito bajo estos límites biofísicos.

La segunda es que, debido a la complejidad del cambio climático, se requiere revisar y matizar algunos de los presupuestos ecomodernistas, destacando al respecto que la innovación técnica dispensa a las sociedades humanas de asumir dilemas trágicos entre capacidades. En el curso de esta tarea de revisión figura aceptar que, si se pretende cumplir con los objetivos del Tratado de París, el establecimiento de techos a la protección de algunas capacidades humanas es inevitable según la evidencia empírica vigente. La reducción de emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sistema alimentario moderno —entre otros problemas ecológicos— constituye un ejemplo persuasivo al respecto.

Como rótulo conceptual de esta misión, se propone el término «ecomodernismo débil». Desmarcándome del significado que algunos ecomodernistas le han atribuido hasta ahora, asumo que este término contempla que, si bien la innovación técnica alberga el potencial de ampliar las capacidades y funcionamientos humanos y no humanos sin desestabilizar irreversiblemente los sistemas planetarios, debe ser acompañada con dosis razonables de limitación de la acción humana. Las condiciones y criterios de esta limitación son proporcionados por reglas limitaristas de distribución de bienes y servicios ecosistémicos aplicadas en países de ingreso alto. Mientras, las condiciones y criterios de la expansión de capacidades humanas centrales vienen dadas por la aplicación de reglas suficientistas en países de ingreso medio y bajo.

### *Bibliografía*

- Agencia Internacional de la Energía (2023). Energy Efficiency. The Decade for Action. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/energy-efficiency-the-decade-for-action>.
- Alexander, J. M. (2008). *Capabilities and Social Justice*. Oxon, New York: Routledge. <http://dx.doi.org/10.4324/9781315260914>.
- Ausubel, J. (1996). The Liberation of the Environment. *Daedalus*, 125(3), 1-17. Disponible en : <https://www.jstor.org/stable/20027368>.
- Asafu-Adjaye, J. et al. (2015) An Ecomodernist Manifesto. Disponible en: <http://www.ecomodernism.org/>
- Axelsen, David V. y Lasse Nielsen (2015). «Sufficiency as Freedom from Duress». *The Journal of Political Philosophy*, 23(4), 406-426. DOI: 10.1111/jopp.12048.

- Bowen, A., Fankhauser, S. (2011). «The green growth narrative: Paradigm shift or just spin?». *Global Environmental Change*, 21(4), 1157-1159. DOI:10.1016/j.gloenvcha.2011.07.
- Brand, Stewart (2010). *Whole Earth Discipline*. New York: Penguin Books.
- Carpintero Óscar y Fernando A. Frechoso (2023). «Energía, sostenibilidad y transición: nuevos desafíos y problemas pendientes». *Arbor*, 199(807). DOI: 10.3989/arbor.2023.807001.
- Clark, Michael A. et. al (2020). «Global food system emissions could preclude achieving the 1.5° and 2°C climate change targets». *Science*, 370, 705-708. DOI: 10.1126/science.aba7357
- Crutzen, Paul J. (2002). «The Anthropocene». *Journal de Physique IV*, 12(10), 1-5. DOI: 10.1051/jp4:20020447.
- Crutzen, Paul y Eugene Stoermer (2000) «The Anthropocene». *Global Change Newsletter*, 41, 17-18.
- Defries, Ruth. et.al (2012). «Planetary Opportunities: A Social Contract for Global Change Science to Contribute to a Sustainable Future». *Bioscience*, 62(6), 603-606. DOI: 10.1525/bio.2012.62.6.11.
- Enríquez Sánchez, José María, Carmen Duce y Luis Javier Miguel (2020). *Repensar la sostenibilidad*. Editorial UNED.
- Gabrielson, Teena, et. al (2015). *The Oxford Handbook of Environmental Political Theory*. New York, NY: Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199685271.001.0001>.
- Hausfather, Zeke (2021). «Absolute Decoupling of Economic Growth and Emissions in 32 Countries.» *The BreakThrough Institute*. Disponible en: <https://thebreakthrough.org/issues/energy/absolute-decoupling-of-economic-growth-and-emissions-in-32-countries>.
- Holland, Breena (2008a). «Justice and the Environment in Nussbaum's 'Capabilities Approach': Why Sustainable Ecological Capacity is a Meta-Capability». *Political Research Quarterly*, 61(2), 319-332. <http://dx.doi.org/10.1177/1065912907306471>.
- Holland, Breena (2008b). «Ecology and the Limits of Justice: Establishing 'Capability Ceilings' in Nussbaum's Capabilities Approach.» *Journal of Human Development and Capabilities* {Special Issue on Ideas Changing History}, 9 (3), 399-423. <http://dx.doi.org/10.1080/14649880802236631>.
- Holland, Breena (2014). *Allocating the Earth: A Distributional Framework for Protecting Capabilities in Environmental Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199692071.001.0001>.
- Holland, Breena (2022). Capabilities, Future Generations, and Climate Justice. En Steven Gardiner (ed.), *Oxford Handbook of Intergenerational Ethics*. Oxford University Press (en línea). DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190881931.013.13.
- Kallis, Giorgos (2021). «Limits, ecomodernism and degrowth». *Political Geography*, 87, 102367. DOI:10.1016/j.polgeo.2021.102367
- Karlsson, Rasmus (2018). «The high-energy planet». *Global Change, Peace & Security*, 30(1), 77-84. DOI: 10.1080/14781158.2018.1428946.

- Keefer, Christopher (presentador) (2021, 21 de octubre). «Ted Nordhaus Deconstructs Degrowth» [episodio de pódcast de audio]. En *Decouple Media*. Anchor. Disponible en: <https://anchor.fm/chris15401/episodes/Ted-Nordhaus-Deconstructs-Degrowth-e194enp>.
- Lewis, Martin. W. (1993). «On Human Connectedness with Nature». *New Literary History*, 24(4), 797-809. <https://doi.org/10.2307/469393>.
- Lewis, Martin. W. (1995). *Green Delusions: An Environmentalist Critique of Radical Environmentalism*. Durham and London: Duke University Press (2ª impresión).
- Maslow, Abraham (1943). «A theory of human motivation». *Psychological Review*, 50(4), 370-396. <https://doi.org/10.1037/h0054346>
- Moyano, Cristian. (2021). *Los límites de la igualdad de capacidades. De la ganadería intensiva a la renaturalización*. Puyol, Ángel y Filka Sekulova (dir.). Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona Disponible en: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/672591/cmflde1.pdf?sequence=1>
- Naciones Unidas (2015). Paris Agreement. Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf).
- Nordhaus, Ted y Michael Shellenberger (2004). «The Death of Environmentalism». Global Warming Politics in a Post-Environmental World. Disponible en : [https://s3.us-east-2.amazonaws.com/uploads.thebreakthrough.org/legacy/images/Death\\_of\\_Environmentalism.pdf](https://s3.us-east-2.amazonaws.com/uploads.thebreakthrough.org/legacy/images/Death_of_Environmentalism.pdf)
- Nordhaus Ted y Michael Shellenberger (2009). *Break Through. Why We Can't Leave Saving the Planet to Environmentalists*. Boston: Mariner Books.
- Nussbaum, Marta C. (1988). «Nature, Function, and Capability: Aristotle on Political Distribution». En *Oxford Studies in Ancient Philosophy: Supplementary Volume* (pp.145-184). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Nussbaum, Martha. C. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511841286>.
- Nussbaum, Martha C. (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge, MA: Harvard University Press. <http://dx.doi.org/10.2307/j.ctv1c7zftw>.
- Nussbaum, Martha C. (2011). *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge, MA; London: Belknap Press. <http://dx.doi.org/10.4159/harvard.9780674061200>.
- Robeyns, Ingrid (2017). «Having too Much». *Nomos, Wealth*, 58, 1-44. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26785948>.
- Robeyns, Ingrid (2022). «Why Limitarianism?» *The Journal of Political Philosophy*, 30(2), 249-270. DOI: 10.1111/jopp.12275.
- Ritchie, Hannah (2021). «Many countries have decoupled economic growth from CO2 emissions, even if we take offshored production into account». *Our World in Data*. Disponible en: <https://ourworldindata.org/co2-gdp-decoupling>.

- Rockström, Johan, *et. al* (2009). «Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity». *Ecology and Society*, 14(2), 32-64. DOI:10.5751/ES-03180-140232.
- Schuppert, (2014). «Distinguishing basic needs and fundamental interests». *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 16:1, 24-44, DOI: 10.1080/13698230.2011.583532.
- Sen, Amartya (1980). «Equality of What?». En McMurrin, S. (ed.). *Tanner Lectures on Human Values, vol.1* (pp.197-220). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya (1988). «Freedom of choice: Concept and content». *European Economic Review*, 32, (2-3), 269-294. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(88\)90173-0](https://doi.org/10.1016/0014-2921(88)90173-0).
- Sen, Amartya (1993). «Capability and Well-being». En Nussbaum and Sen (eds.). *The Quality of Life* (pp.30-53). New York: Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/0198287976.003.0003>.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Smil, Vaclav (2010). «Energy, Ethics and Civilization». En Yao, Raymond, *et. al* (eds). *Visions of Discovery: New Light on Physics, Cosmology, and Consciousness* (pp.709-729). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Smil, Vaclav (2013). *Should we eat meat ? Evolution and consequences of modern carnivory*. Oxford, UK: Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1002/9781118278710>.
- Steffen, Will, *et al.* (2015). «Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet». *Science*, 347, (6223), 736. DOI: 10.1126/science.1259855
- Symons, Jonathan. (2019). *Ecomodernism: Technology, Politics, and the Climate Crisis*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Symons, Jonathan y Rasmus Karlsson (2018). «Ecomodernist citizenship: rethinking political obligations in a climate-changed world». *Citizenship Studies*, 22(7). DOI: 10.1080/13621025.2018.1508414.

Presentado para evaluación: 22 de junio de 2023.

Aceptado para publicación: 09 de octubre de 2023.

DANIEL LARA DE LA FUENTE

dalara@uma.es

ORCID: 0000-0002-5893-3255

Doctorando en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Málaga. Cursa estos estudios con una ayuda de Formación de Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Graduado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (Premio Extraordinario de Grado 2017/18). Máster en Teoría y Crítica de la Cultura por la Universidad Carlos III de Madrid. Licenciado en Filosofía por la Universidad Autónoma de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en la Teoría Política Medioambiental.

---

## *Rivalidad y Venganza: La Política de la Violencia en las Guerras Civiles*

Laia Balcells. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, 2021.

Si bien podría ser el título de un film de sábado tarde, *Rivalidad y Venganza* es el libro escrito por Laia Balcells, actual Professor of Government and Conflict Resolution en la Universidad de Georgetown. Publicado por Cambridge University Press (2017) y recientemente editado en Español por el Institut Català Internacional per la Pau (2021), *Rivalidad y Venganza* se ha convertido en un título fundamental en el campo de la violencia política al indagar en los patrones de violencia de la guerra civil española y añadir la competitividad electoral al listado de determinantes de la violencia contra civiles. Este trabajo ha sido incluido en la serie *Cambridge Studies in Comparative Politics* o el listado de lecturas recomendadas del blog *Piedras de Papel* de ElDiario.es, y seleccionado finalista por la The Conflict Research Society Book of the Year Award. Si bien la agenda de Balcells se caracteriza por el análisis de las causas y consecuencias de la violencia en las actitudes y el comportamiento político (e.g., Balcells, 2012; Balcells y Torrats-Espinosa, 2018), la autora ha extendido este interés el impacto de las políticas de memoria y justicia transicional, como documentan sus recientes publicaciones en revistas académicas de prestigio internacional como *Research & Politics* o *Journal of Politics* (Villamil y Balcells, 2021; Balcells et al., 2022, Balcells et al., 2023).

*Rivalidad y Venganza* empieza por situarse en el campo de la política comparada y el estudio del conflicto, y coge vuelo con dos capítulos en los que la autora presenta su argumento teórico. El tercer capítulo describe los distintos periodos políticos y episodios de violencia acontecidos en la España de 1930 sobre los que el libro pone la lupa. Hablamos de las elecciones de 1936 y el desarrollo de la violencia contra y entre civiles en los municipios de Cataluña, Aragón, y la provincia de Málaga durante la guerra civil (1936-1939). Esta información, mayoritariamente recogida de fuentes secundarias ya publicadas por autores como Casanova (2010), Vilanova (1989), Solé i Sabaté y Villarroya (1989; 1996; 2005), o Nadal (1984), entre otros, fue homogeneizada y digitalizada por Balcells. Esta base de datos, de acceso libre, constituye una oportunidad para la comunidad académica.

## RIVALIDAD

*Rivalidad y Venganza* son las dos propuestas del libro para explicar el uso de la represión directa en las retaguardias de los conflictos simétricos. La primera gran contribución teórica del libro es la introducción de la *Rivalidad*, la competición electoral anterior al conflicto, como desencadenante de la violencia en la retaguardia de las guerras civiles. Mientras que gran parte de la literatura previa atribuye la violencia directa contra civiles —e.g., los asesinatos individuales o cara a cara— a factores relacionados con la estrategia militar (Wilkinson, 2004) o las dinámicas sociales (Varsney, 2002), Balcells entiende la represión como una herramienta política. Esta concepción de la violencia sigue la estela de una corriente académica que la concibe como una herramienta de coerción (e.g., Pape, 1996; Valentino et al., 2004) o dominación del enemigo (Kalyvas, 2006; Herreros y Criado, 2009). Así, si Kalyvas (2006) popularizó la agencia ciudadana en la gestación de violencia directa contra y entre civiles, Balcells señala a los líderes sociopolíticos como actores clave en el proceso de represión argumentando que son el estrato social con más incentivos a eliminar las élites rivales, especialmente donde la competición política sea más feroz, es decir, en contextos donde la utilidad marginal de eliminar a un rival es mayor vis-a-vis casos donde la victoria de un partido o coalición política, por abultada, sería difícilmente alterable.

El cuarto capítulo testa la teoría de la *Rivalidad* con datos cuantitativos. La autora muestra que la violencia directa ejecutada durante la guerra civil en las retaguardias de ambos bandos fue más intensa en municipios con mayor igualdad entre el Frente Popular y el Frente Nacional en las elecciones generales de 1936. Los distintos modelos econométricos destacan la importancia de esta asociación en comparación otras características municipales o hipótesis alternativas. La autora acota la importancia de la competición electoral en la ejecución de represión directa a municipios alejados del frente militar donde los intereses militares pasan a un segundo plano y la política emerge como un factor determinante.

Esta evidencia cuantitativa no describe el proceso de ejecución de la represión y queda lejos de plasmar el rol y los motivos de las élites en la ejecución de dicha violencia. Balcells acerca el lector a la racionalidad individual de los líderes con evidencia cualitativa: casos individuales, de víctimas y testigos, obtenidos a partir del análisis de fuentes primarias —autos de los tribunales de guerra almacenados en archivos históricos militares— y secundarias. Esta información aclara que algunas de las víctimas de la represión tenían un rol clave en la vida política en sus municipios. Otros pasajes del libro ponen en valor el rol de las élites en el proceso represivo, no solo a la hora de delatar víctimas, sino también de protegerlas.

Balcells también entiende el uso de violencia indirecta —e.g., bombardeos aéreos contra poblaciones civiles— como un instrumento al servicio de los líderes, en este caso, militares, en busca de la destrucción de bastiones ideológicos del enemigo. Esta práctica ha sido (y es) empleada por multitud de actores internacionales como, por ejemplo, el ejército americano en Vietnam (Dell y Querubín, 2018). Para comprobar



la validez empírica de esta tesis, el quinto capítulo analiza la distribución de los bombardeos aéreos ejecutados por el bando nacional en Cataluña. Los resultados indican que los bombardeos fascistas tuvieron como objetivo clave aquellas localidades que votaron masivamente al Frente Popular en las últimas elecciones antes del golpe militar. En consonancia con esta evidencia, el análisis detallado de los bombardeos fascistas sobre Madrid permite identificar que los barrios del norte la ciudad, alineados con las fuerzas conservadoras en 1936, apenas recibieron impactos de bomba (Sobrón Martínez y Bordes Cabrera, 2020). Si bien esta estrategia militar puede identificarse en multitud de contextos, no todas las ofensivas de represión indirecta son discriminadas. La Campaña de Vizcaya (Martínez, 2023) o, en el plano internacional, la ofensiva Rusa en Chechenia a principios de los 2000 (Lyll, 2009) son dos casos donde la ejecución de la violencia indirecta no siguió criterios políticos.

## VENGANZA

La segunda contribución teórica del libro hace referencia al segundo enunciado del título: *Venganza*. Balcells incorpora las emociones al listado de determinantes de la violencia directa en las guerras civiles y defiende que la violencia directa puede desencadenar la sed de venganza entre las víctimas, la cual se manifestaría en subsiguientes etapas de la contienda.

La sección segunda del cuarto capítulo del libro comprueba la validez empírica de este argumento. Balcells documenta que la intensidad de la violencia directa ejecutada en la retaguardia popular en Cataluña predice la vehemencia de la represión posteriormente ejecutada por el bando fascista. La autora complementa este análisis cuantitativo con numerosos testimonios que señalan las emociones, y especialmente la venganza, como uno de los principales factores tras esta correlación.

## CONCLUSIÓN

Además de la teoría y la evidencia resumidas en esta recesión, el libro incorpora diversos pasajes de destacado valor académico dedicados a evaluar algunas de las asunciones o limitaciones del uso de diseños de investigación basados en la comparación de distintas unidades (municipios) dentro de un mismo caso (la guerra civil española). La sección 4.1 es una de ellas. Aquí, Balcells propone una interesante discusión sobre la validez (interna) del diseño dadas las características de las observaciones de su muestra que no encajan en la teoría. Este análisis conduce a una exploración de las posibles variables omitidas en el análisis, acompañada por una reflexión sobre algunas explicaciones alternativas a la tesis principal del libro. Otra de ellas se sitúa en los capítulos seis y siete, donde la autora analiza la validez externa de los resultados, mostrando que la competición electoral también ayuda a predecir la intensidad de la violencia contra civiles en Costa de Marfil, Irlanda del Norte, y un listado de más de 600 conflictos.

Rivalidad y Conflicto supuso una notable contribución al estudio de la violencia y la represión y abrió nuevas oportunidades de investigación para el estudio de este fenómeno. Este es el caso de la investigación teórica y empírica del cómo y el por qué del involucramiento de las élites en la represión directa y la posterior movilización, uno de los puntos menos sólidos del libro. Si bien, por ejemplo, Kalyvas (2006) defiende que los individuos colaboran con la autoridad para maximizar su supervivencia, Balcells no especifica un objetivo tangible al corto o largo plazo. ¿Qué se maximiza al eliminar a un contrincante? ¿Se trata de la capacidad de movilización de tropas? ¿O se refiere a poder político-social a medio-largo plazo? Algunas de estas preguntas sin resolver han inspirado diversos trabajos. Uno de estos ejemplos es el estudio de Esberg (2018) defendiendo que la represión, como otras políticas públicas, puede tener una audiencia que recompense al ejecutor. Otros trabajos también han comprobado la influencia de la competición electoral y los líderes sociales en la movilización social, política y bélica en la guerra civil americana (Kalmoe, 2020; Dippel y Heblich, 2021), el auge del fascismo en Italia (Acemoglu et al., 2022) o la segunda guerra mundial en Francia (Cagé et al., 2023).

### Referencias

- Acemoglu, D., De Feo, G., De Luca, G. and Russo, G., 2022. War, Socialism, and the Rise of Fascism: an Empirical Exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(2), pp.1233-1296. <https://doi.org/10.1093/qje/qjac001>
- Balcells, L., 2012. The consequences of victimization on political identities: Evidence from Spain. *Politics & Society*, 40(3), pp.311-347. <https://doi.org/10.1177/0032329211424721>
- Balcells, L. and Torrats-Espinoso, G., 2018. Using a natural experiment to estimate the electoral consequences of terrorist attacks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(42), pp.10624-10629. <https://doi.org/10.1073/pnas.1800302115>
- Balcells, L., Palanza, V. and Voytas, E., 2022. Do transitional justice museums persuade visitors? Evidence from a field experiment. *The Journal of Politics*, 84(1), pp.496-510. <https://doi.org/10.1086/714765>
- Balcells, L., Tellez, J.F. and Villamil, F., 2023. The Wars of Others: The Effect of the Russian Invasion of Ukraine on Spanish Nationalism. *The Journal of Politics*, ahead of print. <https://doi.org/10.1086/726939>
- Cagé, Julia, Anna Dagher, Pauline Grosjean, and Saumitra Jha, 2023. Heroes and Villains: The Effects of Heroism on Autocratic Values and Nazi Collaboration in France. *American Economic Review*, 113 (7): 1888-1932. <https://doi.org/10.1257/aer.20211509>
- Casanova, Julián. 2010. *The Spanish Republic and Civil War*. NY: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511763137>
- Dell, M. and Querubin, P., 2018. Nation building through foreign intervention: Evidence from discontinuities in military strategies. *The Quarterly Journal of Economics*, 133(2), pp.701-764. <https://doi.org/10.1093/qje/qjx037>

- Dippel, C. and Heblich, S., 2021. Leadership in Social Movements: Evidence from the «Forty-Eighters» in the Civil War. *American Economic Review*, 111(2), pp.472-505. <https://doi.org/10.1257/aer.20191137>
- Esberg, J., 2018. The Audience of Repression: Killings and Disappearances in Pinochet's Chile. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3246120>
- Herreros, Francisco, and Henar Criado. 2009. «Pre-Emptive or Arbitrary. Two Forms of Lethal Violence in a Civil War.» *Journal of Conflict Resolution* 53(3): 419-445. <https://doi.org/10.1177/0022002709332208>
- Kalmoe, N.P., 2020. *With Ballots and Bullets: Partisanship and Violence in the American Civil War*. Cambridge University Press.
- Kalyvas, Stathis N. 2006. *The Logic of Violence in Civil War*. New York & London: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818462>
- Lyll, J., 2009. Does indiscriminate violence incite insurgent attacks? Evidence from Chechnya. *Journal of Conflict Resolution*, 53(3), pp.331-362. <https://doi.org/10.1177/0022002708330881>
- Martínez, S. 2023. Type of Violence and Ingroup Identity: Evidence From the Spanish Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/00220027231190099>
- Nadal, Antonio. 1984. *La guerra civil en Malaga*. Malaga: Argubal.
- Pape, R.A., 1996. *Bombing to win: Air power and coercion in war*. Cornell University Press.
- Sobrón Martínez, L.D. and Bordes Cabrera, E., 2020. Cartografiar la destrucción. Los bombardeos de la Guerra Civil y el patrimonio inmueble de Madrid. *ACE: architecture, city and environment*, 15(43), pp.1-35.
- Solé i Sabaté, Josep M., and Joan Villarroya. 1989. *La Repressió a la Reraguarda de Catalunya (1936-1939)*. Vol. I. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat.
- Solé i Sabaté, Josep M., and Joan Villarroya. 1996. «La Represión en la Zona Republicana.» pp. 113-127 in *La Guerra Civil Española*, ed.M. T. de Lara, V. 6. Madrid: Folio.
- Solé i Sabaté, Josep M., and Joan Villarroya. 2005. *Breu Historia de la Guerra Civil a Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- Valentino, B., Huth, P. and Balch-Lindsay, D., 2004. «Draining the sea»: mass killing and guerrilla warfare. *International organization*, 58(2), pp.375-407. <https://doi.org/10.1017/S0020818304582061>
- Varshney, Ashutosh. 2002. *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*. New Haven: Yale University Press. <https://doi.org/10.12987/9780300127942>
- Vilanova, Mercedes. 1989. *Atlas electoral de Catalunya durant la Segona República. Orientació del vot, participació i abstenció*. Vol. 5, *Estudis Electorals*. Barcelona: Edicions de la Magrana.
- Villamil, F. and Balcells, L., 2021. Do TJ policies cause backlash? Evidence from street name changes in Spain. *Research & Politics*, 8(4). <https://doi.org/10.1177/20531680211058550>

- Weinstein, Jeremy. 2007. *Inside Rebellion: The Political Economy of Rebel Organization*. London & New York: Cambridge University Press.
- Wilkinson, Steven I. 2004. *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India*. New York: Cambridge University Press.

SERGI MARTÍNEZ

Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno  
de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

---

## *La política internacional de las grandes potencias*

Juan Tovar. Madrid: Editorial Síntesis, 2021, 245 pp.

La realidad internacional se ha alterado profundamente en la última década. En la Posguerra Fría, buena parte de la discusión académica y política giró en torno a la hegemonía estadounidense y sus retos, el avance hacia un entorno postestatal, el impacto de actores privado en los grandes flujos económicos y en la seguridad nacional y global, o el desafío de amenazas transnacionales de tipo ciber o climáticas. Sin embargo, la sensación de cambio urgente se precipitó en 2014 con la anexión de Crimea por parte de Rusia y el inicio de la guerra en el este de Ucrania. Esta percepción aceleró la preocupación sobre el ascenso y rivalidad de China respecto de Occidente, y, en consonancia, el supuesto declive y/o retraimiento de las posiciones de Estados Unidos y los países europeos. Por consiguiente, la investigación académica se ha movido desde entonces hacia el examen de estas hondas transformaciones, interpretadas por una parte considerable de la comunidad científica como un regreso a la competición entre las grandes potencias; una pugna transmutada en (in)directo conflicto con puntos de posible escalada (Mearsheimer, 2021).

En esta discusión, la obra del profesor de Relaciones Internacionales Juan Tovar, *La política internacional de las grandes potencias*, captura perfectamente este *zeitgeist* intelectual y político. De hecho, los eventos acaecidos desde su publicación no han hecho sino reafirmar la pertinencia de este libro. El profesor Tovar es un reconocido especialista en el estudio de la política exterior de Estados Unidos, con una amplísima y acreditada bibliografía sobre esta cuestión. Asimismo, sus líneas de investigación han avanzado progresivamente hacia el estudio de las políticas de otros Estados con un énfasis teórico en el realismo neoclásico y en el análisis de política exterior (*Foreign Policy Analysis*, FPA); enfoque teórico y subcampo disciplinar de la Ciencia Política, respectivamente, que han cobrado un creciente interés académico. En este sentido, este trabajo suma un nuevo hito en el esfuerzo del autor por integrar su investigación en esos debates científicos (v.gr.: Tovar, 2020).

Los pilares teórico-analíticos que sostienen la obra representan, en definitiva, un provechoso intento por consolidar estos estudios en España, donde se encuentran ya algunas obras que buscan dar respuesta a varios de los interrogantes que este (¿nuevo?)

sistema internacional suscita (González del Miño, 2020; Beneyto, 2022). Si bien, la obra del profesor Tovar se inserta en un enfoque teórico-analítico muy concreto, antes que estar guiado *per se* por esos objetos.

Estructurada en tres partes, la primera presenta esa perspectiva de teoría y análisis, así como las dinámicas y rasgos del sistema internacional claves para el siglo XXI. En la segunda examina la política internacional de las grandes potencias, potencias medias y potencias regionales seleccionadas; mientras que la tercera parte ofrece el análisis de determinados potenciales escenarios de conflicto entre esos actores, además de las conclusiones.

Desde el punto de vista teórico, la obra descansa en el realismo neoclásico, con el fin de investigar la relación entre el sistema político, la ideología o los procesos de toma de decisiones de un Estado y los *outputs* de su política exterior. Hay una reivindicación expresa acerca de la potencia explicativa de este marco y de la necesidad de promover trabajos en esta línea en la academia española, como igualmente hiciera en otro trabajo sobre doctrinas de la política exterior (Tovar, 2017).

Así, tres son los puntos de partida de este libro, desarrollados en el capítulo primero: el diagnóstico de la evolución del sistema internacional —desde las promesas liberales de la década de los noventa hasta las fricciones conflictuales actuales—, la importancia del proceso de desglobalización para aquel y la inestabilidad geopolítica. Estos tres puntos ya marcan un aporte sustantivo, pues constituyen por sí mismos debates vivos. En primer lugar, hay una reivindicación expresa del concepto de «sistema internacional» *vis-à-vis* el «orden liberal internacional». El empleo marcaría además un sesgo en el análisis, acentuado por el retroceso que ese «orden» en particular experimenta, entre otras razones, por el impacto de la inversión de la globalización: la otrora gran certeza en el escenario mundial de postguerra fría.

En este sentido, reclama incorporar el concepto de desglobalización al debate politológico, criticando su reducción a un término utilizado fundamentalmente por las ciencias económicas. Considera que ese fenómeno es el que mejor describe el sistema internacional del siglo XXI, ante el que el Estado-nación vuelve a cobrar protagonismo. Esta premisa, insertada en un debate más amplio en el seno de los estudios internacionales (Ripsman, 2021), es central en la obra, aunque no se discute en si la misma es causa o consecuencia, y en qué medida retroalimenta los otros procesos apuntados. No obstante, en esa suerte de «círculo vicioso» entre la reafirmación estatal y la creciente competición entre grandes potencias, encaja la creciente inestabilidad geopolítica en el escenario internacional.

A mayor ahondamiento, conviene adelantar aquí el examen del capítulo tercero, donde precisamente se aborda lo que no es sino una afirmación del retorno de la geopolítica (Mead, 2014). Ofrece el autor una definición puramente instrumental de la misma, aportando así valor concreto frente al uso y abuso del concepto como sinónimo de relaciones internacionales, poder o *realpolitik*. Con este planteamiento se facilita su utilización en el estudio internacional; abierta a discusión, pero más útil que el estiramiento conceptual, cuando menos, que sufre el vocablo. Asimismo, incorpora también la geoeconomía al análisis, un concepto mucho más reciente

pero cada vez de mayor interés (Diesen, 2021), en lo que constituye así otro aporte singular de la obra.

El capítulo segundo determina las claves de ese sistema internacional en torno a sus estructuras, visiones y desafíos transnacionales. El primer elemento sirve para situar dos factores fundamentales: el tipo de actor y la distribución de poder. Por un lado, asume la idea de gran potencia desde una visión material y teóricamente realista, caracterizada por su capacidad de agencia. Por otro, el autor aborda la distribución de poder, la «polaridad» del sistema internacional —confrontando su caracterización como multipolar, bipolar y apolar—, que desde esas lentes realistas se fija en las grandes potencias para determinar su distribución. Al respecto, una aportación es la definición de «gran potencia» desde, en efecto, ese materialismo realista y la agencia que les concede, con capacidad —y voluntad— para influir en la estructura del sistema internacional.

A continuación, señala las grandes ideologías que permean las visiones de la política internacional, desde el propio realismo mencionado, hasta el liberalismo y el populismo; una concesión didáctica, pero que no disimula la predilección realista autoafirmada de la obra, relacionándose muy bien con algunos de los trabajos más recientes en el estudio que conectan ambas dimensiones y, en particular, el populismo (Gratius y Rivero Rodríguez, 2021). Sin embargo, asume un espíritu de pensamiento que defiende la necesidad de investigar el conflicto y, por consiguiente, la estrategia de los Estados en el sistema internacional (Duyvesteyn y Worrall, 2017). En consecuencia, y en cuanto a los desafíos transnacionales, afirma su retroceso en cuanto que visión no compartida dado el auge de las grandes potencias; vendría a certificar la muerte de las visiones liberales arraigadas a finales del siglo xx. Solo el cambio climático parece observarse desde las bondades del multilateralismo.

Ya en la segunda parte, que reúne los casos de estudio en particular, se analizan las tres grandes potencias: Estados Unidos (capítulo 4), Rusia y China (capítulo 5). Su reseña en conjunto permite apreciar las claves de sus procesos internos de toma de decisiones: mientras que la potencia norteamericana está caracterizada por el pluralismo de su sociedad y de la multiplicidad de actores en la formulación de su política exterior, la de China estaría marcada por el peso de las instituciones y, en concreto, del partido; en cuanto a Rusia, están determinados por el fuerte protagonismo individual del presidente.

La muy prolija explicación de dichos procesos en EE.UU. dan buena cuenta del *expertise* del autor sobre el país y de la apertura del sistema, con gran nivel de detalle en nombres, doctrinas, instituciones y procedimientos. Esa rica explicación se ve aminorada, sin embargo, en los pormenores de esos procesos en las dos potencias autocráticas, marcadas por la opacidad en sus políticas exterior y de seguridad nacional. Lejos de ser un demérito de la obra, donde se ha de subrayar el esfuerzo del autor por tratar de examinar también dichos casos, es una muestra de las limitaciones que el FPA pueden encontrar en sistemas no democráticos, o cuyas instituciones y/o procesos no sean suficientemente transparentes o cuenten con una masa crítica de literatura.

El capítulo sexto analiza a las denominadas como potencias medias y potencias regionales —aunque aquí sin una distinción conceptual entre ambos adjetivos—:

Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y España son encuadradas dentro de las primeras; mientras que India, Brasil, Japón, Turquía, Irán y Arabia Saudí, esto es, extraeuropeas, conformarían las segundas. Esta diferenciación vendría a firmar la defunción de aquel marco de «BRICS» con el que la literatura internacionalista caracterizó buena parte de la primera década del siglo XXI. De igual manera, el análisis es más prolijo en aquellos sistemas democráticos en comparación con los autoritarios.

Es interesante señalar el caso de la Unión Europea en el trabajo, encuadrada dentro de esas potencias medias. Pese a los profundos y ambiciosos debates establecidos y los propios llamados a que la UE tiene que recuperar el lenguaje del poder, el autor rechaza de manera explícita situarla como actor en sentido propio, como potencia. Bajo el marco realista, la interpreta como una institución que constituye un instrumento de las potencias para la persecución de sus intereses (nacionales).

Por último, la tercera parte del libro consta de tres capítulos donde se ofrece el análisis de diversos análisis de (potencial) confrontación entre las potencias, con una nítida preeminencia de esos «*great powers*». Los escenarios son: la región del Indo-Pacífico —donde sobresalen los mares del este y sur de China, Taiwán y Corea del Norte—, el norte de África y Oriente Próximo —donde discurre acerca de cómo esa competición entre potencias es un catalizador del conflicto en esas áreas del mundo— y, por último, el espacio postsoviético, África y América Latina. A este particular, y aunque el conflicto de Ucrania es analizado de forma expresa, llama la atención esta relegación, que reflejaría una visión de Asia-Pacífico como el escenario de principal tensión.

En conclusión, la guerra en Ucrania iniciada en 2022 y la tensión en esta última región señalada dan una relevancia indudable a esta obra de Juan Tovar. El aporte analítico de las partes segunda y tercera es útil para la comprensión de la actualidad internacional y la conflictividad presente en el sistema. Si bien, se debe subrayar que la gran contribución conceptual y teórica realizada, quizá no lo suficientemente destacada por el propio autor. Sientas las bases para un avance de la teoría del realismo neoclásico y del FPA para estructurar y dar coherencia a la agenda de investigación para los próximos años, conectándolo con los debates de la academia internacional. En definitiva, una obra útil tanto para estudiantes, por cuanto de mapeo e introducción, como para investigadores consolidados, dada su preocupación por la potencia teórica para los estudios internacionales.

### Referencias

- Beneyto, José María (dir). 2022. *¿Hacia un nuevo orden mundial? La guerra de Ucrania y sus consecuencias*. Barcelona: Deusto.
- Diesen, Glenn. 2021. *Great Power Politics in the Fourth Industrial Revolution. The Geoeconomics of Technological Sovereignty*. Gran Bretaña: Bloomsbury.
- Duyvesteyn, Isabelle y James E. Worrall. 2017. «Global strategic studies: a manifesto», *Journal of Strategic Studies*, 40 (3), 347-357. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1269228>



- Gratius, Susanne y Ángel Rivero, Á. 2021. *Populismo y política exterior en Europa y América*. Madrid: Tecnos.
- González del Miño, Paloma. 2020. *El sistema internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y relaciones internacionales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mead, Walter. R. 2014. «The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers», *Foreign Affairs*, 93, mayo/junio.
- Mearsheimer, John J. 2021. «The inevitable rivalry: America, China, and the tragedy of great-power politics», *Foreign Affairs*, 100 (6), 48-58.
- Ripsman, Norrin M. 2021. *Globalization, deglobalization and Great Power politics*, 97 (5), 131-1333. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ia/iiab091>
- Tovar, Juan. 2017. *La Doctrina en la Política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump*, Madrid: Catarata.
- Tovar, Juan. 2020. «Realismo neoclásico y foreign policy analysis en los estudios contemporáneos de política exterior: convergencia, discrepancias e incidencia en España», En Caterina García i Segura, José Antonio Sanahuja, J. A. y Francisco J. Verdes-Montenegro (ed.), *100 años de relaciones internacionales: una mirada reflexiva* (pp. 225-236), Valencia: Tirant lo Blanch.

ALBERTO BUENO

Universidad de Granada

albertobueno@ugr.es

ORCID: 0000-0002-9772-1343

Profesor ayudante doctor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada (España). Sus líneas de investigación se centran en seguridad internacional, políticas de defensa y relaciones civiles militares. Es miembro asociado del Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada y profesor asociado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig (Alemania).

ALBERTO BUENO

Universidad de Granada

---

*The UN and Counter-Terrorism. Global hegemonies, power and identities.*

Alice Martini. Londres: Routledge. 2021, 206 pp.

Durante al menos dos décadas, los estudios críticos de terrorismo, un subcampo de los estudios críticos de seguridad, han desarrollado una nutrida agenda de investigación que, en un sentido amplio, se ocupa de examinar la política del terrorismo. Poco proclives a objetivar el fenómeno del terrorismo o a desvincular la violencia política (terrorista) de los contextos histórico-políticos en los que se ejerce y se identifica como problema, los estudios críticos de terrorismo se muestran más bien comprometidos con preguntas como ¿Cuáles son las condiciones de posibilidad de que una táctica política violenta sea designada como «terrorista»? ¿Qué agendas políticas se favorecen con ello? ¿Cuáles no? ¿Qué derechos políticos y civiles se ven comprometidos en virtud de la lucha contra el terrorismo a nivel doméstico o a escala internacional? ¿Qué procesos de inclusión/exclusión de la comunidad política «legítima» facilitan la definición de políticas de lucha contra el extremismo violento o la prevención de la radicalización? Etc. (Jackson, 2016; Jackson y PISOIU, 2018).

Una contribución reciente a estos estudios es el libro que reseñamos aquí de la experta en seguridad internacional, Alice Martini. *The UN and Counter-Terrorism. Global hegemonies, power and identities* (2021) es una obra en la que Martini aborda la producción social y discursiva del terrorismo en el contexto de la Guerra Global contra el Terror. Uno de los argumentos clave de la obra es que el problema del terrorismo —que, en el arranque del siglo XXI significa fundamentalmente, el problema del terrorismo de corte islamista— es una amenaza que va tomando forma en el discurso y las prácticas de seguridad que la «comunidad internacional» adopta para derrotarlo o contenerlo y que, a su vez, la «comunidad internacional» se articula como sujeto político en el propio discurso y práctica contraterrorista. A lo largo de sus ocho capítulos, esta obra adentra al lector en el proceso de (re-)definición de la amenaza en el periodo 2001-2019. En otras palabras, la obra aborda los intentos por estabilizar el significado del «terrorismo internacional» y de su contraparte, la «comunidad internacional», siendo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) identificado como *locus* de enunciación prioritario.

El capítulo introductorio presenta los tres niveles en los que se estructura el análisis. En un primer nivel, se presta atención al discurso contraterrorista que articula el CSNU, especialmente desde los atentados del 11-S y, en un segundo nivel, a la creación de órganos especializados para el desarrollo de la legislación contraterrorista y a la legislación misma. Al identificar estos dos niveles de análisis y las conexiones entre ellos, se trata de cartografiar la dinámica de trasvase existente entre discurso y práctica contraterrorista. De manera simultánea, la obra identifica la definición de la identidad de la «comunidad internacional» como el tercer nivel de análisis. En la Introducción del libro también encontramos una presentación de la vasta base empírica sobre la que se aplica una metodología que combina el Análisis de Contenido y el Análisis Crítico del Discurso. El corpus textual compilado por la autora incluye 137 reuniones del CSNU y 255 documentos emitidos por el CSNU en el periodo de estudio (2001-2019) en relación con «las amenazas a la paz y seguridad internacional causadas por actos terroristas» (Martini, 2021, pp. 10-11).

El capítulo 1, «A constructivist theory of international terrorism», presenta las herramientas teóricas que guían la investigación. Resulta especialmente importante entender la utilización del concepto de *nomos* tomado de Carl Schmitt (2003), y la premisa de que en el *nomos* confluyen las tres «razones» de las que habló Peñas Esteban (1999) al teorizar sobre el «estándar de civilización»: la razón de Estado, la razón de sistema y la razón de civilización. Estos referentes teóricos sitúan la investigación del terrorismo en un marco de discusión profundamente político, y lejos de perspectivas criminológicas o psicologicistas sobre este tipo de violencia política. Esto se traduce en el entendimiento de que «el terrorismo» (en tanto que realidad contingente) desempeña un papel clave en el proceso histórico de constitución de los Estados-nación modernos, del sistema internacional de Estados, y de delimitación de las fronteras entre la civilización y la barbarie. La definición de la política como proceso de constitución de un Yo y un Otro antagónicamente relacionados (presente en la teoría política de Schmitt) recorre la obra, y tiene implicaciones directas sobre el planteamiento metodológico de Martini.

La influencia de la filosofía foucaultiana también es innegable, especialmente a través de conceptos a los que Martini recurre de forma constante como «discurso» y «dispositivo». La autora, de hecho, utiliza el concepto de «dispositivo del terrorismo internacional» para llamar la atención sobre el conjunto de elementos —«el discurso, las instituciones, las prácticas y el conocimiento sobre un tema concreto» (Martini, 2021, p. 3)— que, reforzándose entre sí, producen «la realidad» del terrorismo internacional.

El segundo capítulo, «The UN and international terrorism: A genealogy», revela una clara vocación genealógica en el análisis que se nos presenta. La obra tiene como punto de partida la inexistencia del consenso en torno al significado del término «terrorismo»; es decir, su estatus de «significante flotante», siguiendo esta vez a Laclau y Mouffe (1985). A partir de esta premisa, Martini se da a la tarea de excavar la evolución en el significado de «terrorismo» desde los años 30 del siglo xx hasta el presente. El capítulo destaca el papel de la organización antecesora de las NNUU, la Sociedad

de Naciones, y la constatación de que a partir de los 70 el binomio «actor no estatal» y «violencia terrorista» se consolida, haciendo cada vez más difícil la asociación del terrorismo con la violencia política que emana del Estado. De fondo subyace la lógica de la despolitización de los actos de violencia política susceptibles de ser designados como «terroristas».

El tercer capítulo, «The emergence of the dispositif of international terrorism», gira en torno al sentido hegemónico del concepto de «terrorismo internacional» y su momento de emergencia (2001-2004). Y lo hace revelando un proceso lleno de paradojas y contradicciones en las que el discurso de la «comunidad internacional» incurre en su búsqueda por la estabilización del significado. Quizá la más simbólica de ellas sea la necesidad de construir los atentados del 11 de septiembre como punto de inflexión que abre una «crisis de seguridad» de proporciones globales, y la obligación de reconocer la historicidad del fenómeno terrorista y el surgimiento de Al-Qaida a finales de los años 90 (y no con el 11-S). El momento de la emergencia del dispositivo también es clave en la consolidación del vínculo entre «terrorismo internacional» e «Islam», con implicaciones particulares en términos de la securitización de lo musulmán. El capítulo también ilustra sobre la definición de la identidad de la «comunidad internacional» (encarnada en el CSNU) y muestra la manera en que la razón de sistema (el objetivo último de preservar el *statu quo* del sistema internacional de Estados) impregna el discurso y la producción legislativa contraterrorista. Así, el Consejo se convierte en el locus principal desde donde no solo se define la política contraterrorista, sino también los límites del *nomos* (Schmitt, 2003).

El cuarto capítulo, «The consolidation of the dispositif: Writing the Self and the Other», muestra la dinámica de criminalización, despolitización y deshumanización que el discurso contraterrorista moviliza al tratar de «domesticar» la realidad del terrorismo al tiempo que define un Yo incorrupto y moralmente superior —la «comunidad internacional»— amenazado por la existencia de este mal global. Destaca en el discurso contraterrorista el recurso al discurso médico (el terrorismo como «enfermedad» y la política contraterrorista como «cura»), o la asociación entre «terrorismo» y «pobreza». El análisis también muestra las contradicciones en las que incurre el discurso contraterrorista, oscilando entre tímidos reconocimientos a los «objetivos políticos» del terrorismo y la narrativa criminal. Arguye también Martini que la deshumanización de los terroristas —y la construcción del terrorista como un «hiper criminal»— allanan el camino de una política contraterrorista que abraza la excepcionalidad de la amenaza y sus naturales respuestas. A este respecto, el capítulo también muestra las tensiones existentes en el discurso de un CSNU que se ve a sí mismo negociando un frágil equilibrio entre la excepcionalidad de la amenaza terrorista y el compromiso con el derecho internacional y los derechos humanos.

El quinto capítulo, «Broadening the dispositif to radicalisation and extremism», da cuenta de los cambios en el discurso y la práctica contraterrorista adoptados como reacción a los atentados de Madrid (2004) y Londres (2005), pero más especialmente como reacción a la emergencia del Estado Islámico (EI) en 2014. La imagen que resume el argumento del capítulo es la de la ampliación del dispositivo. A través de

esta, la obra refleja el proceso por el cual la realidad detrás del significativo «terrorismo internacional» se amplía para incluir procesos («radicalización») e ideologías («extremismo») que, gradualmente, el Consejo identificará como causas del terrorismo. El capítulo muestra las implicaciones del surgimiento del EI para la redefinición del terrorismo internacional como fenómeno desterritorializado que desafía la seguridad «desde cualquier parte», y para su consideración como problema (ahora sí) doméstico, especialmente debido al fenómeno de los «combatientes extranjeros» y los «retornados». Este es el telón de fondo que permite ir un paso más allá en la securitización de Oriente Medio y Norte de África; y la articulación de una política contrterrorista que centra sus esfuerzos en prevenir la radicalización de sujetos permeables al extremismo. Los atentados en suelo europeo, la securitización de la migración, y el establecimiento de la dicotomía entre musulmanes «radicales» y «moderados» son parte del paisaje de este dispositivo ampliado.

Aunque a lo largo de la obra las llamadas de atención sobre las tensiones discursivas dentro de la comunidad internacional son constantes, el capítulo 6, «Where consensus was not reached», se ocupa de esta cuestión de forma sistemática. Un argumento importante en el capítulo es que los disensos en torno a la definición de «terrorismo» y el binomio «luchadores por la libertad» o «terroristas» demuestran el carácter político de estas categorías y las asimetrías de poder dentro de la comunidad internacional. Destacan las denuncias (generalmente procedentes de actores del «Sur Global») de «dobles estándares» en la rápida catalogación de algunos actos violentos como terroristas frente a otros que no reciben este tratamiento (pero podrían). Sin embargo, la imposibilidad de acuerdo en torno a las realidades a las que asignar la etiqueta de «terrorismo» no impide, según Martini, el triunfo de un relato hegemónico sobre el terrorismo internacional que se alimenta y, a su vez, alimenta una ficción: la de una comunidad internacional con una trayectoria histórica y proyecto político compartido cuyo horizonte de sentido está articulado por la existencia de un enemigo schmittiano.

Destaca en el capítulo de Conclusiones una de las intenciones declaradas por la autora al escribir esta obra para «hacer que lo familiar resulte extraño» (Foucault 2002, citado en Martini, 2021, p. 198). Así es. La obra escrita por Martini sobresale por los esfuerzos contantes por, a través de un método afilado y unos fundamentos teóricos sólidos, desnaturalizar una de las amenazas que más atención ha recibido en la agenda de la seguridad internacional en las últimas dos décadas: el «terrorismo internacional» organizado en torno a un núcleo «islámico». La autora alberga la intención de hacer una contribución a los estudios críticos de seguridad y a los estudios críticos de terrorismo, lo cual es indudable. A juicio de quien escribe, esa contribución se traduce específicamente en que *The UN and Counter-Terrorism* es una obra que entra de lleno en la política del terrorismo; entendiendo la política como el terreno de disputa de los significados que orientan el gobierno de la normalidad y la excepcionalidad política en ámbitos domésticos e internacionales, que adquieren su significado dentro del juego dialéctico que se establece entre ellos. Siguiendo la tradición de la teoría crítica, *The UN and Counter-Terrorism* se adentra en el espacio de las preguntas sobre la manera en que los discursos políticos modernos narran el Estado, la soberanía, la violencia

política, la civilización y la barbarie. En definitiva, el texto firmado por Martini se aleja de toda complacencia con el mundo tal y como creemos conocerlo.

### *Referencias*

- Jackson, Richard. 2016. *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*. Londres y Nueva York: Routledge. <http://dx.doi.org/10.4324/9781315813462>
- Jackson, Richard y Daniela Pisiou. Eds. 2018. *Contemporary Debates on Terrorism* (2nd ed.). Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315679785>
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 1985. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.
- Peñas Esteban, Francisco J. 1999. «Estándar de civilización: las historias de las relaciones internacionales», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 1: 84-117. Disponible en: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/5571>
- Schmitt, Carl. 2003. *Nomos of the Earth in the International Law of Jus Publicum Europeanum*. Nueva York: Telos.

MARINA DÍAZ  
Universidad de Deusto

---

*La guerra en Ucrania: las lecciones que aprendimos y las que nos quedan todavía por aprender*

*La guerra de Ucrania. Los 100 días que cambiaron Europa*

Guillem Colom Piella. Madrid: Catarata, 2022. 173 pp.

Zbigniew Brzezinski (1997:11;50), ex consejero de Seguridad Nacional de Jimmy Carter, señalaba ya a finales del siglo xx en su obra, *El gran tablero mundial*, que Ucrania era uno de los pivotes geopolíticos que se localizaban en Eurasia, tablero donde los diferentes se jugarían la primacía global en los próximos años, así como aconsejaba acerca de la política que Estados Unidos habría de seguir en Eurasia tras la desintegración de la Unión Soviética a fin de perseguir sus intereses a largo plazo. En este sentido, ya por aquel entonces Brzezinski remarcaba la importancia que tenía Ucrania para la geoestrategia estadounidense y europea, en tanto que la pérdida de independencia de ésta tendría consecuencias inmediatas para Europa Central, además de permitir el acceso ruso a los recursos suficientes para su transformación en un poderoso Estado imperial (Brzezinski, 1997:54).

No obstante lo anterior, el cobro del dividendo de la paz, que permitió el desarrollo, progreso y apogeo de organizaciones de integración regional como la Unión Europea, así como el fenómeno globalizador y la interdependencia que trajo consigo, contribuyeron durante décadas a que lo que frecuentemente se ha denominado *Occidente* desatendiera los conceptos básicos que habían dado forma a las relaciones entre los Estados a lo largo de la historia. Si bien en 2014 tuvo lugar la anexión de Crimea, había quienes se resistían a abandonar el pensamiento optimista y posmoderno desarrollado en los felices años que comenzaron con el final de la Guerra Fría, sin prestar atención a las implicaciones geopolíticas derivadas de los sucesos que venían sacudiendo el vecindario europeo desde comienzos de la década.

De este modo, aun cuando la invasión que acometió la Federación Rusa la madrugada del 24 de febrero de 2022 ha disipado las dudas existentes acerca del retorno de la competición estratégica entre grandes potencias al escenario internacional, el mencionado conflicto ha suscitado asimismo otra serie de dudas que *La guerra en Ucrania. Los 100 días que cambiaron la guerra* contribuye a solventar. Esta obra, editada por Guillem Colom, profesor titular de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide, constituye un corpus que pretende arrojar algo de luz sobre los aspectos estratégico-militares más destacables de esta guerra durante sus primeros cien días de duración.

La presente obra se estructura en cinco capítulos, precedidos por un breve prólogo a modo de introducción y clausurados por un capítulo final dedicado a las conclusiones. Uno de los aspectos más relevantes del presente ejemplar es la diversidad de autores que han participado en el mismo, encargados cada uno de ellos de la redacción de un capítulo especializado en su área de conocimiento, y cuya contribución ha sido armonizada por la laboriosa labor del editor, quien contribuye con la redacción del prólogo y el capítulo que precede a las conclusiones.

A este respecto, el libro comenzaría con un primer capítulo, redactado por el profesor Josep Baqués, quien abordaría necesariamente las implicaciones geopolíticas que se derivan del estallido del conflicto. En este sentido, además de hacer referencia a las razones que, de acuerdo con las principales escuelas de geopolítica y la corriente neorrealista, podrían explicar la mencionada invasión, se destacarían otros importantes aspectos para la geopolítica, tales como la relevancia de la disuasión y los motivos por los que ha fallado, las opciones elegidas por los contendientes una vez desencadenada la guerra, así como los efectos derivados para la distribución de poder en el mundo.

A continuación, los siguientes dos capítulos plantearían aspectos estrechamente relacionados con el desarrollo del conflicto. Al tiempo que el tercer capítulo, elaborado por el coronel José Luis Calvo Albero, abordaría las lecciones militares que se desprenden de la invasión, el segundo capítulo, correspondiente a Christian Villanueva, abarcaría los aspectos estratégicos de la guerra. En este sentido, este segundo capítulo analizaría cronológicamente el desarrollo de las operaciones militares durante los mencionados cien primeros días de la guerra, desde los acontecimientos previos a la invasión hasta la última fase reseñada en el libro, identificada como fase de estancamiento o, como los rusos tienen a bien referir desde su perspectiva, la segunda fase de la guerra, dirigida a la liberación del Donbás. Por su parte, el tercer capítulo, centrado en las primeras impresiones militares que se desprenden de estos primeros cien días de conflicto, contribuiría a poner de manifiesto que la realidad de los acontecimientos ha demostrado una mezcla de lecciones ya aprendidas de otros conflictos y experiencias nuevas, señalando que, a pesar de las proclamas de que los conflictos convencionales constituían un tiempo pretérito, la guerra sigue apoyándose sobre los mismos pilares y el conflicto convencional no ha de ser descartado como una de las opciones a utilizar por los Estados.

Por otro lado, el cuarto capítulo, elaborado por la profesora Beatriz Cózar, realizaría una aproximación a la respuesta que ha proporcionado la Unión Europea ante la invasión. Partiendo necesariamente del hecho de que el proyecto europeo ha sido desde sus comienzos renuente a utilizar la fuerza y a dotarse de herramientas de poder duro, la respuesta europea no solamente ha sido novedosa, sino que ha traído consigo grandes avances hacia la autonomía estratégica. Haciendo especial hincapié en los paquetes de sanciones que han supuesto una aproximación real al lenguaje del poder por parte de la Unión Europea, también abordaría la respuesta en el ámbito militar, representada por los fondos destinados a la adquisición de armas para Ucrania, así como el dinero proporcionado a Ucrania para que lo utilice en ese sentido.



Finalmente, antes de abordar las conclusiones, el profesor Colom prestaría atención al impacto derivado de la guerra en Ucrania para la defensa española. Este capítulo plantearía la situación de nuestra defensa y presentaría los escenarios que debieran abrirse tras la guerra, así como pondría de manifiesto los problemas existentes que habrán de ser abordados en un futuro.

Así las cosas, si bien se trata de una obra de una extensión breve, en menos de doscientas páginas tiene la capacidad de abordar los aspectos más importantes a nivel militar y estratégico que se desprenden del estallido inmediato del conflicto. Sobre el particular, podrían destacarse varias cuestiones que se plantean en la obra y cuya trascendencia se incrementará de forma notable en los próximos años debido a la realidad geopolítica del presente escenario internacional.

A este respecto, el retorno de la guerra convencional ha traído consigo no sólo la introducción de conceptos nuevos, sino asimismo la recuperación de conceptos clásicos, algunos de los cuales parecían ya olvidados. Frente al retorno de la movilización nacional y el papel de las unidades de reserva y defensa territorial se contraponen la consolidación o apertura de nuevos caminos en el desarrollo de conceptos más novedosos, tales como la guerra electrónica, el empleo de vehículos autónomos y la importancia de la comunicación política en los conflictos armados actuales. De esta manera, la invasión de Ucrania nos ha retrotraído a un pasado considerábamos ya extinto. No obstante lo anterior, si bien el retorno de la guerra convencional ha sido acogido con desconcierto, esto no puede conducir inexorablemente a pensar que todos los conflictos en el futuro próximo serán guerras convencionales a gran escala, sino que, como bien recalca el coronel Calvo Albero, debemos ser conscientes de que se trata de una posibilidad más en la rivalidad entre Estados.

Estrechamente relacionado con lo anterior se encontraría necesariamente el más que evidente retorno de la competición entre grandes potencias al escenario internacional, destacando la capacidad del presente conflicto de desencadenar una reconfiguración del espacio geopolítico. Si bien es cierto que el papel desempeñado por Estados Unidos en el conflicto es destacable en tanto que puede tener repercusiones en el desarrollo de su rivalidad con el gigante asiático, la cual constituye su prioridad estratégica a largo plazo, el desenlace de la guerra será notablemente significativo debido a la influencia que ejercerá en la composición y distribución del sistema internacional, hasta el punto de condicionar la gestación de alianzas y la modificación de conceptos que habían dado forma a las relaciones entre los Estados durante las últimas décadas.

En relación a lo dispuesto anteriormente, cabría asimismo señalar el papel de la UE, así como de sus Estados miembros, cuyas deficiencias son identificadas por la presente obra. En este sentido, la Unión Europea y sus Estados miembros han avanzado más que nunca en la autonomía estratégica, aun cuando, tal y como la presente obra pone de manifiesto, está en manos de los Estados europeos el contar con una política de defensa y seguridad. Sin embargo, con vistas al futuro, también reside en los Estados europeos la responsabilidad de gestionar las relaciones con Rusia. Si bien la Unión Europea ha demostrado una notable unidad en la respuesta que ha forjado ante la invasión de Ucrania, las relaciones entre la mencionada organización y la

Federación Rusa hasta el mencionado conflicto se han caracterizado por la diversidad de opiniones respecto a la cuestión rusa entre los Estados miembros, lo que ha limitado la habilidad de Bruselas de diseñar una política concreta y clara. De este modo, aun cuando la respuesta de la Unión Europea ha demostrado fuerza y unidad, no puede pasarse por alto la necesidad de mantener la unidad entre los Estados en el largo plazo y abordar una respuesta común para lidiar con Rusia en el futuro.

Por consiguiente, no cabría sino afirmar que *La guerra en Ucrania. Los 100 días que cambiaron Europa* constituye una obra que permite una aproximación al conflicto en Ucrania desde varias perspectivas relevantes a la hora de analizar el mismo, además de ser capaz de relacionar los aspectos tratados con cuestiones que tienen y tendrán una enorme relevancia en el presente escenario internacional. Por otro lado, no debiera sino resaltarse que la obra cumple con una más que importante labor de divulgación de conocimientos que tradicionalmente se han considerado más restrictivos, haciendo este conocimiento, si bien más accesible, no necesariamente menos construido en términos teóricos, para los cuales se ha beneficiado del conocimiento por sus autores de las diferentes áreas de conocimiento, así como de su no desdeñable experiencia profesional, contribuyendo no solamente a promover la cultura estratégica, sino asimismo la cultura política, de la cual necesariamente forma parte.

#### *Referencias bibliográficas*

Brzezinski, Zbigniew. 1997. *El Gran Tablero Mundial*. Barcelona: Paidós.

ROCÍO VALES CALDERÓN

Investigadora predoctoral FPU 2020  
en la Universidad Pablo de Olavide.