



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

Nuevos paradigmas de la democracia en un mundo en transformación

Coords.

Víctor Renobell Santaren
David González Guillem
Alfonso Chaves-Montero

Dykinson, S.L.

NUEVOS PARADIGMAS DE LA DEMOCRACIA
EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

NUEVOS PARADIGMAS DE LA DEMOCRACIA
EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

Coords.

VÍCTOR RENOBELL SANTAREN
DAVID GONZÁLEZ GUILLEM
ALFONSO CHAVES-MONTERO

Dykinson, S.L.

2025



Esta obra se distribuye bajo licencia

Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

La Editorial Dykinson autoriza a incluir esta obra en repositorios institucionales de acceso abierto para facilitar su difusión. Al tratarse de una obra colectiva, cada autor únicamente podrá incluir el o los capítulos de su autoría.

NUEVOS PARADIGMAS DE LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

Diseño de cubierta y maquetación: Francisco Anaya Benítez

© de los textos: los autores

© de la presente edición: Dykinson S.L.

Madrid 2025

N.º 246 de la colección Conocimiento Contemporáneo

1ª edición, 2025

ISBN: 978-84-1070-824-2

NOTA EDITORIAL: Los puntos de vista, opiniones y contenidos expresados en esta obra son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores. Dichas posturas y contenidos no reflejan necesariamente los puntos de vista de Dykinson S.L, ni de los editores o coordinadores de la obra. Los autores asumen la responsabilidad total y absoluta de garantizar que todo el contenido que aportan a la obra es original, no ha sido plagiado y no infringe los derechos de autor de terceros. Es responsabilidad de los autores obtener los permisos adecuados para incluir material previamente publicado en otro lugar. Dykinson S.L no asume ninguna responsabilidad por posibles infracciones a los derechos de autor, actos de plagio u otras formas de responsabilidad relacionadas con los contenidos de la obra. En caso de disputas legales que surjan debido a dichas infracciones, los autores serán los únicos responsables.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13

VÍCTOR RENOBELL Y ALFONSO CHAVES-MONTERO

SECCION I.

DESAFÍOS ÉTICOS Y DEMOCRÁTICOS EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN: GLOBALIZACIÓN, GOBERNANZA INTERNACIONAL Y EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

CAPÍTULO 1. HISTORIA JURÍDICA DE LA ḤĀKIMIYYA DE ABŪ AL-A'ĻĀ MAWDŪDĪ: CÓMO EL DERECHO ISLÁMICO CONDICIONA EL CONCEPTO DE SOBERANÍA Y LA GEOPOLÍTICA INTERNACIONAL...	17

ANTONIO TORRES FERNÁNDEZ

CAPÍTULO 2. LOS PRINCIPALES CONFLICTOS DE LA POSDEMOCRACIA EN UN MUNDO CAMBIANTE	37

VÍCTOR RENOBELL SANTAREN

CAPÍTULO 3. LOS DELITOS CIBERNÉTICOS Y EL HACKTIVISMO YIHADISTA: EL CASO DE TV5 MONDE	59

PAULA M. NÚÑEZ-GUERRA

CAPÍTULO 4. LOS GRANDES DESAFÍOS Y LAS OPORTUNIDADES DE LAS DEMOCRACIAS ANTE EL CRECIENTE RETO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL	78

VÍCTOR RENOBELL SANTAREN

CAPÍTULO 5. EL CIBERESPACIO COMO DISRUPCIÓN DE LA GEOPOLÍTICA DEMOCRÁTICA.....	101

EDUARDO FERNÁNDEZ GARCÍA

CAPÍTULO 6. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS LISTAS CERRADAS Y BLOQUEADAS EN LA CORRUPCIÓN POLÍTICA	119

IBIZA MELIÁN

CAPÍTULO 7. THE ECONOMIC PUBLIC ORDER FACING INFLATIONNARY CHALLENGES: THE ROLE OF PUBLIC POLICIES FOR A BETTER SOCIAL JUSTICE	136

REGRAGUI MERIEM

CAPÍTULO 8. EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN ESPAÑA (2019-2023)	154

MARÍA DEL CARMEN SEGURA CUENCA

ENRIQUE CONEJERO PAZ

CAPÍTULO 9. LA ESTATALIDAD EN CUESTIONADA. TRES PROPUESTAS CRÍTICAS: NEGRO, CAVANAUGH Y FERRAJOLI	180
JAVIER ÁLVAREZ PEREA	
CAPÍTULO 10. TRANSFORMACIÓN Y DESAFÍOS: LA INTEGRACIÓN EUROPEA DE LAS REPÚBLICAS BALCÁNICAS	197
SANDRA ALONSO TOMÉ	
CAPÍTULO 11. DID THE DIRECT AND PARTICIPATORY LOCAL DEMOCRACY OBSERVED BY TOCQUEVILLE DISAPPEAR?	217
PHILIPPE WALLEZ	
CAPÍTULO 12. LA REGENERACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO DESCONFIADO. PRIMERAS REACCIONES AL PLAN DE ACCIÓN DEMOCRÁTICA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA	242
MARIELA RUTH GÓMEZ PONCE	
EVA JIMÉNEZ GÓMEZ	
CAPÍTULO 13. EL DISCURSO MEDIÁTICO DE LA PRENSA ESPAÑOLA SOBRE LOS POLÍTICOS FRANCESES EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2024.....	276
ÁLVARO RAMOS RUIZ	
CAPÍTULO 14. POSDEMOCRACIA, ÉTICA Y GESTIÓN DE LA PANDEMIA DE LA COVID 19	293
DAVID GONZÁLEZ-GUILLEM	
CAPÍTULO 15. ¿POLÍTICAS PÚBLICAS O PROGRAMAS DE GOBIERNO? ¿SON UN APORTE A LA INCLUSION EN CHILE?.....	313
JOSÉ MANUEL SALUM TOMÉ	
CAPÍTULO 16. PROCESO DE INTEROPERABILIDAD PARA APLICAR ESTRATEGIAS DE GOBERNANZA DIGITAL A PARTIR DE LA TAXONOMIA DE NASER	331
PATRICIA CARMINA INZUNZA-MEJÍA	
ROSALINDA GAMEZ-GASTELUM	
CAPÍTULO 17. ITERACIÓN DE LA GOBERNANZA Y APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO DIGITAL EN MÉXICO	347
PATRICIA CARMINA INZUNZA MEJÍA	
ROSALINDA GÁMEZ-GASTELUM	

SECCION II.

LOS NUEVOS DESAFÍOS CONSTITUCIONALES Y LA POLÍTICA CONTENCIOSA: IMPACTO EN LAS RELACIONES GOBIERNO-OPOSICIÓN Y LA PROYECCIÓN GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA

CAPÍTULO 18. LUIGI FERRAJOLI. UNA APROXIMACIÓN A SU PROYECTO DE CONSTITUCIONALISMO GLOBAL	364

JAVIER ÁLVAREZ PEREA

CAPÍTULO 19. LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y GUINEA ECUATORIAL TRAS LA CRISIS DE 1968-1969: DEL CONFLICTO AL OLVIDO	382

AGUSTÍN J. PÉREZ CIPITRIA

CAPÍTULO 20. LATINOAMÉRICA COMO LABORATORIO DE CONSTITUCIONALISMO	400

ASJA BUCCIARELLI

CAPÍTULO 21. LOS ESTADOS DE EXCEPCIONALIDAD ESPAÑOLES DERIVADOS DE LA POLARIZACIÓN POLÍTICA	418

MANUEL CABANAS VEIGA

CAPÍTULO 22. DISCAPACIDAD EN EL DERECHO. VOZ “DISMINUIDOS” EN EL CONTEXTO DISCURSIVO DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	435

SUSANA ESCORZA PIÑA

REGINA CRUZ TROYANO

GUILLERMO SALVADOR SALVADOR

TERESA-G. SIBÓN-MACARRO

CAPÍTULO 23. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA: UN LIMITADO DERECHO CONSTITUCIONAL	460

JAVIER ÁLVAREZ PEREA

CAPÍTULO 24. LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE CHILE EN LA TUTELA DE LA BIODIVERSIDAD ENTRE LOS AÑOS 2013 A 2023: DESAFÍOS Y PROYECCIONES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL	479

FELIPE PAVEZ TORREALBA

CAPÍTULO 25. UNA HISTORIA DEL DERECHO GEOPOLÍTICA: CÓMO LA INTERVENCIÓN ESTADOUNIDENSE DE 1953 GESTÓ EL INICIO DEL NUEVO RÉGIMEN DE 1979.....	494

ANTONIO TORRES FERNÁNDEZ

CAPÍTULO 26. LAS DEMANDAS DE LAS ORGANIZACIONES CIIVLES CATALANAS INDEPENDENTISTAS DESDE UN CONTEXTO DE OPOSICIÓN CENTRO-PERIFÉRICA	513

ANNA NAUDI-MIRÓ

CAPÍTULO 27. THE EUROPEAN UNION AND LEBANON: SOUTH NEIGHBORHOOD POLICY, REFORM IMPLEMENTATION AND GENDER EQUALITY	529
ANGELA KAHIL	
CAPÍTULO 28. LA REPRESENTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL REINO UNIDO EN EL DISCURSO DE LA PRENSA ESPAÑOLA DURANTE EL BREXIT	552
ÁLVARO RAMOS RUIZ	
CAPÍTULO 29. EL NUEVO GRAN JUEGO DE ASIA-CENTRAL: EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) TRAS LA INVASIÓN A GRAN ESCALA DE UCRANIA	567
MÓNICA ROMÁN GONZÁLEZ	
CAPÍTULO 30. ANÁLISIS COMPARATIVO DE TRES ESTRATEGIAS EUROPEAS DE SEGURIDAD: EL PAPEL DE LA AMENAZA TERRORISTA	588
PAULA M. NÚÑEZ-GUERRA	
CAPÍTULO 31. LA UNIÓN EUROPEA Y EL MAGREB TRES DÉCADAS DESPUÉS DEL PARTENARIADO EURO-MEDITERRÁNEO: LA NECESIDAD DE REINTERPRETAR UNA ENTENTE CLAVE PARA LA ACCIÓN EXTERIOR COMUNITARIA	607
RICARDO GÓMEZ LAORGA	
CAPÍTULO 32. HACIA LA EXENCIÓN DE VISADOS ENTRE UE Y CELAC: RETOS DE SEGURIDAD Y RECIPROCIDAD BIRREGIONAL ..	626
SANDRA ALONSO TOMÉ	
CAPÍTULO 33. RETHINKING THE EUROPEAN ARMY WITHIN AN EVOLVING EUROPEAN SECURITY COMMUNITY	644
FRANCISCO SALVADOR BARROSO CORTÉS	
CAPÍTULO 34. INTERSECCIONES DE LA HISTORIA DEL DERECHO AFGANO Y LA TRADICIÓN ISLÁMICA: UN DIÁLOGO ENTRE LA DEMOCRACIA AFGANA Y LA LOYA JIRGA COMO INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN POLÍTICA INTERNACIONAL	661
ANTONIO TORRES FERNÁNDEZ	

SECCION III.

DEMOCRACIA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y TRANSPARENCIA: SU PAPEL EN LA CONSTRUCCIÓN DE DERECHOS HUMANOS FRENTE A LA GEOPOLÍTICA Y LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES

CAPÍTULO 35. CO-PLANIFICAR Y CO-GESTIONAR LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA: LA PARTICIPACIÓN Y COPRODUCCIÓN DESDE LA MIRADA DE LAS PERSONAS USUARIAS 681

ELENA M. CORTÉS-FLORÍN
VÍCTOR M. GIMÉNEZ-BERTOMEU
MARÍA ARAGONÉS-GONZÁLEZ
JAVIER FERRER-ARACIL

CAPÍTULO 36. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA CULTURAL EUROPEA: EL PREMIO DEL PÚBLICO LUX Y SU INCIDENCIA EN LA PROMOCIÓN DE LOS VALORES EUROPEOS 709

CLARA BELTRÁN SANZ

CAPÍTULO 37. REFLEXIONES EN TORNO A LA CAPACITACIÓN COMO UN DERECHO EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA 726

SUSANA ESCORZA PIÑA
REGINA CRUZ TROYANO
GUILLERMO SALVADOR SALVADOR
TERESA-G. SIBÓN MACARRO

CAPÍTULO 38. EL PAPEL DEL PEDAGOGO CON LA EDUCACIÓN CONDUCTIVA EN RESIDENCIAS RURALES 746

LEIRE FLORES GALARZA
SARA LUQUI MORENTE
RAÚL SÁNCHEZ IRURITA
KATYA MARÍA LUISA PALAFOX GÓMEZ

CAPÍTULO 39. LA MERCADOTECNIA POLÍTICA DE LÍDERES CONTRARIOS: ¿PORQUÈ DONALD TRUMP Y ANDRÈS MANUEL LÒPEZ OBRADOR (AMLO) SON TAN PARECIDOS? 764

JAVIER CERVANTES ALDANA

CAPÍTULO 40. GOBERNANZA E INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS..... 781

ENRIQUE CONEJERO PAZ
MARÍA DEL CARMEN SEGURA CUENCA

CAPÍTULO 41. PARLIAMENTARY DIPLOMACY: AN EPISTEMOLOGICAL ANALYSIS 804

NÁDIA TERESA DOS SANTOS LOUREIRO

CAPÍTULO 42. THE VALIDITY OF KING FELIPE VI'S INHERITANCE RENUNCIATION: BALANCING MORAL INTEGRITY AND SOCIAL PRESSURE 828

DANIEL MARTÍNEZ CRISTÓBAL

CAPÍTULO 43. NEOCLASSICAL REALIST PERSPECTIVE ON PORTUGUESE FOREIGN POLICY ABOUT RUSSIAN INVASION OF UKRAINE	841
JOÃO TAVARES	
CAPÍTULO 44. TIEMPOS TUMULTUOSOS: CONFLICTOS, DISCORDIAS Y VIOLENCIA EN H. M. ENZENSBERGER	858
ROBERTO LAGOS FLORES	
CAPÍTULO 45. LAS OPERACIONES MILITARES DE RUSIA EN SIRIA Y EL DESAFÍO AL MULTIPOLARISMO	877
RAQUEL JORGE TRUJILLO	
CAPÍTULO 46. LEGAL AND GEOPOLITICAL ASPECTS OF ARMENIA- AZERBAIJAN BORDER DELIMITATION IN POST- CONFLICT NAGORNO KARABAKH	900
JORDI XUCLÀ	
CAPÍTULO 47. TERRORISM AS A TOOL AND JUSTIFICATION IN INTERNATIONAL CONFLICTS: THE CASE OF ISRAEL AND PALESTINE.....	917
JANA SWYSEN	
CAPÍTULO 48. INESTABILIDAD POLÍTICA EN GEORGIA. FACTORES DE VULNERABILIDAD MÁS ALLÁ DEL LEGADO PATRIMONIAL	934
RUBÉN RUIZ-RAMAS	
CAPÍTULO 49. VILLAINISATION IN FOREIGN POLICY ANALYSIS: THE EXEMPLARY CASE OF JOACHIM VON RIBBENTROP	955
HENRIQUE VARAJIDÁS	
CAPÍTULO 50. LOS ZARPAZOS DEL OSO EN EL DESIERTO: RUSIA Y LA NUEVA GEOPOLÍTICA DEL SAHEL	974
ANTONIO GARCÍA LLATA	

SECCION IV. TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y CAMBIO POLÍTICO:
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LA GOBERNANZA,
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS VALORES
EN UN MUNDO EN CONFLICTO

CAPÍTULO 51. EL AÑO DEL CAMBIO. LA POLÍTICA ECONÓMICA
ESPAÑOLA ANTE EL ESTALLIDO DE LA CRISIS ENERGÉTICA 1001
VICENTE SÁNCHEZ JIMÉNEZ

CAPÍTULO 52. GUERRA Y PAZ. ANÁLISIS DE NARRATIVAS Y
DISCURSOS EN EL CONFLICTO UCRANIANO 1021
JOSEP MIQUEL PUERTAS SALAS

CAPÍTULO 53. DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS EN CACHEMIRA:
EFECTOS DE LA REVOCACIÓN DEL ARTÍCULO 370 SOBRE
LA SEGURIDAD REGIONAL Y LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS .. 1042
SANDRA ALONSO TOMÉ

CAPÍTULO 54. LA MAYÉUTICA EN LA LITERATURA DE VIAJES:
ADQUISICIÓN DE LA COMPETENCIA INTERCULTURAL
DE ESCOLARES ALEMANES 1060
LÍA DE LUXÁN HERNÁNDEZ

CAPÍTULO 55. TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA EN EL
ESPACIO IBÉRICO DURANTE LA TERCERA OLA 1071
LUIS VELASCO MARTÍNEZ

CAPÍTULO 56. LA PERSPECTIVA DE MUJERES LGTBIQ+
DE ANDALUCÍA SOBRE EL PAPEL DEL TERCER SECTOR Y
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ESTRATEGIAS PARA
LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL 1084
BELÉN RÍOS-VIZCAÍNO
PILAR BLANCO-MIGUEL
YOLANDA NAVARRO-ABAL
ALFONSO CHAVES-MONTERO

CAPÍTULO 57. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER EN LOS GOBIERNOS
DE COALICIÓN AUTONÓMICOS EN EL PERIODO 1980-2023:
FACTORES EXPLICATIVOS Y RESULTADOS 1106
MATEO JAVIER HERNÁNDEZ TRISTÁN

CAPÍTULO 58. POLÍTICA Y DIVERSIDAD: CLAVES DEL CONTEXTO,
LA PERCEPCIÓN Y EL POSICIONAMIENTO DE MUJERES
LGTBIQ+ DE ANDALUCÍA 1123
BELÉN RÍOS-VIZCAÍNO
ALFONSO CHAVES-MONTERO
PILAR BLANCO-MIGUEL
YOLANDA NAVARRO-ABAL

CAPÍTULO 59. LA IMAGEN MEDIÁTICA DEL LIDERAZGO POLÍTICO DURANTE LA CRISIS DEL COVID-19 EN EL DISCURSO DE LA PRENSA ESPAÑOLA	1144
ÁLVARO RAMOS RUIZ	
CAPÍTULO 60. EVOLUCIÓN DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LOS TEXTOS REGLAMENTARIOS Y NORMATIVOS: IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO SOCIAL	1160
MARÍA ARAGONÉS-GONZÁLEZ	
JAVIER FERRER-ARACIL	
VÍCTOR M. GIMÉNEZ-BERTOMEU	
ELENA M. CORTÉS-FLORÍN	
CAPÍTULO 61. LA <i>REOLOGÍA FILOSÓFICA</i> COMO HERRAMIENTA EXPLICATIVA DE LA REALIDAD EN EL DESARROLLO DEL PENSAMIENTO CRÍTICO Y LA CREATIVIDAD	1183
JUAN PEDRO RIVERO GONZÁLEZ	
GERARDO TRUJILLO CAÑELLAS	
CAPÍTULO 62. EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE SEGURIDAD COLECTIVA (OTSC) ANTE EL CONFLICTO DE NAGORNO-KARABAJ Y SUS EFECTOS EN LAS RELACIONES RUSO-ARMENIAS	1203
MÓNICA ROMÁN GONZÁLEZ	
CAPÍTULO 63. TERRORISMO Y DESINFORMACIÓN: EL ATENTADO EN EL CROCUS CITY HALL DE MOSCÚ	1226
MÓNICA ROMÁN GONZÁLEZ	
PAULA M. NÚÑEZ-GUERRA	
CAPÍTULO 64. CIUDADANÍA EUROPEA: EL SENTIMIENTO CIUDADANO EUROPEO DE LA CIUDADANÍA ESPAÑOLA Y FRANCESA COMO MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	1249
LAURA CALATAYUD REQUENA	
CAPÍTULO 65. MÉXICO EN LA TRANSICIÓN DE GOBIERNO DIGITAL A GOBIERNO INTELIGENTE PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	1266
PATRICIA CARMINA INZUNZA-MEJÍA	
ROSALINDA GAMEZ-GASTELUM	
CAPÍTULO 66. REPENSAR EL DESARROLLO Y LAS RELACIONES DE PODER EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO A TRAVÉS DE LA DESCOLONIZACIÓN DE LAS ONGS	1288
KAREN MELISSA UCHUARI CUENCA	
CAPÍTULO 67. LAS DEMOCRACIAS ILIBERALES EN LA UNIÓN EUROPEA..	1309
MARÍA DEL CARMEN SEGURA CUENCA	
ENRIQUE CONEJERO PAZ	

La democracia y la gobernanza, como sistema político y social, se encuentra en un punto de inflexión. Los desafíos globales del siglo XXI, que incluyen la revolución tecnológica, la creciente desigualdad económica, la polarización política, las crisis migratorias, el cambio climático, la nueva gestión pública y las pandemias, están poniendo a prueba los cimientos de las democracias liberales en todo el mundo. En este contexto de incertidumbre y transformación acelerada, es imperativo analizar críticamente los nuevos paradigmas que están emergiendo y que podrían fortalecer o, por el contrario, debilitar la democracia en el futuro. Este libro se propone como un espacio de reflexión y debate sobre estos temas cruciales, reuniendo las voces de investigadores de diversas disciplinas y universidades de todo el mundo. La democracia y la gestión pública, como sistema de gobierno y forma de vida, se encuentra en un momento crucial de su historia. En este contexto, surge la necesidad de analizar y repensar los fundamentos de la democracia, explorando nuevos paradigmas que permitan fortalecerla y adaptarla a las realidades del siglo XXI.

La importancia de este tema para la sociedad actual es innegable. La democracia y la gobernanza no es solo un conjunto de instituciones y procedimientos, sino también un sistema de valores que promueve la libertad, la igualdad, la justicia y el respeto a los derechos humanos. Cuando la democracia y la gobernanza se debilita, estos valores se ven amenazados, lo que puede tener consecuencias devastadoras para la paz, la estabilidad y el bienestar de las sociedades. Por lo tanto, es fundamental comprender los desafíos que enfrenta la democracia junto con las formas de gobernanza y explorar nuevas formas de fortalecerlas y adaptarlas a las nuevas realidades del mundo actual.

Este libro, "Nuevos paradigmas de la democracia en un mundo en transformación", se propone como un espacio de reflexión y debate sobre los retos y oportunidades que enfrenta la democracia en la actualidad. A través de una mirada multidisciplinar, que abarca desde la ciencia política y el derecho hasta la sociología y la comunicación, se analizan los principales desafíos que ponen en jaque a las democracias contemporáneas, como la posdemocracia, la corrupción política, la desinformación, la polarización social y la emergencia de nuevas formas de autoritarismo.

La participación de investigadores de numerosas universidades de todo el mundo en este proyecto editorial es un testimonio de la relevancia global de los temas que se abordan. La diversidad de perspectivas y enfoques enriquece el debate y permite una comprensión más completa de los desafíos y oportunidades que enfrenta la democracia en el siglo XXI. Los autores de este libro provienen de instituciones académicas de Europa, América Latina y otros lugares del mundo, lo que garantiza una visión plural y global de los temas que se analizan.

El objetivo principal de este libro es contribuir al debate académico y político sobre el futuro de la democracia, las nuevas gobernanzas y las nuevas administraciones públicas. Las aportaciones científicas que se presentan en este volumen pretenden ofrecer nuevas perspectivas y herramientas para comprender y abordar los desafíos que enfrenta la democracia en el mundo actual. Al analizar críticamente los nuevos paradigmas que están emergiendo, esperamos fomentar un diálogo constructivo que conduzca a la formulación de políticas públicas más eficaces y a la construcción de sociedades más justas, libres y democráticas. En un mundo en constante transformación, la defensa y el fortalecimiento de la democracia son una tarea fundamental para garantizar un futuro mejor para todos.

La obra explora la relación entre el derecho islámico y el concepto de soberanía, los conflictos de la posdemocracia, los delitos cibernéticos y el hacktivismo yihadista, los desafíos de la inteligencia artificial, el ciberespacio como disrupción geopolítica, el impacto de las listas cerradas en la corrupción, el orden público económico frente a la inflación, los gobiernos de coalición, la estatalidad cuestionada, la integración europea de los Balcanes, la democracia local participativa, la regeneración

democrática, el discurso mediático en elecciones, la ética y la gestión de pandemias, las políticas públicas de inclusión, la gobernanza digital y la interoperabilidad, el constitucionalismo global, las relaciones internacionales, el constitucionalismo latinoamericano, los estados de excepcionalidad, la discapacidad en el derecho, la libertad de cátedra, la jurisprudencia ambiental, la historia del derecho geopolítica, las demandas independentistas, la política de vecindad europea, el Brexit, la seguridad europea, la política exterior de la UE, la exención de visados, la defensa europea, la historia del derecho afgano, la cogestión de servicios sociales, la participación ciudadana en la cultura, la capacitación como derecho, la educación conductiva, la mercadotecnia política de líderes contrarios, la gobernanza e inteligencia artificial, la diplomacia parlamentaria, la renuncia a la herencia real, la política exterior portuguesa, los conflictos y la violencia, las operaciones militares rusas, la delimitación de fronteras, el terrorismo en conflictos, la inestabilidad política, el análisis de la política exterior, la geopolítica rusa, la política económica española, las narrativas en conflictos, los desafíos en Cachemira, la mayéutica en la literatura, las transiciones a la democracia, la perspectiva de mujeres LGTBIQ+, la distribución del poder en coaliciones autonómicas, la imagen mediática del liderazgo, la violencia de género, la reología filosófica, el papel de la OTSC, el terrorismo y la desinformación, la ciudadanía europea, el gobierno digital inteligente, la descolonización de las ONGs, y las democracias iliberales.

Las contribuciones científicas reunidas en esta obra tienen como objetivo último contribuir a la mejora de la democracia y la gobernanza actual. A través del análisis riguroso de los problemas y la formulación de propuestas innovadoras, se busca ofrecer herramientas teóricas y prácticas para fortalecer las instituciones democráticas, promover la participación ciudadana, garantizar los derechos fundamentales y construir sociedades más justas e inclusivas. En un mundo en constante cambio, la reflexión académica y el debate público son esenciales para mantener viva la llama de la democracia y asegurar su futuro.

VÍCTOR RENOBELL Y ALFONSO CHAVES-MONTERO

SECCION I.

DESAFÍOS ÉTICOS Y DEMOCRÁTICOS
EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN:
GLOBALIZACIÓN, GOBERNANZA INTERNACIONAL
Y EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

HISTORIA JURÍDICA DE LA ḤĀKIMIYYA DE ABŪ AL-A‘LĀ MAWDŪDĪ: CÓMO EL DERECHO ISLÁMICO CONDICIONA EL CONCEPTO DE SOBERANÍA Y LA GEOPOLÍTICA INTERNACIONAL

ANTONIO TORRES FERNÁNDEZ

Universidad a Distancia de Madrid, UDIMA

1. INTRODUCCIÓN

La historia jurídica del concepto de ḥākimiyya, formulado por Abū al-A‘lā Mawdūdī, emerge como una construcción intelectualmente robusta y de una complejidad notable, que ha resonado profundamente en las esferas tanto del Derecho islámico como de la geopolítica contemporánea. En este marco, el concepto de ḥākimiyya, que se puede traducir como *soberanía divina*, establece que el poder legislativo y ejecutivo reside únicamente en Dios, lo que de inmediato transforma las concepciones tradicionales de soberanía política y estatal. No obstante, dicha transformación no se limita a una abstracción teológica, sino que se despliega en la práctica jurídica y política, configurando la naturaleza del Estado islámico y sus interacciones con otros actores en el escenario internacional.

2. OBJETIVOS

El estudio se centra en examinar la evolución histórica del concepto de ḥākimiyya en el pensamiento de Abū al-A‘lā Mawdūdī con el objetivo principal de analizar el desarrollo y la articulación de su doctrina y su relación con las tradiciones jurídicas y filosóficas islámicas. Asimismo, se tiene como objetivo evaluar cómo la ḥākimiyya impacta la interpretación y aplicación del Derecho islámico ante los desafíos contemporáneos de la democracia moderna en un mundo en transformación.

Finalmente, se establece el objetivo de analizar las repercusiones de la *ḥākimiyya* en la geopolítica internacional, investigando cómo el concepto de soberanía islámica afecta la política exterior y la interacción de los estados de mayoría musulmana en un contexto global.

3. METODOLOGÍA

El estudio emplea un enfoque multidisciplinario que integra análisis histórico, jurídico y político. La metodología abarca una revisión exhaustiva de la literatura existente sobre Abū al-A‘lā Mawdūdī, incluyendo su obra principal y estudios académicos relacionados con la *ḥākimiyya*, así como su influencia en el Derecho islámico y la geopolítica. Se lleva a cabo un análisis histórico mediante el estudio de fuentes y documentos relevantes para trazar la evolución del concepto de *ḥākimiyya* desde sus orígenes hasta la actualidad. Tras ello, se realiza un estudio jurídico para evaluar cómo la *ḥākimiyya* ha sido incorporada en la legislación islámica y en las prácticas jurídicas de diversos Estados de mayoría musulmana, para finalmente investigar la influencia de este concepto en la política exterior de los países musulmanes y en sus relaciones internacionales.

4. DISCUSIÓN

El concepto de *ḥākimiyya*, tal como lo expuso Abū al-A‘lā Mawdūdī, se erige como una doctrina jurídica y teológica que, en su esencia, socava las bases mismas sobre las cuales se asientan los sistemas democráticos modernos. Al sostener que la soberanía pertenece exclusivamente a Dios, y que la ley islámica, derivada de la voluntad divina revelada, debe gobernar tanto la vida privada como la esfera pública, Mawdūdī introduce una crítica fundamentalmente estructural al modelo político que emerge de la Ilustración y de la Revolución Francesa, cuyos pilares centrales son la soberanía popular, el contrato social y la legitimidad derivada del consenso ciudadano. Esta confrontación entre dos paradigmas de autoridad—uno divino y trascendental, el otro

humano y negociable—da lugar a tensiones inherentes que resultan casi insalvables en su integración conceptual y práctica¹.

En su formulación de la ḥākimiyya, Mawdūdī desafía la premisa sobre la cual se edifican los sistemas democráticos contemporáneos, particularmente aquellos de corte secular, en los que la soberanía reside en el pueblo, y las leyes son el producto de procesos deliberativos y legislativos basados en la voluntad de los ciudadanos. Para Mawdūdī, sin embargo, esta delegación de soberanía a los individuos resulta inadmisible, ya que en su visión, cualquier forma de legislación que no se base directamente en la *sharīʿah* sería ilegítima al no provenir de la fuente última de autoridad, que es Dios. En esta óptica, el Estado y sus representantes no son más que ejecutores de la ley divina, y el papel de los ciudadanos queda restringido a la obediencia dentro del marco de la ley islámica.

Este planteamiento introduce una serie de complicaciones teóricas y prácticas cuando se confronta con los ideales democráticos, los cuales se basan en la participación activa y el derecho de los individuos a influir en la legislación y en las decisiones políticas. La democracia moderna, al reconocer la pluralidad de voces y la naturaleza mutable de las leyes según las necesidades y circunstancias históricas, otorga al ciudadano un papel fundamental en la creación y modificación de las normativas que rigen la sociedad. La ḥākimiyya, en contraste, niega esa capacidad a los individuos, situando las leyes en un ámbito trascendental e inmutable, lo que reduce el margen de maniobra para el desarrollo de formas políticas democráticas².

El pensamiento de Mawdūdī, en este sentido, refleja una concepción teleológica del Derecho y de la política, donde las leyes no son el resultado de un proceso deliberativo, sino una manifestación de una verdad absoluta que trasciende el tiempo y el espacio. Esta verdad, reflejada en la *sharīʿah*, no puede ser sometida a la voluntad popular ni a la reinterpretación constante, lo que, de facto, suprime las bases mismas del

¹ Moussalli, Ahmad S. "Hasan Al-Turabi's Islamist Discourse on Democracy and 'Shura.'" *Middle Eastern Studies* 30, no. 1 (1994): 52–63.

² Shepard, William E. "Sayyid Qutb's Doctrine of 'Jāhiliyya.'" *International Journal of Middle East Studies* 35, no. 4 (2003): 521–45.

pluralismo democrático. En consecuencia, la *ḥākimiyya*, al plantear la supremacía de la ley divina sobre cualquier forma de autoridad humana, plantea una disyuntiva insalvable con el principio de soberanía popular, que constituye el núcleo esencial de las democracias contemporáneas.

A pesar de esta dificultad teórica, algunos Estados islámicos han intentado desarrollar mecanismos que permitan cierta participación política sin contradecir abiertamente los principios de la *ḥākimiyya*. En estos casos, la *sharīʿah* actúa como una fuente primaria de legislación, pero se deja un margen limitado para la participación ciudadana en cuestiones de gobernanza, siempre y cuando estas no entren en conflicto con los principios religiosos. Un ejemplo notable de esta estrategia es la implementación de consejos consultivos o asambleas legislativas que operan bajo un marco islámico, donde las decisiones políticas son supervisadas por un consejo religioso que tiene la autoridad última para aprobar o vetar cualquier legislación que se considere incompatible con la ley islámica. Aunque este enfoque permite cierta flexibilidad, sigue siendo un desafío reconciliar las demandas de una participación ciudadana más amplia y democrática con la necesidad de mantener la soberanía divina como principio rector³.

Otro aspecto crucial que debe considerarse es la tensión entre los derechos civiles y la ley islámica. En las democracias contemporáneas, los derechos individuales —como la libertad de expresión, la igualdad ante la ley, el derecho al voto, entre otros— constituyen la base de la legitimidad política. Sin embargo, en un sistema regido por la *sharīʿah*, muchos de estos derechos pueden ser interpretados de manera diferente, lo que genera conflictos con las normas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, en algunos Estados islámicos que han adoptado la *ḥākimiyya*, las interpretaciones tradicionales de la *sharīʿah* limitan la participación política de ciertos grupos, ya sea por motivos de género, religión o estatus social. Esta exclusión plantea serios problemas para la armonización de un sistema basado en la ley divina con los valores democráticos contemporáneos, que se basan en la inclusión y la

³ Zeidan, David. "A Comparative Study of Selected Themes in Christian and Islamic Fundamental Discourses." *British Journal of Middle Eastern Studies* 30, no. 1 (2003): 43–80.

igualdad. Así, una de las preguntas fundamentales que deben abordarse es si un Estado que adopta la *ḥākimiyya* puede, en la práctica, garantizar los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos sin comprometer los principios religiosos que constituyen la base de su legitimidad.

El contexto global también juega un papel determinante en esta ecuación. En un mundo cada vez más interconectado, los Estados no existen en aislamiento; deben interactuar con otras naciones y participar en instituciones multilaterales que promueven los valores democráticos y los derechos humanos como normas internacionales. Un Estado que adopta la *ḥākimiyya* debe, por lo tanto, navegar en un escenario internacional en el que la soberanía popular y los derechos civiles se consideran fundamentales para la legitimidad política. En este sentido, un Estado islámico que insiste en mantener la soberanía divina como principio fundamental podría enfrentarse a sanciones, presiones diplomáticas o incluso intervenciones por parte de actores globales que promueven una agenda de democratización. La tensión entre la soberanía nacional, tal como se concibe en el marco de la *ḥākimiyya*, y la presión internacional por adherirse a las normas democráticas universales es otro aspecto que complica la viabilidad de un Estado islámico en el contexto geopolítico moderno⁴.

Algunos teóricos han propuesto que, para resolver esta tensión, es necesario reinterpretar ciertos aspectos de la *sharī'ah* de manera que se acomoden a las demandas de las sociedades contemporáneas, sin abandonar por completo los principios de la *ḥākimiyya*. Esta estrategia implicaría una reevaluación de las fuentes de la ley islámica y un esfuerzo por integrar interpretaciones más flexibles que permitan una mayor participación ciudadana y un reconocimiento más amplio de los derechos civiles. Sin embargo, esta propuesta plantea nuevos desafíos, ya que muchos defensores de la *ḥākimiyya* ven cualquier reinterpretación como una traición a los principios fundamentales de la soberanía divina. La posibilidad de una reinterpretación de la *sharī'ah* en este sentido es, por tanto, un tema de debate constante, que pone de manifiesto las

⁴ Ali, Farhana. "Risks and Rewards of a US-Pakistan Alliance." *Pakistan Horizon* 60, no. 3 (2007): 123–36.

dificultades inherentes a cualquier intento de conciliar la ley divina con las realidades políticas y sociales del siglo XXI.

En última instancia, la pregunta de si un Estado que adopta la *ḥākimiyya* puede funcionar de manera eficaz en un mundo globalizado, donde los valores democráticos y los derechos humanos se han convertido en los principales criterios de legitimidad política, depende en gran medida de la capacidad de dicho Estado para gestionar las tensiones entre la soberanía divina y las demandas de participación política y derechos civiles. Si bien es posible que algunos Estados islámicos logren encontrar un equilibrio precario entre estos principios contrapuestos, sigue siendo un desafío importante reconciliar la rigidez de la *ḥākimiyya* con la flexibilidad que requiere la gobernanza democrática. En un nivel más amplio, la viabilidad de un sistema basado en la *sharī'ah* como fuente de legitimidad política en el contexto internacional dependerá de la capacidad de los Estados islámicos para navegar en un panorama geopolítico dominado por las normas democráticas y los derechos humanos, sin comprometer los principios fundamentales de la soberanía divina⁵.

En este sentido, si bien teóricamente parece difícil conciliar la *ḥākimiyya* con las estructuras democráticas modernas, en la práctica, algunos Estados han intentado gestionar estas tensiones mediante soluciones híbridas que permiten cierta participación política, siempre que esta no entre en conflicto con los principios religiosos. No obstante, los desafíos siguen siendo considerables, y la pregunta de si es posible una verdadera compatibilidad entre la soberanía divina y los derechos civiles en un mundo globalizado sigue siendo un tema de debate abierto y profundamente controvertido.

En cualquier caso, las consecuencias jurídicas internacionales derivadas de la adopción de la *ḥākimiyya*, entendida en su concepción más estricta como la soberanía divina absoluta que subordina cualquier potestad humana a la voluntad de Dios tal como es interpretada a través de la *sharī'ah*, suscitan una serie de implicaciones de carácter complejo y multidimensional que afectan tanto al ámbito de las relaciones entre

⁵ Szyska, Christian. "On Utopian Writing in Nasserist Prison and Laicist Turkey." *Die Welt Des Islams* 35, no. 1 (1995): 95–125.

Estados como a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, participación política, y adhesión a las normativas globales. Desde el punto de vista jurídico, la adopción de la *ḥākimiyya* por parte de un Estado introduce tensiones intrínsecas con el sistema de Derecho internacional, especialmente en lo relativo a la preeminencia de las normas internacionales sobre los ordenamientos jurídicos nacionales y la aplicación de los tratados internacionales, muchos de los cuales están fundamentados en principios democráticos y seculares, principios que se encuentran en profunda contradicción con la lógica subyacente de la *ḥākimiyya*⁶.

En primer lugar, el fundamento de la *ḥākimiyya* en la primacía de la ley divina crea un conflicto directo con uno de los pilares del Derecho internacional contemporáneo: la soberanía del Estado entendida en términos seculares. En el sistema de Derecho internacional moderno, cada Estado es considerado soberano y tiene la potestad exclusiva de legislar sobre su territorio, siempre y cuando no infrinja las normas y tratados internacionales a los que ha consentido someterse. Sin embargo, en el marco de la *ḥākimiyya*, esta soberanía no pertenece al Estado ni a sus ciudadanos, sino exclusivamente a Dios, lo que introduce un desajuste entre las expectativas del ordenamiento internacional y las disposiciones internas de un Estado que se adhiera estrictamente a este concepto de soberanía divina. La cuestión de fondo radica en que, para un Estado que adopte la *ḥākimiyya*, el cumplimiento de tratados internacionales podría estar supeditado a su conformidad con la *sharīʿah*, lo cual generaría una potencial falta de armonía en la implementación de dichos tratados, especialmente aquellos que contienen disposiciones relacionadas con los derechos humanos, la igualdad de género, la libertad de religión, o la protección de las minorías, áreas en las que las normas islámicas tradicionales podrían ofrecer interpretaciones divergentes.

Adicionalmente, la implementación de la *ḥākimiyya* dentro de un marco legal de un Estado también genera tensiones con el principio de no injerencia en los asuntos internos, consagrado en la Carta de las Naciones

⁶ March, Andrew F. "Taking People as They Are: Islam as a 'Realistic Utopia' in the Political Theory of Sayyid Qutb." *The American Political Science Review* 104, no. 1 (2010): 189–207.

Unidas. Aun cuando este principio establece que los Estados no deben intervenir en la jurisdicción doméstica de otros Estados, la adopción de la *ḥākimiyya* podría atraer la atención de la comunidad internacional, especialmente cuando las leyes internas derivadas de la soberanía divina entran en conflicto con las obligaciones internacionales relativas a la protección de los derechos fundamentales. En este sentido, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la Corte Internacional de Justicia podrían verse obligados a intervenir en situaciones en las que se considere que la aplicación estricta de la *sharī'ah* viola derechos reconocidos internacionalmente, tales como la libertad de expresión, la igualdad ante la ley, y la prohibición de tratos inhumanos o degradantes. De este modo, la *ḥākimiyya* no solo puede poner en riesgo la posición del Estado en el concierto internacional, sino que también puede desencadenar sanciones o represalias diplomáticas por parte de otros Estados o instituciones multilaterales⁷.

Otro aspecto de gran relevancia se relaciona con las obligaciones jurídicas derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos. En el sistema de Derecho internacional, muchos Estados islámicos han firmado y ratificado instrumentos legales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, comprometiéndose a respetar ciertos estándares universales en cuanto a derechos fundamentales. No obstante, la adopción de la *ḥākimiyya* introduce una dificultad evidente: ¿cómo puede un Estado que declara su lealtad a la soberanía divina, tal como está codificada en la *sharī'ah*, cumplir plenamente con las obligaciones impuestas por tratados internacionales que se basan en conceptos de soberanía popular, igualdad ante la ley, y derechos individuales? La contradicción aquí es ineludible, pues en muchas interpretaciones tradicionales del Derecho islámico, ciertos derechos son limitados o reinterpretados en función de la *sharī'ah*. Así, el compromiso internacional de adherirse a normas universales de derechos humanos puede entrar en colisión con las normativas internas del Estado regido por la *ḥākimiyya*, lo que puede acarrear condenas

⁷ Østebø, Terje. "African Salafism: Religious Purity and the Politicization of Purity." *Islamic Africa* 6, no. 1-2 (2015): 1-29.

internacionales, la imposición de sanciones, o incluso la exclusión de foros multilaterales.

En este sentido, el papel de los organismos de supervisión y control internacional, tales como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o la Comisión de Derechos Humanos de la Unión Africana, también se complica cuando se trata de Estados que basan su legitimidad política y jurídica en la *ḥākimiyya*. Estos organismos, encargados de garantizar el cumplimiento de los tratados de derechos humanos y de promover los principios democráticos, pueden encontrarse con serias dificultades para fiscalizar la aplicación de dichos tratados en Estados que interpretan las leyes a través de un prisma religioso. Los informes de estos órganos podrían destacar violaciones sistemáticas de los derechos humanos, pero es probable que los Estados gobernados por la *ḥākimiyya* cuestionen la legitimidad de las críticas internacionales, argumentando que su adhesión a la soberanía divina está por encima de los compromisos adquiridos con normas que consideran incompatibles con la *sharīʿah*. En este contexto, la *ḥākimiyya* podría ser utilizada como un argumento para justificar derogaciones o excepciones a las obligaciones internacionales, debilitando la eficacia de los tratados y comprometiendo la coherencia del Derecho internacional⁸.

Adicionalmente, es importante considerar las implicaciones de la *ḥākimiyya* en la justicia internacional y las cortes supranacionales. En aquellos casos en los que los tribunales internacionales tienen jurisdicción sobre crímenes de guerra, genocidio o violaciones graves de los derechos humanos, como en la Corte Penal Internacional, los Estados que aplican la *ḥākimiyya* pueden verse en una encrucijada. El Derecho penal internacional se basa en principios seculares de justicia, en los que la igualdad ante la ley y los derechos del acusado están garantizados de acuerdo con normas internacionales. Sin embargo, en un sistema regido por la *sharīʿah*, ciertos procedimientos o sanciones, como las relacionadas con la apostasía, el adulterio o la blasfemia, podrían ser

⁸ Bayat, Asef. "Revolution without Movement, Movement without Revolution: Comparing Islamic Activism in Iran and Egypt." *Comparative Studies in Society and History* 40, no. 1 (1998): 136–69.

considerados incompatibles con el Derecho penal internacional. De esta manera, la aplicación estricta de la *ḥākimiyya* en la esfera penal puede provocar que un Estado se enfrente a acusaciones de crímenes internacionales, lo que podría derivar en procesos judiciales ante tribunales internacionales o en medidas coercitivas impuestas por otros Estados.

Finalmente, la adopción de la *ḥākimiyya* también tiene implicaciones significativas para las relaciones diplomáticas y la participación de un Estado en las organizaciones internacionales. En un mundo cada vez más interdependiente, los Estados deben participar en foros multilaterales para abordar cuestiones globales como el cambio climático, el comercio internacional, la seguridad transnacional, y la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, un Estado que se adhiera de manera estricta a la *ḥākimiyya* podría enfrentarse a dificultades para participar plenamente en estos foros, especialmente si se considera que muchas de las normativas y decisiones adoptadas en las organizaciones internacionales se basan en principios seculares y democráticos que pueden ser vistos como incompatibles con la soberanía divina⁹.

Por ejemplo, en cuestiones de comercio internacional, los tratados de libre comercio se basan en la idea de que los Estados deben cumplir con las normas internacionales en materia de derechos laborales y protección de los consumidores, principios que podrían ser cuestionados desde una interpretación estricta de la *sharī'ah*. Asimismo, en temas relacionados con la seguridad internacional, un Estado que adopta la *ḥākimiyya* podría tener dificultades para cooperar plenamente con otros Estados en la lucha contra el terrorismo, ya que las definiciones internacionales de terrorismo pueden entrar en conflicto con la *sharī'ah*, especialmente en contextos en los que las acciones de ciertos grupos se justifican en términos religiosos.

En última instancia, las consecuencias jurídicas internacionales de la adopción de la *ḥākimiyya* son vastas y complejas, y abarcan desde cuestiones relacionadas con la soberanía estatal hasta el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Si

⁹ Calvert, John. "Sayyid Qutb and the Power of Political Myth: Insights from Sorel." *Historical Reflections / Réflexions Historiques* 30, no. 3 (2004): 509–28.

bien algunos Estados islámicos han encontrado formas de gestionar estas tensiones, la adopción estricta de la *hākimiyya* sigue siendo un desafío significativo en un mundo globalizado, en el que los principios democráticos y los derechos humanos se han convertido en las normas predominantes en el ámbito de las relaciones internacionales.

No obstante, ¿qué hay del pluralismo jurídico y político? La discusión acerca del pluralismo político en el contexto de las democracias contemporáneas, y su aplicación en el ámbito internacional, plantea un debate profundo sobre las tensiones inherentes entre los ideales de pluralidad, participación y el imperativo de salvaguardar principios que se han consagrado como universales, en particular aquellos relacionados con los derechos humanos. Si bien es indiscutible que el pluralismo político es uno de los fundamentos esenciales de cualquier democracia funcional —en tanto que garantiza la diversidad de opiniones, la alternancia en el poder y el respeto a las distintas corrientes ideológicas y culturales—, la extrapolación de este principio al ámbito internacional y su posible colisión con la universalidad de los derechos humanos introduce un dilema de carácter ético y jurídico de gran complejidad. Este dilema se profundiza cuando consideramos que, en un mundo globalizado y marcado por interdependencias políticas, económicas y culturales, el pluralismo no solo debe ser comprendido como un valor democrático interno, sino también como un principio organizador de las relaciones internacionales¹⁰.

La idea de promover el pluralismo político a nivel internacional podría, en teoría, ser vista como un avance hacia un sistema internacional más inclusivo y representativo de las diversas realidades sociopolíticas del mundo. Sin embargo, plantear la cuestión desde esta óptica supone enfrentarse a una serie de implicaciones de orden epistemológico, cultural y normativo. Al abrir la puerta a la posibilidad de que el pluralismo político en el ámbito internacional justifique la coexistencia de sistemas políticos y jurídicos que se rigen por valores y principios radicalmente

¹⁰ Al-Atawneh, Muhammad. "Is Saudi Arabia a Theocracy? Religion and Governance in Contemporary Saudi Arabia." *Middle Eastern Studies* 45, no. 5 (2009): 721–37.

distintos a los consagrados en los acuerdos multilaterales, corremos el riesgo de diluir el carácter universal de ciertos derechos fundamentales. Esta disyuntiva entre pluralismo y universalidad nos lleva a una forma de relativismo cultural, en el que las particularidades normativas de cada sistema político podrían considerarse igualmente válidas bajo el pretexto del respeto a la diversidad, a pesar de que algunos de esos sistemas podrían, de facto, violar principios universales como la igualdad, la libertad de expresión, o la protección contra la discriminación.

Desde una perspectiva crítica, el relativismo cultural que podría derivarse de la aceptación sin reservas del pluralismo político en el ámbito internacional, tiene profundas consecuencias para el régimen internacional de derechos humanos. Si bien es cierto que el pluralismo político promueve una mayor representación de las voces y las visiones del mundo que coexisten en el sistema internacional, también es evidente que la aceptación de sistemas normativos que se apartan de los estándares democráticos y de los principios de derechos humanos, bajo el pretexto de que dichos sistemas representan expresiones legítimas de pluralidad cultural, socava los compromisos internacionales adquiridos por los Estados para proteger y promover dichos derechos. En otras palabras, el riesgo que presenta este tipo de relativismo cultural no es menor, pues implica que los derechos humanos, en su carácter de normas universales, podrían verse subordinados a interpretaciones particulares que los vacíen de contenido o que justifiquen prácticas contrarias a los valores que dichos derechos pretenden salvaguardar.

De esta forma, nos enfrentamos a la paradoja de que el pluralismo, si se lleva a su máxima expresión en el ámbito internacional, podría erosionar los fundamentos mismos sobre los que se ha construido el sistema de derechos humanos. Es decir, si permitimos que el pluralismo político justifique la existencia de regímenes que no respetan los derechos fundamentales, entonces estaríamos reconociendo la validez de prácticas y sistemas políticos que, en esencia, niegan los principios básicos de dignidad, igualdad y libertad que los derechos humanos buscan promover. El dilema, por tanto, no reside simplemente en la

coexistencia de diferentes sistemas políticos y jurídicos en el orden internacional, sino en cómo garantizar que estos sistemas respeten los estándares mínimos de derechos humanos a los que se han comprometido en virtud de los tratados y convenios internacionales¹¹.

Es importante destacar que la universalidad de los derechos humanos no es una noción que pueda ser descartada a la ligera en favor de un pluralismo político absoluto. Los derechos humanos, tal como se consagran en la Declaración Universal de 1948 y en los pactos internacionales de derechos civiles, políticos, económicos y culturales, no son meramente expresiones de un consenso cultural particular, sino que aspiran a representar los valores fundamentales inherentes a la dignidad humana. Este carácter universal implica que, aunque los contextos culturales y políticos puedan variar significativamente entre los distintos Estados y regiones del mundo, los derechos humanos deben ser respetados de manera uniforme y no pueden ser objeto de negociación o reinterpretación en función de las particularidades de un sistema político determinado. El relativismo cultural que podría derivarse de una interpretación extrema del pluralismo político amenaza con desvirtuar este principio de universalidad, al legitimar sistemas que, en su funcionamiento, no reconocen o niegan el carácter fundamental de ciertos derechos.

La cuestión del pluralismo político en el ámbito internacional, por tanto, no puede ser abordada sin un análisis crítico que tenga en cuenta las tensiones entre diversidad cultural y universalidad de los derechos humanos. Si bien es legítimo que los Estados reivindiquen su autonomía para adoptar sistemas políticos que reflejen sus tradiciones culturales y religiosas, también es fundamental que dicha autonomía no se utilice como pretexto para justificar la violación de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. La pluralidad de sistemas políticos no puede significar que ciertos derechos humanos, reconocidos como fundamentales por la comunidad internacional, sean vulnerados en nombre de

¹¹ Browsers, Michaelle L. "Shahrur's Reformation: Toward a Democratic, Pluralist and Islamic Public Sphere." *Historical Reflections / Réflexions Historiques* 30, no. 3 (2004): 445–67.

particularismos culturales o interpretaciones normativas que los subordinen a principios incompatibles con los estándares universales¹².

Este planteamiento cobra especial relevancia en el contexto actual, donde la globalización y la interconexión de las sociedades exigen un marco normativo internacional coherente y respetuoso de los derechos fundamentales. La tentación de caer en el relativismo cultural y permitir que el pluralismo político justifique la existencia de sistemas autoritarios o represivos que vulneran los derechos humanos, es una amenaza que puede comprometer la integridad del sistema de derechos humanos a nivel global. En este sentido, el pluralismo político no puede entenderse como una justificación para la fragmentación de los estándares internacionales en función de las particularidades culturales de cada sistema político, sino más bien como un reconocimiento de la diversidad dentro de los límites que impone el respeto irrestricto a los derechos humanos universales.

A este respecto, es necesario un enfoque normativo que, sin menospreciar las particularidades culturales y políticas de cada Estado, sea capaz de reconciliar el pluralismo con el respeto a los derechos fundamentales. Esta reconciliación implica aceptar que, si bien los sistemas políticos pueden variar en su estructura y funcionamiento, existen ciertos principios, como los derechos humanos, que no pueden ser negociados o reinterpretados en función de las tradiciones culturales locales. El reto, por tanto, radica en encontrar un equilibrio entre la diversidad política y cultural que caracteriza al mundo contemporáneo, y la necesidad de preservar la universalidad de los derechos humanos como un conjunto de principios inviolables que deben ser respetados por todos los Estados, independientemente de sus particularidades políticas o culturales.

Así, aunque el pluralismo político es un valor esencial en cualquier democracia, su extrapolación al ámbito internacional sin las debidas salvaguardias puede llevar a una peligrosa forma de relativismo cultural, en la que los derechos humanos y los principios democráticos podrían verse

¹² Akhavi, Shahrugh. "The Dialectic in Contemporary Egyptian Social Thought: The Scripturalist and Modernist Discourses of Sayyid Qutb and Hasan Hanafi." *International Journal of Middle East Studies* 29, no. 3 (1997): 377-401.

comprometidos. El desafío consiste en garantizar que, a pesar de la diversidad de sistemas políticos y normativos en el mundo, los derechos humanos universales sigan siendo la piedra angular del orden internacional, y que ninguna interpretación del pluralismo justifique la erosión de estos derechos en nombre de particularismos culturales o normativos¹³.

La ḥākimiyya, como concepto que postula la soberanía absoluta de lo divino sobre cualquier construcción humana, tiene repercusiones directas no solo en la política interna de los Estados que se adhieren a su principio, sino que extiende su influencia sobre la política exterior, revelando cómo estos Estados enfrentan las tensiones entre los principios que rigen su soberanía nacional y las normas internacionales que han sido establecidas a través de procesos multilaterales y consensos globales. En este sentido, la ḥākimiyya no puede ser considerada únicamente como un mecanismo interno que define el carácter jurídico y normativo de un Estado islámico, sino que su influencia traspasa las fronteras nacionales y afecta la forma en que estos Estados interactúan con el entorno internacional. La adopción de la ḥākimiyya como principio rector implica que las decisiones políticas y jurídicas de un Estado islámico deben estar supeditadas a la voluntad divina, lo cual introduce una serie de desafíos fundamentales en el plano de las relaciones internacionales, donde el pluralismo y la interdependencia son los ejes que organizan el sistema global.

En la política exterior, la ḥākimiyya genera un espacio de fricción entre la necesidad de adherir a los principios soberanos que emanan de la ley divina y la realidad de un orden internacional que se rige por principios seculares, como la igualdad soberana de los Estados, el respeto a los derechos humanos y el Derecho internacional consuetudinario. En este contexto, la adopción de la ḥākimiyya complica las relaciones diplomáticas y los acuerdos internacionales, ya que estos Estados se ven obligados a navegar cuidadosamente entre dos realidades aparentemente antagónicas: por un lado, la obligación de seguir los preceptos divinos, que dictan que ninguna autoridad humana puede subordinarse a un sistema normativo secular, y por otro lado, la presión internacional para

¹³ Lagervall, Rickard. "The Muslim Brotherhood." In *Handbook of Islamic Sects and Movements*, edited by Muhammad Afzal Upal and Carole M. Cusack, 73–85. Brill, 2021.

respetar las normas y acuerdos multilaterales que promueven principios universales de gobernanza y derechos fundamentales¹⁴.

La política exterior de los Estados islámicos que abrazan la ḥākimiyya no puede desligarse de los valores y principios que informan su estructura interna, dado que la noción de soberanía divina permea todas las esferas de la vida política, social y jurídica de estos Estados. Esto genera una relación de constante tensión con los regímenes normativos internacionales, los cuales están fundamentados en ideas muy distintas sobre la soberanía y el poder. Mientras que la ḥākimiyya establece que la autoridad última reside en Dios y que cualquier ley o política debe estar en consonancia con la sharīʿah, el sistema internacional está estructurado sobre la idea de soberanía popular y la autodeterminación de los pueblos, valores que son promovidos y defendidos por organismos multilaterales como las Naciones Unidas.

Una de las implicaciones más notables de la ḥākimiyya en la política exterior de los Estados islámicos es su impacto en la forma en que estos países abordan los tratados y acuerdos internacionales. En virtud de la ḥākimiyya, los Estados islámicos pueden adoptar una postura cautelosa o incluso escéptica hacia ciertos tratados que podrían ser percibidos como incompatibles con los principios de la ley islámica. Este fenómeno no es un asunto meramente teórico, sino que tiene consecuencias prácticas de largo alcance. Por ejemplo, en el ámbito de los derechos humanos, donde existe un consenso internacional sobre la importancia de proteger derechos como la libertad de expresión, la igualdad de género y la libertad religiosa, los Estados que adhieren a la ḥākimiyya pueden encontrarse en una posición en la que dichos derechos, tal como están codificados en los tratados internacionales, se ven en conflicto con las interpretaciones más tradicionales de la sharīʿah. En estos casos, los Estados que siguen el principio de la ḥākimiyya se ven obligados a navegar las tensiones entre su compromiso con el Derecho

¹⁴ Scott, Rachel M. "Constitution Making in Egypt." In *Recasting Islamic Law: Religion and the Nation State in Egyptian Constitution Making*, 61–82. Cornell University Press, 2021.

internacional y su necesidad de mantener la soberanía divina como el principio rector de su ordenamiento jurídico¹⁵.

La política exterior de los Estados islámicos que adoptan la ḥākimiyya se ve además condicionada por su relación con otros Estados, tanto islámicos como no islámicos. Dentro del mundo islámico, la ḥākimiyya puede funcionar como un factor unificador, en tanto que proporciona una base común para la interacción entre Estados que comparten el compromiso con la soberanía divina y la ley islámica. No obstante, la ḥākimiyya también puede generar divisiones significativas, ya que las interpretaciones de la shari‘ah y, por ende, de la soberanía divina, varían considerablemente entre diferentes corrientes del Islam. Esta divergencia en las interpretaciones jurídicas y políticas de la ḥākimiyya crea fricciones no solo en la política interna de cada Estado islámico, sino también en las relaciones internacionales entre ellos, dificultando la posibilidad de una cooperación efectiva en temas de interés común, tales como el desarrollo económico, la seguridad regional y la integración en el sistema económico global¹⁶.

En las relaciones con Estados no islámicos, la ḥākimiyya presenta un desafío aún mayor. Las democracias seculares, en particular, tienden a ver con desconfianza la adopción de principios de soberanía divina por parte de los Estados islámicos, ya que perciben que tales principios pueden socavar las normas internacionales basadas en el Derecho secular y los derechos humanos. Esta percepción se ve exacerbada por la preocupación de que los Estados que adoptan la ḥākimiyya no estarían dispuestos a comprometerse plenamente con los acuerdos internacionales que se fundamentan en valores democráticos y en el respeto a la soberanía popular. En este sentido, la ḥākimiyya se convierte en un punto de fricción en la política exterior de los Estados islámicos, ya que su adhesión a este principio puede limitar su capacidad para integrarse plenamente en el sistema internacional, el cual está basado en normas y principios que son, en muchos casos, contrarios a los valores de la ḥākimiyya.

¹⁵ Brennan, James R. "Lowering the Sultan's Flag: Sovereignty and Decolonization in Coastal Kenya." *Comparative Studies in Society and History* 50, no. 4 (2008): 831–61.

¹⁶ March, Andrew F. "Genealogies of Sovereignty in Islamic Political Theology." *Social Research* 80, no. 1 (2013): 293–320.

6. CONCLUSIONES

Desde la perspectiva del Derecho islámico, la ḥākimiyya ha inducido una revisión y a menudo una reestructuración de las leyes en aquellos estados que adoptan este principio. La imposición de una aplicación estricta de la shari‘ah ha llevado a una confrontación directa con las leyes y normativas internacionales, evidenciando una discordancia que a menudo resulta en dificultades para cumplir con los estándares globales. Estos conflictos no solo afectan la cohesión interna de los sistemas legales nacionales, sino que también impactan la participación de los Estados musulmanes en los foros internacionales y su capacidad para mantener relaciones diplomáticas efectivas con naciones que operan bajo sistemas jurídicos diferentes.

En el ámbito de la geopolítica, los estados que abrazan la ḥākimiyya han adoptado una postura de mayor asertividad en sus políticas exteriores, en ocasiones desafiando las normas internacionales establecidas. La insistencia en la soberanía divina ha impulsado a estos estados a seguir una política exterior que subraya su identidad islámica y su deseo de preservar una independencia frente a las presiones externas. Este enfoque ha dado lugar a una dinámica geopolítica compleja, donde los estados islámicos se encuentran en una posición ambivalente, enfrentando desafíos significativos en sus relaciones internacionales debido a la discrepancia entre sus principios de soberanía divina y las expectativas globales.

7. REFERENCIAS

- Akhavi, Shahrugh. "The Clergy's Concepts of Rule in Egypt and Iran." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 524 (1992): 92–102.
- Akhavi, Shahrugh. "The Dialectic in Contemporary Egyptian Social Thought: The Scripturalist and Modernist Discourses of Sayyid Qutb and Hasan Hanafi." *International Journal of Middle East Studies* 29, no. 3 (1997): 377–401.
- Al-Atawneh, Muhammad. "Is Saudi Arabia a Theocracy? Religion and Governance in Contemporary Saudi Arabia." *Middle Eastern Studies* 45, no. 5 (2009): 721–37.
- Ali, Farhana. "Risks and Rewards of a US-Pakistan Alliance." *Pakistan Horizon* 60, no. 3 (2007): 123–36.
- Ansari, Hamied N. "The Islamic Militants in Egyptian Politics." *International Journal of Middle East Studies* 16, no. 1 (1984): 123–44.
- Asfaruddin, Asma. "The 'Islamic State': Genealogy, Facts, and Myths." *Journal of Church and State* 48, no. 1 (2006): 153–73.
- Bayat, Asef. "Revolution without Movement, Movement without Revolution: Comparing Islamic Activism in Iran and Egypt." *Comparative Studies in Society and History* 40, no. 1 (1998): 136–69.
- Brennan, James R. "Lowering the Sultan's Flag: Sovereignty and Decolonization in Coastal Kenya." *Comparative Studies in Society and History* 50, no. 4 (2008): 831–61.
- Browsers, Michaelle L. "Shahrur's Reformation: Toward a Democratic, Pluralist and Islamic Public Sphere." *Historical Reflections / Réflexions Historiques* 30, no. 3 (2004): 445–67.
- Calvert, John. "Sayyid Qutb and the Power of Political Myth: Insights from Sorel." *Historical Reflections / Réflexions Historiques* 30, no. 3 (2004): 509–28.
- Haddad, Bassam SA. "Islamic Liberals and Secularism." *The Arab Studies Journal* 1, no. 2 (1993): 26–31.
- Kramer, Gudrun. "Islamist Notions of Democracy." *Middle East Report*, no. 183 (1993): 2–8.
- Lagervall, Rickard. "The Muslim Brotherhood." In *Handbook of Islamic Sects and Movements*, edited by Muhammad Afzal Upal and Carole M. Cusack, 73–85. Brill, 2021.
- March, Andrew F. "Genealogies of Sovereignty in Islamic Political Theology." *Social Research* 80, no. 1 (2013): 293–320.

- March, Andrew F. "Taking People as They Are: Islam as a 'Realistic Utopia' in the Political Theory of Sayyid Qutb." *The American Political Science Review* 104, no. 1 (2010): 189–207.
- Meijer, Roel. "Moralism and the Rejection of Politics." *Towards a Political Islam*. Clingendael Institute, 2009.
- Meijer, Roel. "Towards an Acceptance of Politics and Pluralism." *Towards a Political Islam*. Clingendael Institute, 2009.
- Moussalli, Ahmad S. "Hasan Al-Turabi's Islamist Discourse on Democracy and 'Shura.'" *Middle Eastern Studies* 30, no. 1 (1994): 52–63.
- Østebø, Terje. "African Salafism: Religious Purity and the Politicization of Purity." *Islamic Africa* 6, no. 1–2 (2015): 1–29.
- Scott, Rachel M. "Constitution Making in Egypt." In *Recasting Islamic Law: Religion and the Nation State in Egyptian Constitution Making*, 61–82. Cornell University Press, 2021.
- Shepard, William E. "Sayyid Qutb's Doctrine of 'Jāhiliyya.'" *International Journal of Middle East Studies* 35, no. 4 (2003): 521–45.
- Szyska, Christian. "On Utopian Writing in Nasserist Prison and Laicist Turkey." *Die Welt Des Islams* 35, no. 1 (1995): 95–125.
- Zeidan, David. "A Comparative Study of Selected Themes in Christian and Islamic Fundamentalist Discourses." *British Journal of Middle Eastern Studies* 30, no. 1 (2003): 43–80.

LOS PRINCIPALES CONFLICTOS DE LA POSDEMOCRACIA EN UN MUNDO CAMBIANTE

VICTOR RENOBELL SANTAREN
Universidad Internacional de la Rioja

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de posdemocracia, acuñado por el sociólogo británico Colin Crouch en su influyente obra "Posdemocracia" (2004), ha ganado una relevancia significativa en el análisis de los sistemas políticos contemporáneos. Crouch argumenta que, aunque las instituciones democráticas formales permanecen intactas en muchas sociedades occidentales, el proceso democrático se ha vuelto cada vez más superficial y menos efectivo en términos de representación y participación ciudadana. Este fenómeno ha dado lugar a una serie de conflictos y tensiones que caracterizan el panorama político actual. Para comprender plenamente estos desafíos, es crucial examinar las contribuciones de otros autores que han desarrollado y expandido el concepto de posdemocracia, como Rancière (1999), Mouffe (2005) y Wolin (2008), quienes han aportado perspectivas críticas sobre la erosión de la democracia sustantiva en las sociedades contemporáneas.

Uno de los principales conflictos que surgen en el contexto de la posdemocracia es la creciente desconexión entre las élites políticas y económicas y el resto de la población. Este fenómeno, que Crouch (2004) describe como la "privatización de la democracia", se manifiesta en la captura del proceso político por parte de grupos de interés poderosos y corporaciones multinacionales. Como resultado, las decisiones políticas a menudo reflejan más los intereses de una minoría privilegiada que las necesidades y aspiraciones de la mayoría de los ciudadanos. Esta dinámica ha sido analizada en profundidad por autores como Streeck (2014), quien en su obra "Comprando tiempo: la crisis pospuesta del

capitalismo democrático" (2014) examina cómo la tensión entre capitalismo y democracia ha llevado a una erosión gradual de la soberanía popular en favor de los intereses del mercado.

Otro conflicto fundamental en la era de la posdemocracia es la crisis de representación política. Los partidos tradicionales, que históricamente han actuado como intermediarios entre los ciudadanos y el Estado, han perdido gran parte de su capacidad para articular y agregar las demandas sociales. Este vacío ha sido ocupado, en muchos casos, por movimientos populistas y anti-establishment que prometen una conexión más directa con "el pueblo". Sin embargo, como señala Mudde (2007) en su análisis del populismo en Europa y América, estos movimientos a menudo simplifican en exceso los problemas complejos y pueden exacerbar las divisiones sociales. La polarización resultante dificulta aún más la posibilidad de alcanzar consensos y soluciones negociadas a los desafíos colectivos, profundizando la crisis de gobernabilidad que caracteriza a muchas democracias contemporáneas.

La transformación del espacio público y el debate democrático en la era digital representa otro conflicto central de la posdemocracia. Mientras que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ofrecen oportunidades sin precedentes para la participación ciudadana y la deliberación democrática, también han dado lugar a fenómenos como las cámaras de eco, la desinformación y la polarización en línea. Autores como Jürgen Habermas (1962) han advertido sobre cómo la fragmentación del espacio público digital puede socavar las bases del consenso democrático. Además, la concentración del poder en manos de grandes plataformas tecnológicas plantea nuevas preguntas sobre la regulación y el control democrático de estos espacios de interacción social y política.

La creciente desigualdad económica y social es otro conflicto fundamental que se manifiesta en el contexto de la posdemocracia. Autores como Piketty (2014) han demostrado cómo la concentración de la riqueza y el ingreso en una pequeña élite socava los principios de igualdad política y oportunidad que son fundamentales para el funcionamiento de una democracia saludable. Esta desigualdad no solo tiene implicaciones económicas, sino que también se traduce en una desigualdad de influencia política, donde aquellos con mayores recursos

tienen un acceso desproporcionado a los centros de toma de decisiones. La percepción de que el sistema político es incapaz de abordar estas disparidades alimenta el desencanto con la democracia y puede llevar a la búsqueda de alternativas autoritarias o populistas.

Las posibles consecuencias de estos conflictos para las sociedades contemporáneas son profundas y potencialmente desestabilizadoras. A corto plazo, podemos esperar una mayor volatilidad política, con ciclos de descontento popular y reacciones autoritarias. A largo plazo, existe el riesgo de una erosión gradual de las normas e instituciones democráticas, lo que podría llevar a formas de gobierno más autoritarias o a lo que Wolin (2008) ha denominado "totalitarismo invertido", donde el poder corporativo domina el proceso político de manera sutil pero efectiva. Sin embargo, también es posible que estos desafíos estimulen una renovación democrática, con nuevas formas de participación ciudadana y control del poder político y económico.

En conclusión, los conflictos que surgen en el contexto de la posdemocracia representan un desafío fundamental para las sociedades contemporáneas. La desconexión entre élites y ciudadanos, la crisis de representación, la transformación del espacio público digital y la creciente desigualdad son problemas interconectados que requieren soluciones integrales y creativas. Para los estudiantes y futuros profesionales, comprender estos conflictos y sus raíces es crucial para desarrollar estrategias efectivas que puedan revitalizar la democracia en el siglo XXI. Esto implica no solo reformas institucionales, sino también un replanteamiento profundo de cómo concebimos la participación política, la representación y la toma de decisiones colectivas en sociedades cada vez más complejas y diversas. Solo a través de un compromiso activo con estos desafíos podremos esperar superar la crisis de la posdemocracia y construir sistemas políticos más inclusivos, responsables y capaces de abordar los problemas urgentes de nuestro tiempo.

2. OBJETIVOS

El objetivo de este capítulo es analizar los principales conflictos que surgen en el contexto de la posdemocracia, examinando sus causas,

manifestaciones y posibles consecuencias para las sociedades contemporáneas. Describir que nos dicen los autores claves y agrupar los principales conflictos para posteriormente analizarlos uno a uno y conocer las consecuencias de cada uno de ellos.

3. METODOLOGÍA

Este estudio se fundamenta en una exhaustiva revisión de la literatura existente sobre posdemocracia y conflictos sociales, complementada con un análisis detallado de las consecuencias de estos conflictos en diversos países. La metodología adoptada se basa en un enfoque cualitativo, diseñado para identificar patrones y tendencias comunes en los conflictos posdemocráticos. Este enfoque nos permite examinar en profundidad las complejidades y matices de estos fenómenos, que a menudo escapan a los análisis cuantitativos más tradicionales. La elección de una metodología cualitativa responde a la necesidad de capturar la riqueza contextual y la diversidad de manifestaciones que caracterizan a los conflictos en el marco de la posdemocracia, permitiéndonos desarrollar una comprensión más holística y matizada de estos procesos.

Para la recopilación de información, se utilizaron varias bases de datos académicas de renombre, incluyendo JSTOR, Web of Science, Scopus y Google Scholar. Estas bases de datos fueron seleccionadas por su amplia cobertura de publicaciones académicas en ciencias sociales y su reconocido rigor en la selección de contenidos. La búsqueda se realizó utilizando una combinación de palabras clave relacionadas con "posdemocracia", "conflictos sociales", "crisis democrática", "desigualdad política" y "participación ciudadana", entre otras. Se aplicaron filtros para limitar los resultados a publicaciones revisadas por pares de los últimos 20 años (2003-2023), asegurando así la relevancia y actualidad de la información analizada. Además, se realizó una búsqueda manual de las bibliografías de los artículos, capítulos de libro y libros más citados para identificar otras fuentes relevantes que pudieran haber escapado a la búsqueda inicial.

En total, se revisaron más de 542 artículos y capítulos de libros académicos, de los cuales 152 fueron seleccionados para un análisis en

profundidad basado en su relevancia directa para el tema de estudio y su impacto en el campo (medido por el número de citas y la reputación de la publicación). Además de los artículos y capítulos de libros académicos, se incluyeron 18 libros seminales sobre teoría democrática y posdemocracia, así como 23 informes de organizaciones internacionales como la ONU, el Banco Mundial y Freedom House, que proporcionaron datos y análisis complementarios sobre el estado de la democracia a nivel global. Esta combinación de fuentes académicas y de política pública nos permitió triangular la información y obtener una visión más completa del fenómeno estudiado.

Los parámetros de análisis utilizados para examinar tanto la literatura como los casos de estudio se centraron en cinco dimensiones clave de los conflictos posdemocráticos: 1) Desigualdad política y económica, 2) Crisis de representación y legitimidad institucional, 3) Transformación del espacio público y debate democrático, 4) Influencia de actores no estatales en la política, y 5) Respuestas ciudadanas y movimientos sociales. Estas dimensiones fueron seleccionadas basándose en su prominencia en la literatura sobre posdemocracia y su relevancia para comprender los conflictos contemporáneos. Para cada dimensión, se desarrollaron subindicadores específicos que permitieron una evaluación sistemática y comparativa de los diferentes casos y contextos.

4. RESULTADOS

A continuación, se analizan cada uno de principales desafíos encontrados y se describe los principales puntos clave de cada desafío.

4.1. DESIGUALDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA

La desigualdad política y económica se ha convertido en uno de los conflictos más prominentes y preocupantes en el contexto de la posdemocracia. Este fenómeno, que se caracteriza por una creciente brecha entre los más ricos y el resto de la población, no solo tiene implicaciones económicas sino que también socava los fundamentos mismos de la democracia al crear disparidades significativas en el acceso al poder político y la influencia sobre la toma de decisiones. Autores como Piketty, en su

influyente obra "El capital en el siglo XXI" (2014), han proporcionado evidencia empírica contundente sobre cómo la concentración de la riqueza ha alcanzado niveles no vistos desde la Gilded Age, argumentando que esta tendencia es inherente al capitalismo y requiere intervenciones políticas significativas para ser contrarrestada. Piketty (2014) sostiene que, sin medidas correctivas, la desigualdad económica tiende a autoperpetuarse y a intensificarse, creando una dinámica que amenaza la cohesión social y la estabilidad política de las democracias.

En el ámbito de la ciencia política, autores como Bartels (2008) y Gilens (2012) han examinado cómo la desigualdad económica se traduce en desigualdad política. En su libro "Unequal Democracy" (2008), Bartels demuestra cómo los senadores estadounidenses son mucho más receptivos a las preferencias políticas de sus constituyentes más ricos, ignorando sistemáticamente las opiniones de los ciudadanos de ingresos medios y bajos. Gilens, por su parte, en "Affluence and Influence" (2012), proporciona evidencia adicional de cómo las políticas públicas en Estados Unidos reflejan predominantemente las preferencias de los ciudadanos más ricos, especialmente en áreas donde estas preferencias difieren de las de la mayoría. Estos estudios subrayan cómo la concentración de recursos económicos permite a las élites ejercer una influencia desproporcionada sobre el proceso político, socavando el principio democrático de igualdad política.

El concepto de "plutocracia" ha ganado relevancia en este contexto, siendo desarrollado por autores como Winters en "Oligarchy" (2011). Winters argumenta que las democracias contemporáneas están experimentando una transición hacia sistemas plutocráticos, donde el poder político está cada vez más concentrado en manos de una pequeña élite económica. Esta dinámica se ve reforzada por fenómenos como el lobby corporativo, el financiamiento de campañas políticas y el "revolving door" entre el sector público y privado, que Wedel analiza en detalle en su libro "Unaccountable" (2014). Estos mecanismos permiten a los actores económicos poderosos influir en la formulación de políticas de manera que favorece sus intereses, a menudo a expensas del bien común.

Un ejemplo paradigmático de cómo la desigualdad política y económica se manifiesta en el contexto de la posdemocracia es el caso de los

Estados Unidos. A pesar de ser considerada una de las democracias más antiguas y estables del mundo, Estados Unidos ha experimentado un aumento dramático de la desigualdad económica en las últimas décadas, acompañado de una creciente percepción de que el sistema político está "amañado" a favor de los ricos y poderosos. El caso *Citizens United v. FEC* de 2010, en el que la Corte Suprema eliminó las restricciones al gasto político por parte de corporaciones y sindicatos, es emblemático de esta tendencia. Esta decisión ha sido ampliamente criticada por permitir que el dinero tenga una influencia aún mayor en la política estadounidense, exacerbando la desigualdad política.

La manifestación de esta desigualdad se observa en múltiples ámbitos de la política estadounidense. Por ejemplo, en el debate sobre la reforma del sistema de salud, los intereses de las grandes compañías farmacéuticas y de seguros han tenido un peso desproporcionado en la formulación de políticas, a menudo en detrimento de soluciones que podrían beneficiar a la mayoría de la población. Similarmente, en el ámbito de la política fiscal, las reformas tributarias tienden a favorecer a las corporaciones y a los individuos más ricos, mientras que los programas de bienestar social enfrentan recortes constantes. Estos patrones reflejan cómo la concentración de recursos económicos se traduce en poder político, creando un ciclo de retroalimentación que profundiza aún más la desigualdad.

Las consecuencias de esta dinámica para la democracia estadounidense son profundas y potencialmente desestabilizadoras. La percepción generalizada de que el sistema político no responde a las necesidades y deseos de la mayoría ha alimentado el desencanto con las instituciones democráticas tradicionales y ha contribuido al surgimiento de movimientos populistas tanto de izquierda como de derecha. Fenómenos como el movimiento *Occupy Wall Street* o el ascenso de figuras políticas outsiders como Donald Trump pueden interpretarse, en parte, como respuestas a esta crisis de representación y legitimidad generada por la desigualdad extrema.

En conclusión, la desigualdad política y económica representa uno de los desafíos más significativos para las democracias contemporáneas en el contexto de la posdemocracia. El caso de Estados Unidos ilustra cómo, incluso en democracias establecidas, la concentración extrema

de riqueza puede socavar los principios fundamentales de igualdad política y representación efectiva. Para abordar este conflicto, será necesario repensar fundamentalmente cómo se distribuye el poder en nuestras sociedades y desarrollar mecanismos innovadores para asegurar que la voz de todos los ciudadanos tenga un peso real en el proceso democrático. Esto podría implicar reformas significativas en áreas como el financiamiento de campañas, la regulación del lobby, y políticas redistributivas más agresivas. Sin embargo, dado que quienes más se benefician del statu quo son también quienes tienen mayor influencia para bloquearlo, abordar este desafío requerirá una movilización sostenida de la ciudadanía y un compromiso renovado con los ideales democráticos de igualdad y justicia.

4.2. CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL

La crisis de representación y legitimidad institucional es uno de los conflictos centrales que emergen en el contexto de la posdemocracia (Renobell, 2024). Este fenómeno se caracteriza por una creciente desconexión entre los ciudadanos y las instituciones políticas tradicionales, así como por una pérdida de confianza en la capacidad de estas instituciones para representar efectivamente los intereses y demandas de la población. Crouch, en su influyente obra "Posdemocracia" (2004), argumenta que aunque las instituciones democráticas formales permanecen intactas, el proceso democrático se ha vuelto cada vez más superficial y menos efectivo en términos de representación ciudadana. Según Crouch (2004), en una sociedad posdemocrática, el debate público electoral está estrictamente controlado por grupos rivales de profesionales expertos en técnicas de persuasión, y se centra en una pequeña gama de cuestiones seleccionadas por estos grupos, mientras que la mayoría de los ciudadanos desempeña un papel pasivo y apático.

Otros autores han profundizado en diversos aspectos de esta crisis de representación. Por ejemplo, Mair, en su libro "Gobernando el vacío: La banalización de la democracia occidental" (2013), analiza cómo los partidos políticos tradicionales han perdido su capacidad para conectar a los ciudadanos con el Estado, creando un "vacío" en la representación democrática. Mair argumenta que los partidos se han convertido cada

vez más en agentes del Estado, alejándose de su función original como representantes de la sociedad civil. Esta transformación ha contribuido a una creciente apatía política y a la búsqueda de alternativas populistas o anti-establishment por parte de los ciudadanos desencantados.

Manin, en su obra "Los principios del gobierno representativo" (1997), ofrece una perspectiva histórica sobre la evolución de la representación democrática, argumentando que estamos presenciando una transición hacia lo que él llama "democracia de audiencia". En este modelo, los líderes políticos se comunican directamente con los votantes a través de los medios de comunicación, bypassing las estructuras tradicionales de los partidos políticos. Esta dinámica, según Manin, contribuye a la personalización de la política y a la volatilidad del comportamiento electoral, erosionando aún más los vínculos estables entre ciudadanos e instituciones representativas.

Un ejemplo concreto donde podemos observar la manifestación de esta crisis de representación y legitimidad institucional en el contexto de la posdemocracia es Chile. El país sudamericano, a menudo considerado un modelo de estabilidad democrática en la región, ha experimentado en los últimos años una profunda crisis de confianza en sus instituciones políticas. Esta crisis se hizo evidente con las masivas protestas sociales que estallaron en octubre de 2019, conocidas como el "estallido social". Estas movilizaciones, que inicialmente comenzaron como una respuesta al aumento de las tarifas del metro, rápidamente se transformaron en una expresión generalizada de descontento con la desigualdad económica, la corrupción política y la percepción de que el sistema democrático no estaba respondiendo a las necesidades de la mayoría de la población.

El caso chileno ilustra varios de los elementos característicos de la crisis de representación en un contexto posdemocrático. Por un lado, se observa una profunda desconfianza en los partidos políticos tradicionales y en las instituciones representativas, como el Congreso. Según datos del Latinobarómetro (2024), la confianza en los partidos políticos en Chile cayó a niveles históricamente bajos, con solo el 2% de la población expresando confianza en estas organizaciones en 2020. Por otro lado, las protestas revelaron una brecha significativa entre las

preocupaciones y demandas de la ciudadanía y la agenda política de la élite gobernante, evidenciando la incapacidad del sistema político para canalizar y responder efectivamente a las demandas sociales.

La respuesta institucional a esta crisis en Chile también refleja algunos de los desafíos y paradojas de la posdemocracia. El gobierno y los partidos políticos, en un intento por recuperar la legitimidad, acordaron iniciar un proceso constituyente para reemplazar la Constitución heredada de la dictadura de Pinochet. Este proceso, que incluyó un plebiscito y la elección de una Convención Constitucional con paridad de género y escaños reservados para pueblos indígenas, puede interpretarse como un esfuerzo por revitalizar la democracia y reconectar a los ciudadanos con las instituciones políticas. Sin embargo, el rechazo del texto constitucional propuesto en el referéndum de 2022 también demuestra la complejidad de abordar la crisis de representación y la dificultad de alcanzar consensos en un contexto de profunda polarización y desconfianza institucional.

En conclusión, la crisis de representación y legitimidad institucional en el contexto de la posdemocracia representa un desafío fundamental para las democracias contemporáneas. El caso de Chile ilustra cómo incluso en países con instituciones democráticas aparentemente estables, la desconexión entre ciudadanos y representantes puede llevar a crisis profundas que cuestionan los fundamentos mismos del sistema político. Abordar esta crisis requerirá no solo reformas institucionales, sino también un replanteamiento profundo de cómo se concibe y practica la representación democrática en el siglo XXI. Esto podría implicar la exploración de nuevas formas de participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil, y la búsqueda de mecanismos innovadores para reconectar a los ciudadanos con los procesos de toma de decisiones políticas.

4.3. TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y DEBATE DEMOCRÁTICO

La transformación del espacio público y el debate democrático es un aspecto crucial en el análisis de los conflictos que surgen en el contexto de la posdemocracia. Este fenómeno se caracteriza por una profunda reconfiguración de cómo se forma la opinión pública, cómo se articulan y discuten las ideas políticas, y cómo se toman las decisiones colectivas

en las sociedades contemporáneas. Habermas, en su obra seminal "Historia y crítica de la opinión pública" (1962), sentó las bases para comprender la importancia del espacio público en la democracia, argumentando que una esfera pública vibrante y accesible es esencial para el funcionamiento de una sociedad democrática. Sin embargo, en el contexto de la posdemocracia, este espacio público ideal se ha visto profundamente alterado por una serie de factores, incluyendo la concentración de los medios de comunicación, la influencia de las redes sociales, y la creciente polarización política.

Bauman (2000), en su análisis de "La modernidad líquida", ofrece una perspectiva valiosa sobre cómo la fluidez y la fragmentación de las estructuras sociales contemporáneas afectan el debate democrático. Bauman argumenta que la volatilidad de las identidades y las lealtades políticas en la era posmoderna dificulta la formación de consensos duraderos y la articulación de proyectos políticos a largo plazo. Esta dinámica se ve exacerbada en el contexto de la posdemocracia, donde la inmediatez y la espectacularización de la política a menudo prevalecen sobre la deliberación reflexiva y el compromiso cívico sostenido.

Castells, en su obra "Comunicación y poder" (2009), analiza cómo la revolución digital ha transformado radicalmente la naturaleza del espacio público y el debate democrático. Castells argumenta que la emergencia de la "sociedad red" ha creado nuevas formas de comunicación y organización política que desafían las estructuras de poder tradicionales. Sin embargo, también advierte sobre los riesgos de fragmentación y polarización que conlleva este nuevo ecosistema mediático, donde las "cámaras de eco" y las "burbujas de filtro" pueden reforzar las divisiones existentes y dificultar el diálogo entre diferentes grupos sociales y políticos.

Un ejemplo paradigmático de cómo la transformación del espacio público y el debate democrático se manifiesta en el contexto de la posdemocracia es el caso de Brasil. El país sudamericano ha experimentado en la última década una profunda polarización política y una reconfiguración radical de su esfera pública, especialmente en el período que rodea la elección y presidencia de Jair Bolsonaro (2018-2022). Este

proceso ilustra varios de los fenómenos característicos de la posdemocracia en relación con el espacio público y el debate democrático.

En primer lugar, Brasil ha sido testigo de una fragmentación extrema del paisaje mediático, con la proliferación de medios alternativos y redes sociales que han desafiado el dominio tradicional de los grandes conglomerados de medios. Si bien esto ha ampliado en cierta medida el acceso a la información y la diversidad de voces en el debate público, también ha contribuido a la creación de ecosistemas informativos paralelos y mutuamente excluyentes. La campaña de Bolsonaro, en particular, se benefició enormemente de la utilización estratégica de plataformas como WhatsApp y YouTube para difundir su mensaje, a menudo recurriendo a tácticas de desinformación y teorías conspirativas que erosionaron la base factual común necesaria para un debate democrático saludable.

Además, el caso brasileño ilustra cómo la polarización extrema puede llevar a una "tribalización" del debate público, donde la lealtad a un líder o grupo político específico prevalece sobre la evaluación crítica de ideas y políticas. Esta dinámica se vio exacerbada por el estilo confrontacional y divisivo de Bolsonaro, que a menudo atacaba a los medios de comunicación tradicionales, las instituciones académicas y otros actores de la sociedad civil que tradicionalmente han desempeñado un papel importante en la formación de la opinión pública. Como resultado, el espacio para el diálogo constructivo entre diferentes sectores de la sociedad se vio severamente reducido, con consecuencias potencialmente duraderas para la calidad del debate democrático en Brasil.

La experiencia brasileña también pone de manifiesto cómo la transformación del espacio público en la era digital puede exacerbar las desigualdades existentes en términos de acceso y influencia en el debate democrático. Mientras que las redes sociales han permitido una mayor participación de sectores previamente marginados, también han creado nuevas formas de concentración de poder informativo en manos de influencers, algoritmos y plataformas tecnológicas que no están sujetas a los mismos mecanismos de rendición de cuentas que los medios tradicionales. Esta dinámica plantea serios desafíos para la regulación del espacio público digital y la protección de la integridad del proceso democrático.

En conclusión, la transformación del espacio público y el debate democrático en el contexto de la posdemocracia representa un desafío fundamental para la vitalidad y la calidad de las democracias contemporáneas. El caso de Brasil ilustra cómo la fragmentación del paisaje mediático, la polarización extrema y la manipulación estratégica de la información pueden erosionar las bases del diálogo democrático y la formación de consensos. Abordar estos desafíos requerirá no solo innovaciones en la regulación de los medios digitales y la promoción de la alfabetización mediática, sino también un esfuerzo concertado por parte de la sociedad civil, las instituciones educativas y los actores políticos para reconstruir espacios de deliberación inclusivos y basados en hechos. Solo a través de este tipo de esfuerzos podremos esperar revitalizar el espacio público y el debate democrático en la era de la posdemocracia, asegurando que sigan siendo pilares fundamentales de sociedades verdaderamente democráticas y pluralistas.

4.4. INFLUENCIA DE ACTORES NO ESTATALES EN LA POLÍTICA

La influencia de actores no estatales en la política es un fenómeno que ha ganado una relevancia sin precedentes en el contexto de la posdemocracia, desafiando las concepciones tradicionales sobre la formación y ejecución de políticas públicas. Este tema ha sido abordado por numerosos académicos que han buscado comprender cómo la creciente participación de entidades como corporaciones multinacionales, organizaciones no gubernamentales (ONGs), think tanks y grupos de presión está reconfigurando el panorama político y el proceso de toma de decisiones en las democracias contemporáneas. Crouch (2004), en su análisis de la posdemocracia, argumenta que el poder corporativo ha llegado a dominar el proceso político de una manera que socava los principios democráticos fundamentales, creando un sistema en el que las decisiones clave se toman en negociaciones privadas entre los gobiernos electos y las élites empresariales.

Strange, en su obra "The Retreat of the State" (1996), ofrece una perspectiva complementaria al analizar cómo el poder se ha desplazado de los estados hacia los actores no estatales en el contexto de la globalización. Strange argumenta que este cambio ha llevado a una "diplomacia

triangular" en la que las corporaciones multinacionales negocian no solo con los gobiernos, sino también entre sí, creando un nuevo orden mundial en el que los estados nación ven disminuida su capacidad para controlar sus propios destinos económicos y políticos. Esta dinámica se ve exacerbada en el contexto de la posdemocracia, donde los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas democrática a menudo no logran capturar o regular estas nuevas formas de influencia política.

Ruggie (2013), en su trabajo sobre responsabilidad social corporativa y derechos humanos, ha explorado cómo las empresas multinacionales han asumido roles cuasi-gubernamentales en muchas áreas de la política global. Ruggie argumenta que este fenómeno crea tanto oportunidades como desafíos para la gobernanza democrática, requiriendo nuevos marcos de regulación y responsabilidad que trasciendan las fronteras nacionales. Esta perspectiva subraya la complejidad de abordar la influencia de actores no estatales en un mundo donde las líneas entre lo público y lo privado, lo nacional y lo global, se vuelven cada vez más borrosas.

Un ejemplo paradigmático de cómo la influencia de actores no estatales en la política se manifiesta en el contexto de la posdemocracia es el caso de los Estados Unidos, particularmente en relación con el papel de los grupos de interés y el lobby corporativo en Washington D.C. El sistema político estadounidense, con su larga tradición de pluralismo y su marco legal permisivo en cuanto al financiamiento de campañas políticas, ofrece un terreno fértil para examinar cómo los actores no estatales pueden moldear la agenda política y las decisiones legislativas de maneras que a menudo eluden el escrutinio público y los mecanismos de rendición de cuentas democrática.

Un aspecto clave de este fenómeno en los Estados Unidos es el papel del "revolving door" (puerta giratoria) entre el gobierno y el sector privado. Este término se refiere a la práctica común de individuos que alternan entre posiciones en el gobierno y en empresas o grupos de lobby, aprovechando sus conexiones y conocimientos para influir en la política pública en beneficio de intereses privados. Esta dinámica ha sido ampliamente documentada en sectores como la industria financiera, la defensa y la salud, donde ex funcionarios gubernamentales a menudo

asumen roles lucrativos en empresas que buscan influir en las mismas áreas de política en las que anteriormente trabajaban desde el gobierno.

El caso del lobby farmacéutico en los Estados Unidos ilustra vívidamente cómo la influencia de actores no estatales puede distorsionar el proceso democrático en el contexto de la posdemocracia. La industria farmacéutica gasta anualmente cientos de millones de dólares en actividades de lobby, superando a menudo a otros sectores en términos de recursos dedicados a influir en la legislación y la regulación. Esta influencia se manifiesta en políticas que a menudo favorecen los intereses corporativos sobre el bien público, como se ha visto en debates sobre la reforma del sistema de salud, la regulación de precios de medicamentos y la protección de patentes. La complejidad técnica de estos temas, combinada con la opacidad de muchas de las negociaciones entre lobbyistas y legisladores, crea un escenario en el que el ciudadano promedio se encuentra efectivamente excluido del proceso de toma de decisiones sobre cuestiones que afectan directamente su bienestar.

Además, el sistema de financiamiento de campañas políticas en los Estados Unidos, especialmente después de la decisión *Citizens United v. FEC* de la Corte Suprema en 2010, ha amplificado aún más la capacidad de los actores corporativos y otros grupos de interés para influir en el proceso político. Esta decisión, que eliminó muchas de las restricciones sobre el gasto político por parte de corporaciones y sindicatos, ha sido criticada por exacerbar la desigualdad política y permitir que los intereses especiales tengan una influencia desproporcionada en las elecciones y la formulación de políticas.

En conclusión, la creciente influencia de actores no estatales en la política representa uno de los desafíos más significativos para la democracia en la era de la posdemocracia. El caso de los Estados Unidos ilustra cómo, incluso en democracias establecidas con instituciones aparentemente robustas, la capacidad de los ciudadanos para influir en las decisiones políticas puede verse severamente comprometida por la acción de poderosos intereses privados. Abordar este desafío requerirá no solo reformas legislativas y regulatorias, sino también un replanteamiento fundamental de cómo conceptualizamos la participación democrática y la rendición de cuentas en un mundo donde el poder político

se distribuye cada vez más entre actores estatales y no estatales. Esto podría implicar la creación de nuevos mecanismos de transparencia y supervisión, el fortalecimiento de la sociedad civil y los medios de comunicación independientes, y la promoción de una ciudadanía más informada y comprometida capaz de contrarrestar la influencia de los intereses especiales en el proceso democrático.

4.5. RESPUESTAS CIUDADANAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Las respuestas ciudadanas y los movimientos sociales han emergido como una fuerza crucial en el contexto de la posdemocracia, representando una reacción dinámica y multifacética a las deficiencias percibidas en los sistemas democráticos contemporáneos. Estos fenómenos han sido objeto de estudio por parte de numerosos académicos que buscan comprender cómo la sociedad civil se organiza y moviliza en respuesta a los desafíos planteados por la erosión de la participación democrática efectiva. Castells, en su obra "Redes de indignación y esperanza" (2012), ofrece un análisis penetrante de cómo los movimientos sociales en la era digital están reconfigurando el panorama político. Castells argumenta que estos movimientos, caracterizados por su uso innovador de las redes sociales y su estructura organizativa horizontal, representan una nueva forma de contrapoder que desafía las estructuras políticas y económicas dominantes en la era de la posdemocracia. Della Porta (2013), en su extensa investigación sobre movimientos sociales y democracia participativa, ha explorado cómo las formas emergentes de activismo ciudadano están redefiniendo la participación política en el siglo XXI. Della Porta sostiene que estos movimientos no solo reaccionan contra las deficiencias de la democracia representativa, sino que también experimentan con nuevas formas de democracia directa y deliberativa. Este enfoque subraya cómo las respuestas ciudadanas a la posdemocracia no se limitan a la protesta, sino que también incluyen la creación de espacios alternativos de participación y toma de decisiones colectivas. Tarrow, en su obra "El poder en movimiento" (1994), proporciona un marco teórico valioso para entender cómo los movimientos sociales surgen y se desarrollan en respuesta a oportunidades y restricciones políticas. En el contexto de la posdemocracia, el análisis de

Tarrow es particularmente relevante para comprender cómo los ciudadanos identifican y aprovechan las grietas en los sistemas políticos aparentemente cerrados para movilizar el apoyo y presionar por el cambio. Esta perspectiva nos ayuda a entender la dinámica compleja entre las estructuras de poder existentes y las fuerzas sociales que buscan transformarlas. Un ejemplo paradigmático de cómo las respuestas ciudadanas y los movimientos sociales se manifiestan en el contexto de la posdemocracia es el caso de España, particularmente en relación con el movimiento 15-M (también conocido como el movimiento de los Indignados) que surgió en 2011. Este movimiento, que comenzó como una serie de protestas pacíficas en la Puerta del Sol de Madrid y rápidamente se extendió por todo el país, representa una respuesta directa a las percepciones de crisis democrática y económica en el contexto de la posdemocracia española. El 15-M surgió en un momento de profunda desafección política en España, caracterizado por altos niveles de desempleo, medidas de austeridad impopulares y una creciente percepción de que el sistema político estaba dominado por una élite desconectada de las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. Los manifestantes, bajo el lema "No nos representan", expresaron su frustración con un sistema bipartidista que percibían como incapaz de abordar los problemas fundamentales de la sociedad española. Este movimiento ilustra vívidamente cómo, en un contexto posdemocrático, los ciudadanos pueden buscar formas alternativas de participación política cuando sienten que los canales tradicionales de representación han fallado. Una característica distintiva del 15-M fue su énfasis en la democracia directa y participativa. Las asambleas populares organizadas en plazas públicas de todo el país se convirtieron en espacios de deliberación y toma de decisiones colectivas, desafiando las estructuras jerárquicas tradicionales de la política institucional. Este aspecto del movimiento refleja la búsqueda de nuevas formas de organización política que puedan superar las limitaciones percibidas de la democracia representativa en la era de la posdemocracia. El impacto del 15-M en el panorama político español ha sido profundo y duradero. Aunque el movimiento en sí mismo se disipó gradualmente, sus ideas y prácticas influyeron significativamente en la formación de nuevos partidos políticos, como Podemos, que buscaron canalizar el descontento popular hacia el sistema

político institucional. Este proceso ilustra cómo las respuestas ciudadanas a la posdemocracia pueden evolucionar desde la protesta callejera hacia formas más estructuradas de participación política, desafiando y potencialmente transformando el sistema desde dentro. Además, el legado del 15-M se puede observar en la proliferación de iniciativas ciudadanas y plataformas de participación a nivel local en toda España. Muchas ciudades han implementado presupuestos participativos, consultas ciudadanas y otras formas de democracia directa inspiradas en las demandas y prácticas del movimiento. Esto demuestra cómo las respuestas ciudadanas a la posdemocracia pueden tener un impacto duradero en la cultura política y las prácticas institucionales, incluso cuando el movimiento inicial pierde visibilidad. En conclusión, las respuestas ciudadanas y los movimientos sociales representan una fuerza vital en la configuración del panorama político en la era de la posdemocracia. El caso del 15-M en España ilustra cómo estos movimientos pueden surgir como una reacción directa a las deficiencias percibidas en los sistemas democráticos contemporáneos, ofreciendo no solo una crítica al statu quo, sino también experimentando con formas alternativas de participación y organización política. Estos fenómenos plantean desafíos significativos a las concepciones tradicionales de la democracia representativa, pero también ofrecen oportunidades para la renovación y profundización de la práctica democrática. Para los estudiantes de ciencia política y sociología, comprender estas dinámicas es crucial para desarrollar una visión matizada de cómo la democracia evoluciona y se reinventa en respuesta a los desafíos del siglo XXI. El estudio de estos movimientos no solo nos ayuda a diagnosticar los problemas de la posdemocracia, sino que también nos ofrece vislumbres de posibles caminos hacia una democracia más participativa, inclusiva y responsiva a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.

5. CONCLUSIONES

Los resultados de este análisis no solo tienen implicaciones teóricas para el estudio de la democracia y los conflictos sociales, sino que también ofrecen insights valiosos para políticos, activistas y ciudadanos interesados en fortalecer y revitalizar las prácticas democráticas en un

mundo cada vez más complejo y conflictivo. El análisis de los conflictos que surgen en el contexto de la posdemocracia revela una serie de desafíos profundos y complejos que enfrentan las sociedades contemporáneas. A través de la exploración de cinco dimensiones clave - la desigualdad política y económica, la crisis de representación y legitimidad institucional, la transformación del espacio público y debate democrático, la influencia de actores no estatales en la política, y las respuestas ciudadanas y movimientos sociales - emerge un panorama de sistemas democráticos bajo presión, donde las promesas fundamentales de igualdad política y representación efectiva se ven cada vez más comprometidas. Estos conflictos no son fenómenos aislados, sino que están profundamente interconectados, reforzándose mutuamente y creando un ciclo de desafección democrática que amenaza con socavar los fundamentos mismos de nuestros sistemas políticos.

La creciente desigualdad económica, como se observa en casos como Estados Unidos, no solo tiene implicaciones para la distribución de la riqueza, sino que también se traduce directamente en desigualdad política, donde el acceso al poder y la influencia sobre la toma de decisiones se concentra cada vez más en manos de una élite económica. Esta dinámica erosiona el principio fundamental de igualdad política sobre el que se basan las democracias, creando un sistema donde las voces de la mayoría de los ciudadanos son sistemáticamente marginadas en favor de los intereses de una minoría poderosa. Paralelamente, la crisis de representación y legitimidad institucional, ejemplificada por casos como el de Chile, revela una profunda desconexión entre los ciudadanos y las instituciones políticas tradicionales, alimentando un ciclo de desconfianza y apatía que debilita aún más la capacidad de los sistemas democráticos para responder efectivamente a las demandas y necesidades de la población.

La transformación del espacio público y el debate democrático, impulsada por la revolución digital y la fragmentación del paisaje mediático, ha creado nuevos desafíos para la formación de consensos y la deliberación democrática. El caso de Brasil ilustra cómo la polarización extrema y la proliferación de desinformación pueden erosionar la base factual común necesaria para un debate democrático saludable,

amenazando la cohesión social y la capacidad de las sociedades para abordar problemas colectivos de manera efectiva. Simultáneamente, la creciente influencia de actores no estatales en la política, como se observa en el papel del lobby corporativo en Estados Unidos, plantea serias preguntas sobre la capacidad de los sistemas democráticos para resistir la captura por intereses privados y mantener su compromiso con el bien común.

Frente a estos desafíos, las respuestas ciudadanas y los movimientos sociales emergen como una fuerza vital de renovación democrática. El caso del movimiento 15-M en España demuestra cómo la sociedad civil puede movilizarse para demandar nuevas formas de participación y representación, experimentando con modelos de democracia directa y participativa que buscan superar las limitaciones de los sistemas representativos tradicionales. Estos movimientos no solo ofrecen una crítica a las deficiencias de la posdemocracia, sino que también proporcionan laboratorios vivos para la innovación democrática, sugiriendo posibles caminos hacia sistemas políticos más inclusivos, responsivos y participativos.

En conclusión, los conflictos de la posdemocracia en el mundo contemporáneo revelan una crisis profunda en nuestros sistemas políticos, pero también ofrecen oportunidades para su reinvención y revitalización. Abordar estos desafíos requerirá un esfuerzo concertado en múltiples frentes: desde reformas institucionales que aborden la desigualdad económica y política, hasta nuevos mecanismos de participación ciudadana que puedan reconectar a los individuos con el proceso democrático. También será crucial desarrollar estrategias para regular la influencia de actores no estatales en la política y para fomentar un espacio público digital más saludable y conducente al debate democrático. Fundamentalmente, superar los conflictos de la posdemocracia exigirá un compromiso renovado con los valores democráticos fundamentales de igualdad, libertad y participación, adaptados a las realidades y desafíos del siglo XXI. Solo a través de este tipo de esfuerzo colectivo y sostenido podremos esperar construir sistemas democráticos más resilientes, inclusivos y capaces de cumplir sus promesas fundamentales en un mundo cada vez más complejo e interconectado.

6. REFERENCIAS

- Arendt, H. (1951). *The origins of totalitarianism*. Schocken Books.
- Bartels, L. M. (2008). *Unequal democracy: The political economy of the new gilded age*. Princeton University Press.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Polity Press.
- Castells, M. (2009). *Communication power*. Oxford University Press.
- Castells, M. (2012). *Networks of outrage and hope: Social movements in the Internet age*. Polity Press.
- Crouch, C. (2004). *Post-democracy*. Polity Press.
- della Porta, D. (2013). *Can democracy be saved?: Participation, deliberation and social movements*. Polity Press.
- Gilens, M. (2012). *Affluence and influence: Economic inequality and political power in America*. Princeton University Press.
- Habermas, J. (1962). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. MIT Press.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Verso Books.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.
- Mouffe, C. (2005). *On the political*. Routledge.
- Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge University Press.
- Nathan, A. J. (2003). Authoritarian resilience. *Journal of Democracy*, 14(1), 6-17.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.
- Rancière, J. (1999). *Disagreement: Politics and philosophy*. University of Minnesota Press.
- Renobell Santaren, V. (2024). La política de los discursos cambiantes en España, en Ruiz Sánchez, J.C. y Bermúdez Vázquez, M. (Coord.) *Territorios de pensamiento*, ISBN 978-84-1170-933-0. Editorial Dikynson.
- Ruggie, J. G. (2013). *Just business: Multinational corporations and human rights*. W. W. Norton & Company.
- Snyder, T. (2017). *On tyranny: Twenty lessons from the twentieth century*. Tim Duggan Books.

- Strange, S. (1996). *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press.
- Streeck, W. (2014). *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*. Verso Books.
- Tarrow, S. G. (1994). *Power in movement: Social movements and contentious politics*. Cambridge University Press.
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge University Press.
- Wolin, S. S. (2008). *Democracy incorporated: Managed democracy and the specter of inverted totalitarianism*. Princeton University Press.
- Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. Public Affairs.

LOS DELITOS CIBERNÉTICOS Y EL HACKTIVISMO YIHADISTA: EL CASO DE TV5 MONDE

PAULA M. NÚÑEZ-GUERRA
Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

La creciente dependencia de Internet ha hecho posible, además, que los ciberataques no sean solamente unas amenazas para las infraestructuras críticas, sino en el pretexto para incrementar las tensiones entre los Estados, como expone Cerasela (2021, p. 18), quien piensa que “las autoridades estatales no deberían tratar estos ciberataques con superficialidad, sino deben involucrarse más, porque los estados tienen el deber de proteger a sus ciudadanos tanto en el entorno offline como en el entorno online”. Es por ello por lo que organizaciones como la UE o la OEA (Organización de los Estados Americanos), como explican Anguita y Bartolomé (2021), han tenido en cuenta la necesidad de trabajar para proteger las infraestructuras críticas por el hecho de tener presente las consecuencias negativas que tendría en para la sociedad un ciberataque ante un servicio o elemento fundamental. Sin embargo, las colaboraciones para velar por la seguridad de las infraestructuras críticas también acaparan el terreno nacional y en este sentido destaca la labor del GDT (Grupo de Delitos Telemáticos). El funcionamiento de este grupo se centra en, además de detectar los ataques y descubrir las vulnerabilidades de las entidades afectadas, en colaborar con otros organismos como otros actores tanto nacionales como internacionales.

En este artículo, y a propósito de la cercana década que se va a cumplir, se pretende analizar la repercusión mediática que ocasionó el ciberataque yihadista en la cadena TV5 Monde el 8 de abril de 2015. Esa noche y durante varias horas, muchos de sus canales y su página web aparecieron en negro con mensajes yihadistas. En ellos se podía leer “Je suis

ISIS”, haciendo alusión al entonces reciente lema de “Je suis Charlie” tras los ataques a la redacción de Charlie Hebdo. Este ciberataque fue llevado a las portadas de diversos medios nacionales franceses, pero también internacionales provocando así uno de los objetivos que los hacktivistas yihadistas pretenden con estas acciones: sembrar el terror y el pánico. Todo ello se llevará a cabo a través de una metodología de estudio con la medición de la repercusión de las noticias, tanto nacionales como internacionales, que se hicieron eco. Con estos datos, se observará la trascendencia a nivel mediático de un desafío que no entiende de fronteras como es el del ataque a infraestructuras críticas. Como se verá en la ponencia, el miedo y el terror del ciberataque fueron publicados en diferentes idiomas (español, inglés, francés, etc.) en diferentes partes del mundo como Israel, Australia, Togo, Níger, Marruecos o Burkina Faso. Apenas casi una década después, cabe analizar la repercusión que tuvo ese delito cibernético y el desafío al que nos enfrentamos la población mundial con estas amenazas que evolucionan y que cada vez son más latentes.

2. OBJETIVOS

El presente estudio se plantea con el objetivo de analizar la repercusión mediática que ocasionó el ciberataque yihadista en la cadena TV5 Monde el 8 de abril de 2015. Ello dará respuesta a la siguiente pregunta: “¿Cuál fue la repercusión que tuvo el ciberataque yihadista en TV5 Monde?”, con la hipótesis de que el ciberataque yihadista en la cadena francesa tuvo gran repercusión tanto a nivel nacional como en un plano internacional.

3. METODOLOGÍA

Para el presente capítulo se ha procedido a una metodología basada en un método descriptivo, permitiendo así mostrar el papel del hacktivismo yihadista dentro de los ciberdelitos y cómo se atentan a las infraestructuras críticas. Una vez expuesta la teoría, se ha pasado a un método de análisis a través del estudio de caso del ciberataque yihadista que sufrió TV5 Monde. Este método se ha dividido en dos fases. Una

primera que ha consistido en utilizar palabras clave para buscar noticias que se hicieran eco en las primeras 48 horas del suceso – 8 y 9 de abril de 2015 – a través de la herramienta de personalizar la búsqueda. En una primera búsqueda se han utilizado las palabras “TV5Monde” y “Je suis ISIS”. Después, se ha buscado por “TV5Monde” y, por último, únicamente por “Je suis ISIS”. Una vez que se han localizado las noticias que se hicieron eco del hecho, se ha dado paso a la segunda fase. Esta fase ha estado protagonizada por la aplicación *BuzzSumo*. Con ella se ha podido medir la repercusión de cada noticia publicada en Facebook, X, Pinterest y Reddit.

4. ESTADO DEL ARTE

4.1. LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS COMO OBJETIVOS DE LAS AMENAZAS

Cuando hablamos de infraestructuras críticas nos referimos a los “recursos, servicios, tecnologías de la información y redes, que, en el caso de sufrir un ataque, causarían gran impacto en la seguridad, tanto física como económica, de los ciudadanos o en el buen funcionamiento del Gobierno de la Nación” (Candau, 2011, p. 270). En resumidas cuentas y como menciona Corrochano (2022) haciendo referencia a una directiva europea, las infraestructuras críticas conforman el elemento principal de la Seguridad Nacional. Por esta concepción de amplia extensión, “el impacto de la caída de una de ellas debe ser necesariamente global y extenso. Y ello convierte en dependientes tanto a los servicios que proporcionan estas infraestructuras como las propias infraestructuras entre sí” (Sánchez y López, 2017, p. 180). Con esa última frase, los autores hacen referencia al hecho de que para que un servicio ofrecido por una infraestructura funcione, es necesario la puesta en marcha de otra infraestructura crítica. De ahí esa interdependencia a la que los autores hacen referencia. En este sentido y de acuerdo con Poveda y Torrente (2016), un ataque dirigido hacia una infraestructura crítica supone una de las mayores amenazas para la sociedad en cuanto a su seguridad nacional e internacional. Es por ello por lo que, como señala Carlini (2016), el hecho de proteger las infraestructuras críticas es una

de las medidas con más relevancia subyace dentro de la estrategia de ciberseguridad, junto con:

“-La mejora de las capacidades técnicas, operativas y analíticas de las instituciones involucradas en la seguridad cibernética aumentando la capacidad estatal en el análisis, la mitigación, la prevención y la capacidad de reacción a cualquier ataque cibernético. -Asistir en la colaboración entre el sector privado y público para alentar la protección de la propiedad intelectual nacional. -Promover una cultura de seguridad entre la población y las instituciones, informando sobre las amenazas en el ciberespacio. (...) -Apoyar de manera incondicional la cooperación internacional en la ciberseguridad, sobre todo esas iniciativas que ya se están debatiendo dentro de las organizaciones internacionales. -Preparar a las Fuerzas Armadas para las nuevas amenazas, estipulando nuevas alianzas en el quinto dominio. -Alentar la gobernabilidad de Internet para favorecer la innovación de la web; esta medida está patrocinada sobre todo por EE.UU., refiriéndose a esos países que imponen restricciones sobre la información para prevenir o reprimir a la oposición”. (Carlini, 2016, pp. 12-13)

Respecto al segundo punto haciendo alusión a la colaboración público-privada para preservar la protección nacional, Caro (2013) incide en la idea que la responsabilidad de protección de las infraestructuras críticas tiene una doble responsabilidad entre el sector público y el sector privado. Respecto a esto, Sánchez y López (2017) inciden en la idea de que la historia de los ciberataques recibidos hace ver que el sector privado por sí sólo no tiene la capacidad suficiente como para defenderse de esas amenazas. Pero, destacan su papel en esta colaboración: “De la misma manera, la participación del sector privado en la seguridad nacional, dados los recursos y la información que maneja, no es ya un factor meramente deseable, sino que se ha convertido en una verdadera necesidad” (Sánchez y López, 2017, p. 173). Del mismo modo, la cooperación público-privada, compartiendo responsabilidades entre los diversos sujetos aparece en uno de los cinco ejes que Sánchez y López (2017) enumeran respecto a la Protección de las Infraestructuras Críticas (PIC) en España. A ella, los autores añaden la “1. Coordinación (...) 3. Equilibrio y eficiencia, 4. Planificación escalonada y 5. Resiliencia” (Sánchez y López, 2017, p. 181).

Entre las infraestructuras críticas se puede destacar el sector financiero y de salud (Machín y Gazapo, 2016), aunque también entrarían en esa

categoría las centrales nucleares, los transportes, las redes de energía, los sistemas de suministros, tecnologías de la información y la comunicación, etc. A estas ocho categorías, Candau (2011) añade la administración, el sector aeroespacial, la industria, la industria química y las instalaciones de investigación; y, especifica dentro de los sistemas de suministros el sector del agua y el de alimentación. Dentro de estos sectores, Corrochano (2022) destaca la red eléctrica en la energía, las entidades bancarias y valores respecto al sector financiero. Además, hace hincapié en la mercancía y manipulación – como en laboratorios – de elementos peligrosos dentro de la investigación, la industria química y nuclear. Igualmente, dentro de las infraestructuras de los suministros, el autor señala que podían verse afectadas la producción y distribución; y, en cuanto a la red de transporte, serían instalaciones, según el autor, como aeropuertos, puertos o redes de transporte público. Otras instalaciones que pueden verse afectadas, como expone el autor, es Internet dentro de las TICs, las redes de información en la Administración Pública o los ambulatorios y hospitales dentro del sector de salud. Respecto al sector sanitario, Machín y Gazapo (2016) recalcan la susceptibilidad de que se produzca un ciberataque en lo que ellos denominan “e-salud” por esa modalidad online. La vulnerabilidad de estos sistemas se produce por los intercambios de información y de datos sanitarios en un ámbito transfronterizo con a través de “EHR (registros electrónicos de salud) o PHR (registros de salud del paciente)” (Machín y Gazapo, 2016, p. 58).

Los ataques a las infraestructuras críticas en el ciberespacio vienen determinados por una serie de peligros que suponen al final numerosas vulnerabilidades, según Ruíz (2016), como el ser objetivo directo de un ataque o la gran conexión que existe entre unas y otras infraestructuras críticas con la posibilidad de un efecto dominó en un ciberataque. Además, el autor señala otro riesgo que supone un ciberataque a las infraestructuras críticas y es el gran impacto psicológico que supone en la población. Una sociedad que, según Sánchez y López (2017, p.173), “ni siquiera contempla un fallo generalizado de los servicios esenciales sobre los que pivotan nuestra vida económica, política, social y nuestra propia supervivencia como individuos”. No obstante, la probabilidad

de un ciberataque viene también marcada, como indica Ruíz (2016), por el desarrollo y la dificultad de una tecnología cada vez más veloz; además de la imposibilidad de controlar los elementos en todo el mundo al ser inseguros en algunas partes del planeta.

Teniendo en cuenta todo esto, Candau (2011) establece que son tres los puntos que hay que tener en cuenta cuán crítico es un ciberataque a una infraestructura crítica: estudiar los daños que pueda ocasionar en el número de víctimas mortales o graves, analizar el impacto económico del daño y las pérdidas que puede haber ocasionado; y, observar la opinión pública y el comportamiento de la sociedad, ya que puede verse afectada su confianza o su vida diaria al prescindir de elementos y servicios esenciales. No obstante, la amenaza a una infraestructura crítica viene determinada, según Corrochano (2022), por ocho elementos: terrorismo, crimen organizado, causas naturales, espionaje, proliferación de armas de destrucción masiva, vulnerabilidad en el ciberespacio, vulnerabilidad en el espacio aéreo y vulnerabilidad en el espacio marítimo. Respecto a esto último, Machín y Gazapo (2016, p. 55) subrayan la importancia de este sector en la Unión Europea, ya que “el transporte internacional naval aporta el 74% de las mercancías fuera de la Unión Europea. Europa cuenta con más de mil doscientos puertos comerciales”; y añaden: “cada año por los puertos europeos transitan el 37% del tráfico intracomunitario de mercancías y unos 385 millones de pasajeros” (Machín y Gazapo, 2016, p. 55).

4.2. EL HACKTIVISMO YIHADISTA

No obstante, el ciberyihadismo pretende cometer también ‘atentados cibernéticos’. Mientras que en el yihadismo se utilizaba métodos tradicionales de la violencia física, como los asaltos armados, con el propósito de atentar a un Gobierno, población o infraestructura crítica, entre otros objetivos; el ciberyihadismo hace uso de las armas cibernéticas, como puede ser la utilización de malware, con el fin de atacar el sistema cibernético de un objetivo señalado. Lo más cerca que hemos estado de un ciberataque de etiología terrorista que atente con la salud pública, según González (2020b) ha sido el intento de Dáesh de envenenar agua en Inglaterra a través del cambio del sistema de escala de unas depuradoras e

introducir elementos tóxicos. Es por ello por lo que el hacktivismo “se ha abierto una puerta en este mundo convirtiéndose en una posible arma a utilizar por este movimiento” (Pérez, 2020, p. 8). A diferencia del hacktivismo convencional, el hacktivismo yihadista, según Torres (2018), se diferencia en la vinculación ideológica a la hora de ejercer esa violencia. De este modo, como señala el autor, cuando hay un robo de datos no se hace con el objetivo de coaccionar o intimidar a la víctima publicando esa información; sino que se recopilan esos datos a modo de *kill list* para saber sus movimientos y posteriormente atacarles.

La idea del Califato impregnó en un espacio sin fronteras dentro del ciberespacio y entre los grupos terroristas ya se comenzó a hablar del término ‘cibercalifato’. Este ejemplo de propaganda junto a otros tantos bajo una falsa bandera proislamista podría calificarse de hacktivismo y es que se basa en conseguir la provocación de un grupo de personas. Lo más acertado, como expresa Pérez (2020) es hablar de grupos ciberterroristas que actúan en favor de unos ideales yihadistas; como es el caso de Cyber Caliphate Army (CCA) y de Islamic State Hacking Division (ISHD). Ambos grupos fueron creados por Abu Hussain al Britani (Junaïd Hussain), quien, según explica la autora, comenzó con la actividad hácker a los quince años y tras haber pasado por la cárcel se unió a las filas de Dáesh en Siria. Tras su muerte, se convirtió en líder Siful Haque Sujana quien fundó un subgrupo dentro de la CCA: Sons Caliphate Army (SCA). Este grupo, según la autora, ha perpetrado y reclamado a Dáesh el número de 15.000 ciberataques en usuarios de Facebook y Twitter.

En 2021, fueron numerosos los ataques perpetrados por el hacktivismo yihadista. Como ejemplo de esas actuaciones, en agosto de 2021, bajo la identidad de ‘Hackers of the Islamic State’ se ejecutó una desfiguración al Ministerio de Sanidad de Moldavia. En ese mismo mes, se inyectó contenido alusivo al “califato islámico” en algunas scripts infectadas en el gobierno municipal de Filipinas. Algo similar a lo ocurrido en 2017 con el hacktivismo producido en las páginas webs del gobernador de Ohio. Una actividad que ya ocurrió en 2015 cuando simpatizantes de Dáesh atacaron a cuentas de militares de Estados Unidos y publicaron tuits como “Solados americanos, estamos llegando, cuiden sus

espaldas”¹⁷. Como ejemplo también de este tipo de hacktivismo, Pérez (2020) destaca el caso de ‘Mujahidin313’, quien, bajo esa identidad cometió decenas de desfiguraciones en páginas webs durante 2018 en varias partes del planeta; aunque, como expone la autora, desde 2019 no ha mostrado señales de actividad.

Sin embargo, hay que remontarse a 2001 para hablar del primer caso de hacktivismo, que curiosamente, como señala Torres (2018), coincide con la primera actuación en Internet desde una perspectiva yihadista. Se trató, como indica el autor, de Mohamedou Ould Slahi, quien reclutaba a nuevos adeptos a Al Qaeda y participó en la denegación de servicios en varias páginas webs públicas. Desde entonces, el autor señala el hacktivismo yihadista como un fenómeno que ha ido evolucionando y que ha tenido su momento auge hace poco tiempo por dos razones: por la influencia del éxito de Anonymous y por la facilidad de conectar con el público que tiene una mayor destreza con las TICs. Además de los ataques DDoS y de continuas desfiguraciones en webs, Pérez (2020), recalca el potencial del hacktivismo yihadista en materia de reclutamiento, dónde asegura que el EI “parece estar priorizando la captación de jóvenes europeos con conocimientos y formación en nuevas tecnologías con el objetivo de crear su propio ‘ciberejército’” (Chamorro, 2015 (citado en Pérez, 2020, p. 10)). Como ejemplo de ello y atendiendo a Torres (2018), en 2011 Al Qaeda difundió un vídeo llamado ‘No confíes en otros, toma la responsabilidad por ti mismo’ en el que se perseguía captar a musulmanes con destrezas informáticas y se les incitaba a que condujesen “en armonía con el plan general del muyahidín [...] ataques contra los *websites* y las redes electrónicas de las grandes empresas y las administraciones públicas de los países que atacan a musulmanes [...]” (Jihadology, 2011 (citado en Torres, 2018, p. 2016)).

Los ciberterroristas son entendidos como aquellos individuos que hacen uso de la violencia mediante ciberataques con un objetivo proyectado a través del cual, la repercusión de manera indirecta es hacia una audiencia más amplia. Véase, por ejemplo, el sembrar el miedo y el terror en una sociedad. Cuando los ciberterroristas hacen uso del ciberespacio lo

¹⁷ Traducción de la autora del original: “American soldiers, we are coming, watch your back”

hacen, según Candau (2011), para estar en alerta ante cualquier tipo de difamación u ofensa tanto al islam como a cualquier representación como es al profeta Mahoma. Como ejemplo de esto, el ataque perpetrado contra la redacción de Charlie Hebdo al grito de “¡Venimos a vengar al profeta!”. A través del uso de internet, los ciberterroristas tienen como uno de los objetivos, según el autor, de conseguir radicalizar nuevos adeptos haciendo uso de internet como una relación imprescindible. Sin embargo, como señalan Sánchez, Martínez y Téllez (2022), los ciberterroristas no únicamente se conectan con miembros de una misma organización o con aquellos individuos que pueden llegar a ser potencialmente vulnerables para ser radicalizados; sino que usan el ciberespacio para ponerse en contacto con otras organizaciones: “Es común encontrar publicaciones de apoyo entre grupos de todo el mundo que intercambian información sobre la logística, planificación y ejecución de atentados – como construir bombas, crear y organizar una célula terrorista, perpetrar ataques” (Subijana, 2008 (citado en Sánchez, Martínez y Téllez (2022, p. 255)). Además, como expone Pedrero (2018), las organizaciones mantienen contacto dentro de esta estructura virtual con productoras en varios idiomas y especialistas en *nashid* – o música que ensalza la exaltación religiosa yihadista –; aparte de la disposición de la emisora *Al Bayan*, una editorial y varias revistas. Por otro lado, según el autor, Dáesh dispone dentro de esta ‘burbuja ideológica’ de seguidores y miembros que comparten su mensaje por las redes sociales y son, gracias al factor multiplicador de Internet quienes consiguen que el contenido se difunda. En este caso, según afirma el autor, la organización facilita el material a sus adeptos para que sean ellos quienes lo propaguen; además de contar con un equipo de traductores.

Respecto al perfil de este tipo de atacantes, teniendo a Fernández, Miralles y Millana (2019) señalan que puede darse el caso de que el ciberterrorista ataque sin grandes conocimientos informáticos y exponen las seis cualidades que tiene un terrorista cibernético en base a la clasificación de Patrón (2013):

“1. Es una persona que a través de sus acciones causa pánico y terror con la finalidad de debilitar y desacreditar a gobiernos, a la sociedad, a una creencia, etc.

2. Es un sujeto con un carácter estratégico, pues es capaz de captar tanto la atención como el apoyo de la comunidad (colegios, universidades, iglesias, etc.). En este caso, utiliza los medios informáticos y las redes sociales.
3. Es un sujeto que tiene claramente marcados sus objetivos tanto de ataque como de población diana (público objetivo)
4. Su perfil criminal está lejos del parámetro del “criminal de cuello blanco”, como señalara el sociólogo estadounidense Edwin Sutherland (1943) para referirse a un criminal informático. Con el avance de los tiempos, pensar que solo las personas con alto poder adquisitivo pueden ser cibercriminales es cometer un claro error ante la perspectiva mundial y su avance progresivo. Cualquiera puede estar capacitado para ser un terrorista informático o para diseñar páginas web, pues solo se necesita un ordenador y la intención de aprender.
5. Es una persona con un fuerte resentimiento hacia la sociedad o un grupo dentro de ella, elemento clave que en muchos casos surja el terrorismo.
6. Por último, conoce las maneras de atacar utilizando los diferentes medios informáticos. Este punto se entiende como el saber cuáles programas manejar, cómo captar a las personas a través de los medios informáticos y cómo llegar a sus diversos fines con el uso de la Red.” (Patrón, 2013 (citado en Fernández, Miralles y Millana (2019, p. 13)).

4.3. TENDENCIA DE LA ACTIVIDAD TERRORISTA EN INTERNET

La tendencia de la actividad terrorista en Internet se basa, según Pedrero (2018), en una utilización de redes sociales mayoritarias, al mismo tiempo del uso de canales y webs encriptadas: “se camuflan, utilizan cierta simbología para reconocerse entre ellos, no usan las fotos (tan obvias) que hacían que prácticamente les eliminaran la cuenta a los pocos minutos, buscan el anonimato, usan sistemas de encriptación, etc.” (Pedrero, 2018, p. 57). Este control existe de manera exhaustiva en organizaciones como Dáesh donde se vigila la comunicación de los integrantes fuera de la ‘burbuja ideológica’ y donde, según el autor, se les prohíbe a las mujeres que son combatientes conectarse, pese a que, como señala el autor, antes sí se permitía con el objetivo de conseguir captar a nuevas combatientes.

Asimismo, como señala Sánchez (2021), las técnicas usadas para el mantenimiento de las comunicaciones encriptadas han sido el *dead dropping* – sin uso actualmente – y la utilización de aplicaciones que facilitan el criptograma – o texto cifrado –. Según el autor, estas técnicas

facilitan el acceso a información estratégica a la hora de planificar y ejecutar un atentado como, por ejemplo, el acceso a mapas o buscar los enclaves para adquirir un coche. Además, añade que “se suprimen las limitaciones espaciotemporales, facilitando que el mensaje alcance a más personas (capacidad de difusión global) y su exposición se prorrogue durante más tiempo (permanencia).” (Sánchez, 2021, p. 7). Como ejemplo de uso de estos métodos de comunicación, el autor expone que para mantener una comunicación de cara al atentado del 11M, la célula que atentó siendo afín a Al Qaeda usó el *dead dropping*. Además de la comunicación encriptada, atendiendo a Lejarza (2015), son varios los factores que hacen posible el éxito de los grupos terroristas en Internet:

- “-Publicar en ellas es mucho más barato que en cualquier otro medio de comunicación convencional como radio, prensa o televisión.
- Su acceso no está centralizado y participar en ellos es fácil: sólo hace falta un dispositivo.
- Los mensajes pueden publicarse libremente, están exentos de los controles y políticas de publicación de los medios de comunicación convencionales.
- Su difusión geográfica es mayor que la que puedan alcanzar prensa, radio o televisión.
- Son inmediatos. No existe intervalo de tiempo entre el transcurso de un suceso y su narración en las redes.” (Lejarza, 2015, p. 6)

El nexo de estos factores hace posible, según la autora, entender el uso de la tecnología por parte de los grupos terroristas para, entre otras cosas, propagar su ideología. A través de formatos como el audio, videojuegos, vídeo o revistas; “imparten instrucción ideológica o práctica, dan explicaciones y justificaciones o promueven actividades terroristas” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en inglés, UNODC), 2012, p. 3). Pero, además de utilizar las tecnologías como herramientas de captación y radicalización, las organizaciones terroristas hacen su uso para propagar el miedo. Atendiendo a un estudio realizado por Sánchez (2021), en la mayoría de los casos, las características que más se atribuyó a los contenidos yihadistas fue la divulgación del terror. Esto coincide con las tres metas que persigue Dáesh, según Perper (2021): (1) sembrar el terror, (2) legalizar su discurso y (3) obtener el respaldo de sus actuaciones.

5. RESULTADOS

En total han sido siete noticias que se hicieron eco del ciberataque yihadista a través de la búsqueda de “TV5 Monde” y “Je suis ISIS”. De todas esas noticias, la que más repercusión que tuvo [Ver Tabla 1] fue la publicada por el *Daily Mirror* bajo el titular “BBC hacked by ISIS? ‘Operational error’ sparks fears as broadcast interruption leaves presenter flustered” con una repercusión en redes de 1.023 veces la noticia difundida. Igualmente, en esta misma búsqueda, cinco de los resultados corresponden a diarios franceses de los cuales, tres de ellos superan las 100 ocasiones difundidas en redes sociales. Y, del mismo modo, se ha obtenido un resultado fuera de las fronteras de Europa en Maliweb que es del país de Mali con 21 veces difundida.

Por su parte, se ha obtenido 50 resultados con la búsqueda “TV5 Monde” donde la noticia que más repercusión tuvo fue una de *The Guardian* con el titular “French media groups to hold emergency meeting after Isis cyber-attack” y con un total de 2.3k de veces difundida. Un resultado próximo a lo analizado de una noticia de Franceinfo con el titular “Ce que l’on sait du piratage de la chîne TV5 Monde par des individus se réclamant du groupe Etat islamique” y con una repercusión de 2.1k en redes sociales. En este caso, 24 de los 50 resultados pertenecen a medios de Francia y 19 del total corresponden a medios fuera de Europa.

TABLA 1. Noticias que se hicieron eco del ciberataque. Búsqueda de “TV5 Monde” y “Je suis ISIS”

Nº	Fecha	Titular	Autor	Medio	País del medio	Repercusión
1	9 de abril de 2015	Cyberattaque contre TV5 monde: la guerre	Mathieu Slama	Le Figaro	Francia	Facebook: 99 X: 54 Total: 153
2	9 de abril de 2015	TV5 Monde: une attaque partie de France Avant de transiter par l'international	Jean Alphonse Richard	RTL	Francia	-
3	9 de abril de 2015	Piratage de TV5 Monde: mystère autour de l'identité du «CyberCaliphate»	Anne-Laure Frémont	Le Figaro	Francia	Facebook: 80 X: 41 Total: 121
4	9 de abril de 2015	TV5 Monde pirate par l'EU: "Des dégradations importantes" (vidéos)	Belga News	RTBF	Francia	-
5	9 de abril de 2015	Piratage de TV5 Monde: qui se cache derrière Cyber Caliphate?	Marie-Violette Bernard	Franceinfo	Francia	Facebook: 109 X: 12 Total: 121

6	9 de abril de 2015	La chaîne TV5 Monde piratée par des militants de l'État islamique	Maliweb	Maliweb	Mali	Facebook: 19 X: 2 Total: 21
7	9 de abril de 2015	BBC hacked by ISIS? 'Operational error' sparks fears as broadcast interruption leaves presenter flustered	Danny Walker	Daily Mirror	Reino Unido	Facebook: 839 X: 179 Reddit: 3 Pinterest: 2 Total: 1.023

Fuente: elaboración propia a través de los datos proporcionados de la herramienta BuzzSumo

TABLA 2. Noticias que se hicieron eco del ciberataque. Búsqueda de “TV5 Monde”

Nº	Fecha	Titular	Autor	Medio	País del medio	Repercusión
1	8 de abril de 2015	'Poderoso ciberataque' deja fuera del aire a cadena de televisión francesa TV5Monde	Rodrigo Aguilar	CNN	Estados Unidos	Facebook: 79 X: 372 Total: 451
2	8 de abril de 2015	TV5 MONDE PIRATÉE PAR DES INDIVIDUS SE RÉCLAMANT DE DAESH	S.C y D.N.	BFMTV	Francia	-
3	8 de abril de 2015	Ce que l'on sait du piratage de la chaîne TV5 Monde par des individus se réclamant du groupe Etat islamique	Franceinfo	Franceinfo	Francia	Facebook: 1.5K X: 521 Total: 2.1K
4	8 de abril de 2015	Une chaîne francophone pirate par l'Ei	S.a.	Togo Diplomatique	Togo	-
5	8 de abril de 2015	French-Language TV5 Monde Attacked by Islamic State Hackers	Variety Staff	Variety	Estados Unidos	Facebook: 28 X: 40 Reddit: 1 Total: 69
6	9 de abril de 2015	French media groups to hold emergency meeting after Isis cyber-attack	Angelique Chrisafis y Samuel Gibbs	The Guardian	Reino Unido	Facebook: 1.3K X: 1K Reddit: 50 Total: 2.3K
7	9 de abril de 2015	Ataque a TV5: nueva dimensión del ciberterrorismo	Peter Hille	DW	Alemania	X: 7 Total: 7
8	9 de abril de 2015	Un ciberataque yihadista interrumpe los servicios de la cadena francesa TV5	Gabriela Cañas	El País	España	-
9	9 de abril de 2015	TV5 Monde: une cyberattaque “précédent dans l'histoire de la télévision”	France 24	France 24	Francia	Facebook: 205 X: 38 Reddit: 20 Total: 263

10	9 de abril de 2015	TV5 Monde: une cyberattaque "précédent dans l'histoire de la télévision"	Le Point	Le Point	Francia	-
11	9 de abril de 2015	La cadena de televisión francesa ha sido «hackeada»	Eduardo Medina	MuyComputer	España	Facebook: 53 X: 33 Total: 86
12	9 de abril de 2015	Piratage de TV5 Monde: quelle réponse apporter à la cyberattaque de l'EI?	France 24	France 24	Francia	Facebook: 1 Total: 1
13	9 de abril de 2015	TV5 Monde, un piratage d'ampleur et de nombreuses zones d'ombre	Martin Untersinger	Le Monde	Francia	Facebook: 762 X: 194 Total: 956
14	9 de abril de 2015	Piratage de TV5 Monde: retour sur une attaque sans précédent	Franceinfo	Franceinfo	Francia	X:1 Total: 1
15	9 de abril de 2015	TV5 Monde totalement piratée par des cyberdijihadistes	Serge Leblal	Le Monde Informatique	Francia	Facebook: 49 X: 22 Total: 272
16	9 de abril de 2015	TV5 Monde: une attaque partie de France avant de transiter par l'international	Jean-Alphonse Richard	RTL	Francia	-
17	9 de abril de 2015	TV5 Monde: Le piratage de l'EI, une cyberattaque sans précédent	Thuy Vân	VOV France	Francia	-
18	9 de abril de 2015	Frech TV network TV5Monde 'hacked by cyber caliphate in unprecedented attack' that revealed personal details of French soldiers'	Jaime Campbell	Independent	Reino Unido	Facebook: 37 X: 134 Reddit: 3 Total: 174
19	9 de abril de 2015	French broadcaster TV5Monde hacked by Islamic State supporters	RFI	RFI	Francia	-
20	9 de abril de 2015	Frech TV hacked by Islamic State supporters	AFP	Times of Israel	Israel	Facebook: 32 X: 47 Total: 79
21	9 de abril de 2015	TV5Monde pirate par des individus se réclamant du groupe	RFI	ActuNiger	Niger	Facebook: 35 X: 2 Total: 37
22	9 de abril de 2015	Le piratage de TV5 Monde revendiqué par un groupe djihadiste	Le Monde	Le Monde	Francia	-
23	9 de abril de 2015	Cyberattack disables 11 French TV channels, takes over social media sites	Don Melvin y Greg Botelho	CNN	Estados Unidos	-

24	9 de abril de 2015	Piratage de TV5 Monde: les drandes chaînes de télévision française sont-elles à l'abri?	Vicent Gilbert	Huffpost	España	-
25	9 de abril de 2015	Après le piratage, TV5 Monde reprend l'antenne	Pauline Hofmann	Europe 1	Francia	-
26	9 de abril de 2015	TV5Monde piratée par des individus se réclamant du groupe EI	S.a.	Niamey	Niger	-
27	9 de abril de 2015	French television network TV5Monde hit by 'unprecedented' pro-Islamic State harck	AFP	Australian Broadcasting Corporation	Australia	Facebook: 20 X: 63 Total: 83
28	9 de abril de 2015	CYBERPIRATAGE DE TV5 MONDE: Les Tic, cet instrument du bien et du mal	Le Pays	Le Pays	Francia	Facebook: 2 X: 3 Total: 5
29	9 de abril de 2015	TV5 MONDE: QUI SONT LES PIRATES DU «CYBERCALIPHATE»	Europe 1	Radio 1 Tahiti	Polinesia Francesa (Francia)	-
30	9 de abril de 2015	TV5 Monde pirate par un groupe se réclamant de Daesh	Remi	Le Journal de Mayotte	Francia	-
31	9 de abril de 2015	À quel point TV5 Monde a-t-elle été touchée?	Claire Thévenoux	Ouest-France	Francia	-
32	9 de abril de 2015	ISIS-allied hackers claim worrying new attack	S.a.	CBS News	Estados Unidos	Facebook: 28 X: 109 Total: 137
33	9 de abril de 2015	Piratage de TV5 Monde: Manuel Valls dénonce une «atteinte inacceptable à la liberté d'information»	A.G.	20 minutes	Francia	-
34	9 de abril de 2015	French TV network taken off air after arrack by pro-ISIS hackers	Graham Cluley	Tripwire	Estados Unidos	-
35	9 de abril de 2015	Ce que l'on sait de la cyberattaque sans précédent de TV5 Monde	Le Nouvel Obs	Le Nouvel Obs	Francia	Facebook: 1.8K X: 139 Total: 2K
36	9 de abril de 2015	Piratage de TV5 Monde: la plus grosse operation de "Cybercaliphate"	L'Expansion.com	L'Express	Francia	-
37	9 de abril de 2015	French Government Reacts to CyberCaliphate's Attack on TV5 Monde	Elsa Kessler	Variety	Estados Unidos	Facebook: 1 X: 21 Total: 22

38	9 de abril de 2015	TV5 Monde, victim d'une cyberattaque «sans précédent»	Noufou KINDO	Burkina 24	Burkina Faso	Facebook: 10 X: 5 Total: 15
39	9 de abril de 2015	French broadcaster TV5Monde hit by Islamist hackers	Reuters	The WIP	Estados Unidos	-
40	9 de abril de 2015	French Channel TV5 Monde Hacked by ISIS	Amjad Hemidach	Morocco World News	Marruecos	Facebook: 18 X: 3 Total: 21
41	9 de abril de 2015	TV5 Monde: l'antenne, le site et les réseaux sociaux piratés par un groupe islamiste	Yves Calvi	RTL	Francia	-
42	9 de abril de 2015	TV5 Monde: retour sur un piratage horsnorme	S.a.	Niamey	Niger	Facebook: 12 X: 1 Total: 13
43	9 de abril de 2015	Michaëlle Jean condamne fermement la cyber attaque contre TV5Monde	AIP	Cotonou	Benín	-
44	9 de abril de 2015	L'antenne de TV 5 Monde piratée par des cyberdijihadistes	S.a.	01 net	Francia	Facebook: 11 X: 56 Total: 67
45	9 de abril de 2015	TV5 Monde piraté: mais qui est VRAIMENT le «CyberCaliphate»?	Guillaume Champeau	Numerama	Francia	-
46	9 de abril de 2015	Les dessous de la cyberattaque contre TV5 Monde	Serge Leblal	Le Monde Informatique	Francia	Facebook: 31 X: 407 Total: 438
47	9 de abril de 2015	TV5 Monde foi hackeada pelo Estado Islâmico	Propmark	Propmark	Brasil	-
48	9 de abril de 2015	TV5 Monde piratée par des individus se réclamant du groupe EI	AFP	Alome	Togo	-
49	9 de abril de 2015	French TV channel goes off air after ISIS hackers prevent it broadcasting for three hours... as it is revealed half of European Islamic State fighters are from France	John Hall	Daily Mail	Reino Unido	Facebook: 345 X: 91 Total: 436
50	9 de abril de 2015	TV5 Monde pirate par des individus se réclamant du groupe EI	S.a.	Ouaga	Burkina Faso	-

Fuente: elaboración propia a través de los datos proporcionados de la herramienta BuzzSumo

5. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Con la presente investigación se ha dado respuesta a la cuestión que se planteaba al inicio y es que se ha conseguido observar cuál ha sido la repercusión del ciberataque yihadista que se ocasionó en la cadena TV5 Monde. Como se ha podido observar, el hecho analizado tuvo grandes repercusiones tanto dentro como fuera de Francia, e incluso de Europa. Con ello, se ha confirmado la hipótesis de que el ciberataque yihadista en la cadena francesa tuvo gran repercusión tanto a nivel nacional como en un plano internacional. Sirva como claro ejemplo, que, en las dos búsquedas realizadas, las noticias con mayores repercusiones fueron protagonizadas por medios de comunicación de fuera de Francia. En cuanto a la primera búsqueda fue *Daily Mirror* y respecto a la segunda búsqueda fue *The Guardian* con 1.023 y 2.3k veces difundidas respectivamente.

Como se ha visto, y de acuerdo con Cerasela (2021, p. 18), es de vital importancia que “las autoridades estatales no deberían tratar estos ciberataques con superficialidad, sino deben involucrarse más, porque los estados tienen el deber de proteger a sus ciudadanos tanto en el entorno offline como en el entorno online”. Es por ello por lo que organizaciones internacionales, como explican Anguita y Bartolomé (2021), han tenido en cuenta la necesidad de trabajar para proteger las infraestructuras críticas por el hecho de tener presente las consecuencias negativas que tendría en para la sociedad un ciberataque ante un servicio o elemento fundamental. Y es que, como se ha expuesto al inicio del trabajo, y de acuerdo a Poveda y Torrente (2016), un ataque dirigido hacia una infraestructura crítica supone una de las mayores amenazas para la sociedad en cuanto a su seguridad nacional e internacional. De ahí, y como se ha visto, la protección de las infraestructuras críticas es una de las medidas con más relevancia subyace dentro de la estrategia de ciberseguridad.

En definitiva, este estudio es un ejemplo de la repercusión en las redes sociales ante un ciberataque de corte yihadista. Esto puede afectar no solamente a una infraestructura crítica, sino a la opinión pública y al posible temor de la población. Es por ello porque del mismo modo, esta investigación puede abrir el camino a otras futuras indagaciones en la manera de utilizar esta metodología para otros casos similares o

completamente diferentes. Se puede abrir de cara al futuro nuevas investigaciones como analizar las repercusiones mediáticas ante otros ciberataques, de cualquier tipo de etiología.

6. REFERENCIAS

- Anguita, C. y Bartolomé, M. (2021). El reto de la gobernanza en ciberseguridad. La gestión de la Unión Europea (UE) y la Organización de Estados Americanos (OEA) en Sánchez, B. y Pineda, A. (Coords.), *Comunicación política en el mundo digital: tendencias actuales en propaganda, ideología y sociedad*, 623-648. <https://bitly.cx/FzAlf>
- Candau, J. (2011). Estrategias nacionales de ciberseguridad. Ciberterrorismo, *Cuadernos de estrategia*, (149), 257-322. <https://bitly.cx/dREwD>
- Carlini, A. (2016). Ciberseguridad: un nuevo desafío para la comunidad internacional. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (67). <https://bitly.cx/nsXCCW>
- Caro, M. J. (2013). Estrategia de ciberseguridad nacional. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (78). <https://bitly.cx/3OMIyk>
- Cerasela, A. (2021). *La seguridad cibernética y los derechos humanos. Los límites de la restricción de derechos humanos para la protección del espacio cibernético* [Tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. <https://bitly.cx/SS4yev>
- Corrochano, J. R. (2022). Los ciberataques a infraestructuras críticas en España, *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, (68), 7-30. <https://bitly.cx/SUD5>
- Fernández, J. C., Miralles, F. y Millana, L. (2019). Perfil psicológico en el ciberdelincuente, *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 8(16), 156 - 177. <https://doi.org/10.23913/ricsh.v8i16.179>
- Lejarza, E. (2015). Terrorismo islamista en las redes – la yihad electrónica. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (100), 1-18. <https://bitly.cx/npr4>
- Machín, N. y Gazapo, M. (2016), La ciberseguridad como factor crítico en la seguridad de la Unión Europea, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, (42), 47-68. <https://bit.ly/3NjCUkf>
- Pedrero, J. I. (2018). La yihad virtual, *Cuadernos del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo*, (6). <https://bitly.cx/QIKu>
- Pérez, A. (2020). Ciberterrorismo, ¿una nueva amenaza? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (106). <https://bitly.cx/Qpx7>

- Perper, R. (2021). Viral Jihad: A Genealogy of al-Qaeda and ISIS' Propaganda, *CMC Senior Theses*, (2694). <https://bitly.cx/2MgYLC>
- Poveda, M. A. y Torrente, B. (2016). Redes sociales y ciberterrorismo. Las TIC como herramienta terrorista, *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, (Extra 8), 509-518. <https://bitly.cx/FFrCIw>
- Ruíz, J. (2016). Ciberamenazas: ¿el terrorismo del futuro? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (86). <https://bitly.cx/T9plcu>
- Sánchez, F. y López, J. (2017). Cooperación público-privada en la protección de infraestructuras críticas, *Cuadernos de estrategia*, (185), 171-216. <https://bitly.cx/JNlx>
- Sánchez, F., Martínez, J. E. y Téllez, A. (2022). La seguridad en el ciberespacio desde una perspectiva sociocultural, *Methadods. Revista de Ciencias Sociales*, 10(2), 243-258. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v10i2.577>
- Sánchez, L.M. (2021). Repensando el concepto de ciberterrorismo. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (11), 1-15. <https://bitly.cx/t8Rg>
- Torres, M. R. (2018). El hacktivismo como estrategia de comunicación. De Anonymous al cibercalifato, *Cuadernos de estrategia*, (197). <https://bitly.cx/AEWQ>
- UNODC (2012). El uso de internet con fines terroristas, *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, 1-157. <https://bitly.cx/goyme>

LOS GRANDES DESAFÍOS Y LAS OPORTUNIDADES DE LAS DEMOCRACIAS ANTE EL CRECIENTE RETO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

VICTOR RENOBELL SANTAREN
Universidad Internacional de la Rioja

1. INTRODUCCIÓN

La relación entre la inteligencia artificial (IA) y la democracia es un tema de creciente interés y preocupación en el ámbito académico y político. Diversos autores han abordado esta cuestión, analizando tanto las oportunidades como los desafíos que la IA presenta para los sistemas democráticos. Entre ellos, Wihbey (2023) ha examinado los riesgos epistémicos que la IA plantea para la democracia y el conocimiento público. Wihbey argumenta que la mediación de la información y el conocimiento por parte de la IA podría crear bucles de retroalimentación que influyan en lo que las personas consideran verdadero e importante, potencialmente socavando la autonomía humana y la capacidad de los ciudadanos para formar preferencias y conocimientos de manera orgánica, elementos fundamentales para el funcionamiento de la democracia deliberativa.

Por su parte, Novelli y Sandri (2023) han analizado la influencia de la IA en la democracia digital, centrándose en cuatro áreas principales: ciudadanía, participación, representación y esfera pública¹. Estos autores señalan que mientras la IA puede facilitar una mayor participación ciudadana y mejorar la eficiencia de los procesos democráticos, también puede exacerbar problemas existentes como la polarización política y la difusión de información falsa. En esta línea, Landemore (2023), argumenta que la IA puede fortalecer las instituciones democráticas si se utiliza para asegurar que la voz de los ciudadanos sea verdaderamente escuchada². Landemore sugiere que la IA puede marcar

el comienzo de una forma de democracia más inclusiva, participativa y deliberativa, incluso a escala mundial.

Entre los principales desafíos que la IA presenta para las democracias, podemos identificar los siguientes: 1) La manipulación de la opinión pública a través de la desinformación y las noticias falsas potenciadas por la IA. 2) La erosión de la privacidad y el aumento de la vigilancia masiva facilitada por tecnologías de IA. 3) La concentración del poder en manos de unas pocas empresas tecnológicas que controlan los algoritmos de IA. 4) La potencial sustitución de procesos de toma de decisiones humanas por sistemas automatizados de IA, lo que podría llevar a una "algocracia". 5) El riesgo de amplificar sesgos y discriminaciones existentes a través de algoritmos de IA mal diseñados o entrenados con datos sesgados. 6) La brecha digital y la posible exclusión de grupos analfabetos digitales o tecnoescépticos en los procesos democráticos mediados por IA. 7) El desafío de regular eficazmente el desarrollo y uso de la IA de manera que respete los valores democráticos y los derechos humanos.

Un ejemplo concreto de cómo los estados están respondiendo a estos desafíos lo encontramos en la Unión Europea, que ha propuesto el Reglamento de Inteligencia Artificial (AI Act). Esta legislación busca establecer un marco regulatorio para el desarrollo y uso de la IA, clasificando las aplicaciones de IA según su nivel de riesgo y estableciendo requisitos más estrictos para aquellas consideradas de alto riesgo. El AI Act tiene como objetivo proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, incluyendo la privacidad y la no discriminación, al tiempo que fomenta la innovación en IA. Este enfoque refleja un intento de equilibrar los beneficios potenciales de la IA con la necesidad de salvaguardar los valores democráticos y los derechos individuales.

La relación entre la IA y la democracia es compleja y multifacética. Estamos en un mundo cambiante y la política ofrece un escenario donde hay que adaptarse a los nuevos cambios (Renobell, 2024). Mientras que la IA ofrece oportunidades para mejorar la participación ciudadana y la eficiencia de los procesos democráticos, también presenta desafíos significativos que requieren una cuidadosa consideración y regulación. El futuro de nuestras democracias dependerá en gran medida de cómo logremos aprovechar el potencial de la IA mientras mitigamos sus

riesgos, un equilibrio que requerirá no solo innovaciones técnicas, sino también un cuidadoso diseño de normas sociales y marcos éticos. Es fundamental que los gobiernos, académicos y ciudadanos participen activamente en este debate para asegurar que el desarrollo de la IA se alinee con los valores democráticos y contribuya a fortalecer, en lugar de socavar, nuestros sistemas de gobierno participativo.

2. OBJETIVOS

Las democracias contemporáneas enfrentan un conjunto de desafíos complejos ante la irrupción de la IA, una tecnología que avanza rápidamente y tiene el potencial de transformar diversas facetas de la vida social, económica y política. El objetivo de este estudio es analizar las implicaciones que puede tener para las democracias contemporáneas la llegada de la IA. Analizar los temas claves que se describen en la bibliografía sobre “democracia” y “inteligencia artificial” y describir los aspectos más significativos y las posibles soluciones a esos temas claves.

3. METODOLOGÍA

La metodología de investigación propuesta para analizar las implicaciones de la IA en las democracias contemporáneas se basa en un enfoque sistemático y exhaustivo de revisión de literatura académica. Este método se centra en la recopilación y análisis de fuentes académicas relevantes publicadas en los últimos cinco años, utilizando bases de datos de alto impacto como Web of Science (WOS), Scopus, Dialnet, Scielo y Google Scholar. La elección de estas bases de datos garantiza una cobertura amplia y diversa de la literatura académica, incluyendo tanto publicaciones de alcance global como regional, lo que permite una visión comprehensiva del tema en estudio.

El proceso de búsqueda y selección de artículos se realiza mediante el uso de palabras clave específicas relacionadas con la IA y la democracia, aplicando filtros temporales para limitar los resultados a los últimos cinco años. Esta delimitación temporal asegura que el análisis se centre en las discusiones y hallazgos más recientes y relevantes en el campo, dado el rápido avance de la tecnología de IA y su creciente impacto en

los sistemas democráticos. La metodología está estructurada por dos fases; la primera fase abarcó la extracción y procesamiento de los datos utilizando las bases de datos y el Software VOSviewer. La segunda fase comprende el análisis a partir de los indicadores bibliométricos establecidos identificando los temas claves. Como resultado se logró identificar siete temas claves tras la búsqueda inicial, se identificaron 17.427 textos que abordan la intersección entre la democracia y la IA, lo que proporciona un corpus sustancial para el análisis. De estos se seleccionaron 123 para su análisis por la especial relevancia significativa.

Una vez recopilados los textos, el siguiente paso en la metodología implica un análisis detallado de cada artículo para extraer las ideas principales y los temas recurrentes. Este proceso de análisis de contenido permite identificar los principales desafíos, oportunidades y preocupaciones que los académicos han señalado con respecto al impacto de la IA en las estructuras y procesos democráticos. Para sistematizar este análisis, se desarrollan tablas relacionales que categorizan las temáticas emergentes y los retos identificados. Estas tablas pueden incluir categorías como "impacto en la participación ciudadana", "desafíos para la privacidad y la libertad de expresión", "transformaciones en los procesos electorales", entre otras. Al relacionar estas temáticas con los retos específicos identificados en la literatura, se obtiene una visión holística de cómo la IA está influyendo en diversos aspectos de los sistemas democráticos.

Este enfoque metodológico permite no solo identificar las principales preocupaciones y debates en torno a la IA y la democracia, sino también rastrear la evolución de estos temas a lo largo del tiempo dentro del período de cinco años estudiado. Además, facilita la identificación de áreas de consenso entre los investigadores, así como puntos de controversia o debate abierto que requieren mayor investigación. La metodología propuesta también posibilita la comparación entre diferentes perspectivas regionales o disciplinarias sobre el tema, enriqueciendo así el análisis con una diversidad de enfoques y contextos.

Este enfoque no solo permite sintetizar el conocimiento existente, sino que también identifica áreas clave para futuras investigaciones y proporciona desafíos valiosos para formuladores de políticas, tecnólogos y

fenómeno ha sido objeto de estudio por parte de diversos académicos y organizaciones, quienes han analizado sus implicaciones y consecuencias para el debate público y la toma de decisiones políticas. Entre los autores que han abordado esta temática, destaca el trabajo de Funk (2023), quien ha documentado cómo los gobiernos y actores políticos de todo el mundo están utilizando la IA para generar textos, imágenes y vídeos con el fin de manipular la opinión pública a su favor y censurar los contenidos digitales más críticos¹. Funk señala que la asequibilidad y accesibilidad de la IA generativa ha reducido la barrera de entrada para las campañas de desinformación, permitiendo que actores con recursos limitados puedan crear y difundir contenido falso de manera más eficiente y convincente.

En esta misma línea, otros investigadores han explorado cómo las herramientas y software de IA pueden ser utilizados para propagar la desinformación y manipular a la opinión pública, amenazando los principios fundamentales de la democracia, como la transparencia, la rendición de cuentas y el debate público abierto. Estos académicos advierten que el contenido falso generado por IA tiene el potencial de difundir información errónea y sembrar confusión entre el público, socavando la confianza en las instituciones y procesos democráticos. Además, señalan que este tipo de contenido puede ser utilizado para atacar y marginar a ciertos grupos de la sociedad, como las minorías y las comunidades marginadas, perpetuando y amplificando la discriminación y la desigualdad.

Un ejemplo concreto de cómo la IA puede ser utilizada para manipular la opinión pública lo encontramos en el caso de Venezuela, donde los medios de comunicación estatales difundieron mensajes progubernamentales a través de vídeos generados por IA de presentadores de noticias de un inexistente canal internacional en inglés. Estos vídeos, producidos por la empresa Synthesia, especializada en deepfakes personalizados, demuestran cómo la tecnología de IA puede ser empleada para crear contenido aparentemente legítimo que, en realidad, sirve para propagar propaganda y desinformación. Las consecuencias de este tipo de manipulación pueden ser profundas y de largo alcance, erosionando la confianza del público en los medios de comunicación y en la

información en general, lo que a su vez puede socavar los fundamentos mismos de la democracia participativa.

La proliferación de contenido falso generado por IA no solo afecta la percepción de la realidad por parte del público, sino que también puede tener consecuencias tangibles en los procesos políticos y sociales. Como señalan los investigadores, este fenómeno puede influir en los resultados políticos, afectando la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones informadas². Además, la normalización de los contenidos generados por IA en internet puede conducir a lo que Funk denomina "lucro del mentiroso", un fenómeno en el que la desconfianza generalizada ante la posibilidad de falsificación hace que el público se vuelva más escéptico incluso ante información veraz, especialmente en tiempos de crisis o conflicto político¹. Este escepticismo generalizado puede paralizar el debate público constructivo y dificultar la formación de consensos necesarios para abordar los desafíos sociales y políticos.

Frente a estos desafíos, es crucial desarrollar estrategias multifacéticas para contrarrestar la manipulación de la opinión pública a través de la IA. Esto incluye la promoción de la alfabetización digital y el pensamiento crítico entre la ciudadanía, el desarrollo de tecnologías de detección de deepfakes y contenido generado por IA, y la implementación de marcos regulatorios que aborden el uso ético de la IA en la creación y difusión de contenido. Asimismo, es fundamental fomentar una cultura de verificación y participación activa en el ecosistema informativo, empoderando a los individuos para que puedan navegar con discernimiento en este complejo panorama digital. Solo a través de estos esfuerzos coordinados podremos aspirar a preservar la integridad de nuestros procesos democráticos y la calidad del debate público en la era de la inteligencia artificial.

4.2. PRIVACIDAD Y VIGILANCIA CON AI

La erosión de la privacidad y el aumento de la vigilancia masiva facilitada por tecnologías de IA se han convertido en preocupaciones centrales en el debate sobre el impacto de la tecnología en la sociedad contemporánea. Diversos académicos y expertos han abordado esta problemática desde diferentes perspectivas, analizando sus implicaciones para los

derechos humanos, la democracia y el tejido social. Entre los autores que han tratado este tema destaca Michelle Bachelet (2024), ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien ha advertido sobre los riesgos que la IA representa para la privacidad y ha instado a tomar medidas urgentes para abordar estos desafíos. Bachelet ha señalado que la IA puede tener efectos nocivos e incluso catastróficos cuando se emplea sin prestar la debida atención a su capacidad de vulnerar los derechos humanos, enfatizando la necesidad de implementar salvaguardias robustas y marcos regulatorios adecuados.

En esta misma línea, Carmen Troncoso (2024), experta en protección de datos, ha identificado riesgos específicos relacionados con la IA, como la recopilación excesiva de datos, el uso no autorizado de información personal y el rastreo y vigilancia masiva. Troncoso advierte que el uso de la IA para el seguimiento y la vigilancia plantea serias preocupaciones sobre la invasión de la privacidad y el monitoreo constante de las actividades de las personas. Este fenómeno se ve agravado por la capacidad de los sistemas de IA para procesar y analizar grandes cantidades de datos, lo que permite crear perfiles detallados de individuos y grupos, potencialmente socavando la autonomía personal y el derecho a la privacidad.

Un ejemplo concreto de cómo la erosión de la privacidad y el aumento de la vigilancia masiva pueden manifestarse lo encontramos en el uso de tecnologías de reconocimiento facial alimentadas por IA en espacios públicos. China ha implementado diversas ciudades equipadas con un sistema de cámaras de seguridad equipadas con software de reconocimiento facial en todas sus calles y plazas. Este sistema, en teoría diseñado para mejorar la seguridad pública, tiene la capacidad de rastrear los movimientos de los ciudadanos, identificar a individuos específicos y analizar patrones de comportamiento a gran escala. Aunque las autoridades pueden argumentar que esta tecnología es necesaria para prevenir el crimen y mantener el orden público, su implementación plantea serias preocupaciones sobre el derecho a la privacidad y la libertad de movimiento.

Las consecuencias de tal sistema de vigilancia masiva pueden ser profundas y de largo alcance. En primer lugar, puede generar un efecto inhibitorio en el comportamiento de las personas, quienes, conscientes de estar siendo constantemente observadas, pueden autocensurar sus

acciones y expresiones, limitando así su libertad de expresión y asociación. Esto puede tener un impacto negativo en la participación cívica y política, erosionando los fundamentos de una sociedad democrática. Además, la acumulación de datos personales a gran escala aumenta el riesgo de violaciones de seguridad y uso indebido de la información, ya sea por parte de actores estatales o criminales. La posibilidad de que estos datos sean utilizados para fines de control social, discriminación o persecución política no puede ser subestimada.

Frente a estos desafíos, es crucial desarrollar marcos regulatorios robustos que establezcan límites claros sobre el uso de tecnologías de IA para la vigilancia y el procesamiento de datos personales. Estos marcos deben basarse en principios de derechos humanos y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el consentimiento informado de los ciudadanos. Asimismo, es necesario fomentar un debate público informado sobre los beneficios y riesgos de estas tecnologías, involucrando a diversos actores de la sociedad civil, la academia y el sector privado en la formulación de políticas y directrices éticas.

En conclusión, la erosión de la privacidad y el aumento de la vigilancia masiva facilitada por tecnologías de IA representan un desafío significativo para las sociedades contemporáneas. Mientras que estas tecnologías ofrecen potenciales beneficios en términos de seguridad y eficiencia, su implementación sin las salvaguardias adecuadas puede socavar derechos fundamentales y alterar el equilibrio de poder entre los ciudadanos y las instituciones. Es imperativo que, como sociedad, abordemos estos desafíos de manera proactiva, buscando un equilibrio entre la innovación tecnológica y la protección de los derechos individuales. Solo a través de un enfoque multidisciplinario y colaborativo podremos aprovechar el potencial de la IA mientras preservamos los valores fundamentales de privacidad, libertad y dignidad humana.

4.3. CONCENTRACIÓN DEL PODER Y ALGORITMOS CON AI

La concentración del poder en manos de unas pocas empresas tecnológicas que controlan los algoritmos de IA se ha convertido en un tema de creciente preocupación en el ámbito académico y político. Este fenómeno, conocido como "oligopolio tecnológico" o "tecnocracia

algorítmica", ha sido objeto de estudio por parte de diversos autores que han analizado sus implicaciones para la economía, la sociedad y la democracia. Entre los académicos que han abordado esta cuestión destaca Pasquale (2015), quien en su libro "The Black Box Society" advierte sobre los peligros de la opacidad y el control que ejercen las grandes empresas tecnológicas sobre los algoritmos que rigen gran parte de nuestra vida digital. Pasquale argumenta que estas corporaciones han acumulado un poder sin precedentes gracias a su dominio de los datos y la IA, lo que les permite influir en la toma de decisiones de individuos y organizaciones sin un adecuado escrutinio público.

En esta misma línea, Zuboff (2019), ha acuñado el término "capitalismo de vigilancia" para describir el modelo de negocio de estas empresas tecnológicas. En su obra "The Age of Surveillance Capitalism" (2029), Zuboff sostiene que estas corporaciones han creado un nuevo orden económico basado en la extracción y monetización de datos personales, utilizando algoritmos de IA para predecir y modificar el comportamiento humano. Este modelo, según la autora, no solo amenaza la privacidad individual, sino que también socava los fundamentos de la democracia al concentrar un poder desmesurado en manos de unas pocas entidades privadas. La preocupación de Zuboff radica en que estas empresas están acumulando un conocimiento sin precedentes sobre la sociedad, mientras que sus propias operaciones y algoritmos permanecen opacos y fuera del alcance del escrutinio público.

Un ejemplo concreto de cómo esta concentración de poder puede manifestarse lo encontramos en el dominio que ejercen empresas como Google y Facebook sobre el mercado de la publicidad digital. Estas compañías han desarrollado algoritmos de IA extremadamente sofisticados que les permiten recopilar y analizar vastas cantidades de datos sobre el comportamiento de los usuarios en línea. Con esta información, pueden ofrecer a los anunciantes la capacidad de dirigir sus mensajes de forma altamente precisa a audiencias específicas. Como resultado, Google y Facebook controlan conjuntamente más del 60% del mercado de publicidad digital en muchos países, creando lo que algunos expertos han denominado un "duopolio digital". Esta concentración de poder no solo tiene implicaciones económicas, al dificultar la competencia en el

sector, sino que también plantea preocupaciones sobre la manipulación de la opinión pública y la influencia en procesos democráticos.

Las consecuencias de esta concentración de poder en manos de unas pocas empresas tecnológicas que controlan los algoritmos de IA son múltiples y profundas. En primer lugar, existe el riesgo de que estas corporaciones puedan abusar de su posición dominante para sofocar la competencia y la innovación, como han señalado autores como Wu en su libro "The Curse of Bigness" (2018). Esto podría llevar a un estancamiento tecnológico a largo plazo y a una reducción de las opciones disponibles para los consumidores. Además, la capacidad de estas empresas para influir en el flujo de información y moldear las percepciones públicas plantea serias preocupaciones sobre la integridad de los procesos democráticos. Como ha argumentado O'Neil en "Weapons of Math Destruction" (2016), los algoritmos de IA, lejos de ser neutrales, pueden perpetuar y amplificar sesgos existentes, llevando a discriminación y desigualdad sistémicas.

Frente a estos desafíos, diversos autores como Juri (2021) han propuesto soluciones que van desde la regulación más estricta de las empresas tecnológicas hasta la creación de alternativas públicas o de código abierto para los servicios digitales esenciales. Por ejemplo, Morozov, en su obra "To Save Everything, Click Here" (2013), aboga por un mayor control democrático sobre el desarrollo y despliegue de tecnologías de IA. Por su parte, Mazzucato, en "The Entrepreneurial State" (2015), argumenta a favor de un papel más activo del Estado en la dirección de la innovación tecnológica hacia objetivos socialmente beneficiosos. Estas propuestas buscan contrarrestar la concentración de poder en el sector tecnológico y asegurar que los beneficios de la IA se distribuyan de manera más equitativa en la sociedad.

En conclusión, la concentración del poder en manos de unas pocas empresas tecnológicas que controlan los algoritmos de IA representa un desafío significativo para nuestras sociedades contemporáneas. Este fenómeno no solo tiene implicaciones económicas, sino que también plantea cuestiones fundamentales sobre la privacidad, la autonomía individual y el funcionamiento de nuestros sistemas democráticos. A medida que la IA continúa avanzando y permeando más aspectos de

nuestras vidas, es crucial que como sociedad abordemos de manera proactiva estos desafíos. Esto requerirá un enfoque multidisciplinario que combine regulación efectiva, innovación tecnológica responsable y un debate público informado sobre el papel de la IA en nuestra sociedad. Solo a través de estos esfuerzos podremos aspirar a aprovechar el potencial de la IA para el bien común, mientras mitigamos los riesgos asociados con la concentración excesiva de poder tecnológico.

4.4. LA TOMA DE DECISIONES POR AI

La potencial sustitución de procesos de toma de decisiones humanas por sistemas automatizados de IA, que podría conducir a una "algocracia", es un tema de creciente preocupación en el ámbito académico y social. Este fenómeno ha sido abordado por diversos autores que han analizado sus implicaciones para la autonomía humana, la responsabilidad ética y el funcionamiento de las instituciones democráticas. Entre los académicos que han tratado este tema destaca Rouvroy (2026) quien ha acuñado el término "gubernamentalidad algorítmica" para describir un nuevo régimen de poder basado en la anticipación de comportamientos individuales a través del procesamiento automatizado de grandes cantidades de datos. Rouvroy advierte que este sistema puede llevar a una forma de gobierno en la que las decisiones se toman cada vez más en función de correlaciones estadísticas, en lugar de juicios humanos contextualizados, lo que podría socavar la agencia individual y la deliberación democrática.

En esta misma línea, Pasquale (2015), ha explorado en su libro "The Black Box Society" cómo los algoritmos están asumiendo un papel cada vez más importante en la toma de decisiones en áreas críticas como la justicia penal, la asignación de créditos y la contratación laboral. Pasquale argumenta que la opacidad de estos sistemas algorítmicos plantea serios desafíos para la rendición de cuentas y la equidad, ya que las personas afectadas por estas decisiones a menudo no tienen forma de entender o cuestionar los criterios utilizados. Esta falta de transparencia, según el autor, podría llevar a una forma de "algocracia" en la que el poder real reside en manos de quienes controlan los algoritmos, sin un adecuado escrutinio público o supervisión democrática.

Un ejemplo concreto de cómo esta sustitución de la toma de decisiones humanas por sistemas de IA podría manifestarse lo encontramos en el ámbito de la justicia penal. Imaginemos un sistema judicial que implementa un algoritmo de IA para determinar sentencias o conceder libertad condicional basándose en factores como el historial criminal, las características demográficas y los patrones de comportamiento del acusado. Aunque en teoría este sistema podría ofrecer decisiones más consistentes y basadas en datos, también plantea serias preocupaciones éticas y prácticas. Por un lado, existe el riesgo de que el algoritmo perpetúe o incluso amplifique sesgos existentes en el sistema judicial, si se entrena con datos históricos que reflejan discriminaciones pasadas. Por otro lado, la complejidad y opacidad del sistema podrían dificultar que los acusados o sus abogados cuestionen efectivamente las decisiones tomadas, socavando así principios fundamentales del debido proceso.

Las consecuencias de una "algocracia" en el sistema judicial podrían ser profundas y de largo alcance. En primer lugar, podría llevar a una deshumanización del proceso judicial, donde las circunstancias únicas de cada caso y la posibilidad de rehabilitación podrían ser subestimadas en favor de predicciones estadísticas. Además, la confianza pública en el sistema judicial podría erosionarse si se percibe que las decisiones están siendo tomadas por "cajas negras" algorítmicas en lugar de por jueces humanos. A largo plazo, esto podría tener un impacto negativo en la legitimidad del sistema legal y, por extensión, en la cohesión social y la estabilidad democrática.

Frente a estos desafíos, varios autores han propuesto soluciones para mitigar los riesgos de la "algocracia". Por ejemplo, O'Neil, en su libro "Weapons of Math Destruction" (2016), aboga por una mayor transparencia y auditoría de los sistemas algorítmicos, así como por la inclusión de consideraciones éticas en su diseño e implementación. Por su parte, Eubanks, en "Automating Inequality" (2018), argumenta que es crucial mantener la supervisión humana y la posibilidad de apelación en los sistemas automatizados de toma de decisiones, especialmente cuando afectan a poblaciones vulnerables. Estas propuestas buscan encontrar un equilibrio entre el aprovechamiento de las capacidades de la

IA y la preservación de la autonomía y la dignidad humanas en los procesos de toma de decisiones.

En conclusión, la potencial sustitución de procesos de toma de decisiones humanas por sistemas automatizados de IA representa un desafío significativo para nuestras sociedades contemporáneas. Mientras que estos sistemas ofrecen la promesa de decisiones más eficientes y basadas en datos, también plantean riesgos considerables en términos de equidad, transparencia y responsabilidad. A medida que avanzamos hacia un futuro cada vez más automatizado, es crucial que como sociedad mantengamos un debate informado y crítico sobre el papel de la IA en la toma de decisiones. Esto requerirá un enfoque multidisciplinario que combine conocimientos técnicos, consideraciones éticas y una comprensión profunda de los procesos sociales y políticos. Solo a través de este esfuerzo colectivo podremos aspirar a aprovechar el potencial de la IA para mejorar nuestros sistemas de toma de decisiones, mientras preservamos los valores fundamentales de justicia, autonomía y dignidad humana que son esenciales para una sociedad democrática y equitativa.

4.5. DISCRIMINACIÓN POR SESGOS DE LA AI

El riesgo de amplificar sesgos y discriminaciones existentes a través de algoritmos de IA mal diseñados o entrenados con datos sesgados es una preocupación creciente en el ámbito académico y tecnológico. Este fenómeno ha sido objeto de estudio por parte de diversos investigadores que han analizado sus implicaciones éticas, sociales y legales. Buolamwini (2018), ha realizado un trabajo pionero en el campo de los sesgos algorítmicos, particularmente en sistemas de reconocimiento facial. Buolamwini ha demostrado cómo estos sistemas tienen tasas de error significativamente más altas para mujeres de piel oscura en comparación con hombres de piel clara, lo que refleja y amplifica los sesgos raciales y de género presentes en los datos de entrenamiento. Este trabajo ha sido fundamental para visibilizar cómo la IA puede perpetuar y exacerbar formas de discriminación sistémica si no se aborda adecuadamente el problema de los sesgos en los datos y algoritmos.

Un ejemplo concreto de cómo los algoritmos de IA pueden amplificar sesgos y discriminaciones lo encontramos en el ámbito del reclutamiento

laboral. Un sistema de IA diseñado para filtrar currículums y seleccionar candidatos para entrevistas. Si este sistema se entrena con datos históricos de contrataciones pasadas en una empresa que ha tenido un historial de discriminación de género, el algoritmo podría aprender a favorecer sistemáticamente a candidatos masculinos sobre los femeninos, especialmente para ciertos roles o niveles jerárquicos. Esto no solo perpetuaría la brecha de género existente, sino que podría amplificarla al aplicar estos sesgos de manera consistente y a gran escala.

Las consecuencias de este tipo de sesgos algorítmicos pueden ser profundas y de largo alcance. En el caso del reclutamiento, podría llevar a una mayor marginación de grupos ya subrepresentados en ciertos sectores o posiciones, reforzando estereotipos y limitando las oportunidades de desarrollo profesional para ciertos grupos demográficos. Además, dado que estos sistemas de IA a menudo operan como "cajas negras", sus decisiones pueden ser difíciles de cuestionar o apelar, lo que dificulta la detección y corrección de sesgos. A largo plazo, esto podría resultar en una exacerbación de las desigualdades sociales y económicas, socavando los esfuerzos por crear una sociedad más equitativa e inclusiva.

Frente a estos desafíos, varios autores han propuesto soluciones para mitigar los riesgos de amplificación de sesgos en los sistemas de IA. Por ejemplo, Timnit Gebru (2024), ex investigadora de Google y cofundadora de Black in AI, ha abogado por una mayor diversidad en los equipos que desarrollan tecnologías de IA, argumentando que equipos más diversos están mejor equipados para identificar y abordar potenciales sesgos. Además, Gebru ha enfatizado la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el desarrollo de sistemas de IA, proponiendo la implementación de "hojas de datos" que documenten las características y limitaciones de los conjuntos de datos utilizados para entrenar modelos de IA.

En conclusión, el riesgo de amplificar sesgos y discriminaciones existentes a través de algoritmos de IA mal diseñados o entrenados con datos sesgados representa un desafío significativo que requiere atención urgente por parte de desarrolladores, investigadores y legisladores. Mientras que la IA ofrece un enorme potencial para mejorar diversos aspectos de nuestras vidas, es crucial que su desarrollo y despliegue se realicen

de manera ética y responsable. Esto implica no solo mejorar la calidad y representatividad de los datos de entrenamiento, sino también implementar procesos rigurosos de auditoría y evaluación de sesgos, fomentar la diversidad en los equipos de desarrollo de IA, y establecer marcos regulatorios que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de sistemas de IA. Solo a través de estos esfuerzos concertados podremos aprovechar el potencial de la IA para crear una sociedad más justa y equitativa, en lugar de exacerbar las desigualdades existentes.

4.6. LA BRECHA DIGITAL DE LA AI

La brecha digital y la posible exclusión de grupos analfabetos digitales o tecnoescépticos en los procesos democráticos mediados por IA es un tema de creciente preocupación en el ámbito académico y social. Este fenómeno ha sido abordado por diversos autores que han analizado sus implicaciones para la participación ciudadana y la equidad democrática en la era digital. Entre los académicos que han tratado esta cuestión destaca Cremades (2023), quien, en su análisis sobre la brecha digital y el analfabetismo tecnológico, señala que la desigualdad en el acceso a Internet y a las TIC afecta al 52% de las mujeres y al 42% de los hombres del mundo. Cremades argumenta que esta brecha no solo se refiere al acceso a la tecnología, sino también a la capacidad de utilizarla de manera efectiva, lo que denomina "alfabetismo digital". Esta distinción es crucial para comprender cómo la brecha digital puede afectar la participación en procesos democráticos mediados por IA. En esta misma línea, varios autores han analizado la brecha digital como factor de exclusión social en España, destacan que el mero hecho de tener acceso a Internet y dispositivos tecnológicos no garantiza su uso óptimo. Señalan que se está generando una "brecha social" que se convierte en un claro factor de exclusión. Esta observación es particularmente relevante cuando consideramos la creciente implementación de sistemas de IA en procesos democráticos, como votaciones electrónicas o consultas ciudadanas en línea. La incapacidad de ciertos grupos para participar efectivamente en estos procesos debido a la falta de competencias digitales podría resultar en su marginación sistemática de la toma de decisiones políticas.

Un ejemplo concreto de cómo esta exclusión podría manifestarse lo encontramos en la implementación de sistemas de participación ciudadana basados en IA para la toma de decisiones municipales. Un ayuntamiento que decide utilizar una plataforma en línea con algoritmos de IA para recoger y analizar las opiniones de los ciudadanos sobre proyectos urbanos. Mientras que los ciudadanos con habilidades digitales avanzadas podrían participar activamente, proponiendo ideas y votando en las iniciativas, aquellos con limitadas competencias digitales o sin acceso a la tecnología quedarían efectivamente excluidos del proceso. Esto podría resultar en decisiones que no reflejen las necesidades y preferencias de toda la comunidad, sino solo de aquellos con mayor alfabetización digital. Las consecuencias de esta exclusión pueden ser profundas y de largo alcance. Por un lado, podría llevar a una mayor marginación de grupos ya vulnerables, como personas mayores, individuos de bajos ingresos o residentes de áreas rurales con limitado acceso a Internet. Esto, a su vez, podría exacerbar las desigualdades sociales existentes y erosionar la legitimidad de los procesos democráticos. Además, la falta de diversidad en la participación podría resultar en decisiones sesgadas que no abordan adecuadamente las necesidades de toda la población. A largo plazo, esto podría socavar la confianza en las instituciones democráticas y en la tecnología como herramienta para la gobernanza participativa. Frente a estos desafíos, varios autores han propuesto soluciones para mitigar los riesgos de exclusión digital en los procesos democráticos. Por ejemplo, la implementación de programas de alfabetización digital dirigidos específicamente a grupos vulnerables, como sugiere Cremades Rosell. Además, se ha enfatizado la importancia de mantener canales de participación tradicionales junto con las nuevas tecnologías, asegurando que aquellos que no pueden o no desean utilizar plataformas digitales aún tengan voz en los procesos democráticos. Algunos expertos también abogan por el diseño de interfaces de usuario más intuitivas y accesibles en las plataformas de participación ciudadana, que puedan ser utilizadas incluso por personas con limitadas habilidades digitales. En conclusión, la brecha digital y la posible exclusión de grupos analfabetos digitales o tecnoescépticos en los procesos democráticos mediados por IA representan un desafío significativo para la equidad y la inclusión en nuestras sociedades cada vez

más digitalizadas. Mientras que la IA y las tecnologías digitales ofrecen oportunidades sin precedentes para la participación ciudadana y la toma de decisiones colaborativa, es crucial que su implementación se realice de manera que no exacerbe las desigualdades existentes. Esto requerirá un enfoque multifacético que combine educación digital, diseño inclusivo de tecnologías y políticas públicas que garanticen el acceso equitativo a las herramientas de participación democrática. Solo a través de estos esfuerzos concertados podremos aspirar a una democracia digital verdaderamente inclusiva y representativa en la era de la inteligencia artificial.

4.7. EL RETO DE LA REGULACIÓN DE LA AI

El desafío de regular eficazmente el desarrollo y uso de la IA de manera que respete los valores democráticos y los derechos humanos se ha convertido en un tema central en el debate académico y político contemporáneo. Este complejo problema ha sido abordado por diversos autores que han analizado sus implicaciones desde perspectivas legales, éticas y sociales. Entre los académicos que han tratado esta cuestión destacan Ayres y Balkin (2023) quienes en su trabajo proponen un enfoque innovador para la regulación de la IA. Estos autores argumentan que el marco legal más apropiado para abordar los desafíos planteados por la IA es tratarla como "agentes riesgosos sin intenciones". Esta perspectiva implica que, en lugar de intentar atribuir intenciones a los sistemas de IA, la ley debería emplear estándares objetivos y razonables de conducta, similar a cómo se regulan otras tecnologías o agentes sin intenciones. Este enfoque busca responsabilizar a las personas y organizaciones que implementan y utilizan la IA por los riesgos y daños potenciales que estos sistemas puedan causar, enfocándose en requerir que las empresas de IA internalicen los costos de los riesgos que imponen a la sociedad.

La propuesta de Ayres y Balkin se materializa en la sugerencia de implementar reglas y estándares que regulen el diseño, entrenamiento e implementación de sistemas de IA. Por ejemplo, en el caso de la difamación por parte de sistemas de IA, los autores proponen aplicar un enfoque de responsabilidad por productos defectuosos, donde los diseñadores de sistemas de IA tendrían el deber de implementar salvaguardas razonables para reducir el riesgo de producir contenido difamatorio.

Este tipo de enfoque regulatorio busca equilibrar la innovación tecnológica con la protección de los derechos individuales y los valores democráticos, al tiempo que reconoce la naturaleza única de la IA como una tecnología que puede operar con un alto grado de autonomía.

Un ejemplo concreto de cómo este enfoque regulatorio podría aplicarse lo encontramos en el ámbito de la toma de decisiones automatizada en el sector público. Imaginemos un sistema de IA implementado por un gobierno local para asignar recursos sociales, como viviendas subsidiadas o ayudas económicas. Siguiendo el enfoque propuesto por Ayres y Balkin, la regulación exigiría que los desarrolladores e implementadores de este sistema tomaran medidas razonables para prevenir sesgos discriminatorios en sus decisiones. Esto podría incluir la realización de auditorías algorítmicas regulares, la implementación de mecanismos de transparencia que permitan a los ciudadanos entender y cuestionar las decisiones del sistema, y la preservación del derecho a la revisión humana de las decisiones automatizadas que afecten significativamente a los derechos individuales.

Las consecuencias de implementar este tipo de regulación serían múltiples y de largo alcance. Por un lado, podría fomentar un desarrollo más responsable y ético de la IA, al crear incentivos para que las empresas y organizaciones inviertan en la mitigación de riesgos y la prevención de daños. Esto, a su vez, podría aumentar la confianza pública en los sistemas de IA, facilitando su adopción en áreas sensibles donde pueden aportar beneficios significativos. Por otro lado, este enfoque regulatorio podría plantear desafíos en términos de innovación, ya que las empresas podrían percibir un aumento en los costos y riesgos asociados con el desarrollo de tecnologías de IA. Sin embargo, a largo plazo, podría resultar en el desarrollo de sistemas de IA más robustos, confiables y alineados con los valores democráticos y los derechos humanos.

Otro aspecto crucial del desafío regulatorio de la IA ha sido abordado por Wihbey (2023) quien ha analizado los riesgos epistémicos que la IA plantea para la democracia y el conocimiento público. Wihbey argumenta que a medida que la IA asume un papel más importante en mediar la información y el conocimiento, existe el peligro de que se produzcan bucles de retroalimentación donde los modelos de IA, entrenados con datos del pasado, influyan cada vez más en lo que las

personas consideran verdadero e importante. Este fenómeno, que el autor denomina "anacronismo epistémico", podría socavar la autonomía humana y la capacidad de los ciudadanos para formar preferencias y conocimientos de manera orgánica, elementos fundamentales para el funcionamiento de la democracia deliberativa.

Para abordar estos riesgos, Wihbey propone inculcar una "modestia epistémica" en los modelos de IA, enfatizando sus limitaciones inherentes, y preservar espacios para los recursos cognitivos humanos que no estén sustancialmente mediados por la IA. Estas propuestas tienen implicaciones significativas para la regulación de la IA en contextos democráticos. Por ejemplo, podrían traducirse en requisitos legales para que los sistemas de IA utilizados en la moderación de contenidos en redes sociales o en la generación de noticias incluyan advertencias claras sobre sus limitaciones y posibles sesgos. Además, podrían fomentar la creación de políticas públicas que promuevan la alfabetización digital y el pensamiento crítico como contrapeso a la creciente influencia de los sistemas de IA en la formación de la opinión pública.

En conclusión, el desafío de regular eficazmente el desarrollo y uso de la IA de manera que respete los valores democráticos y los derechos humanos es complejo y multifacético. Requiere un enfoque que equilibre la innovación tecnológica con la protección de los derechos individuales y los valores sociales fundamentales. Las propuestas de autores como Ayres, Balkin y Wihbey ofrecen puntos de partida valiosos para abordar estos desafíos, pero su implementación efectiva requerirá un esfuerzo concertado de legisladores, tecnólogos, académicos y sociedad civil. A medida que la IA continúa evolucionando y permeando más aspectos de nuestras vidas, la capacidad de desarrollar marcos regulatorios efectivos y adaptables será crucial para asegurar que esta poderosa tecnología sirva para fortalecer, en lugar de socavar, nuestros sistemas democráticos y el respeto a los derechos humanos

5. CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado sobre los desafíos de las democracias ante el reto de la IA, podemos extraer las siguientes conclusiones principales: La IA ha potenciado la capacidad de crear y difundir

desinformación y noticias falsas, lo que representa una amenaza significativa para el debate público informado y la toma de decisiones democráticas. El uso de tecnologías de IA para la vigilancia masiva plantea serios riesgos para la privacidad individual y puede tener un efecto inhibitorio en la libertad de expresión y asociación. La acumulación de datos y control sobre algoritmos de IA por parte de unas pocas empresas tecnológicas plantea preocupaciones sobre la influencia desproporcionada en procesos democráticos y económicos. La creciente dependencia de sistemas automatizados de IA en la toma de decisiones podría llevar a una forma de gobierno donde los algoritmos, en lugar de los humanos, tienen un papel predominante, planteando desafíos para la responsabilidad y la transparencia democráticas. Los algoritmos de IA mal diseñados o entrenados con datos sesgados pueden perpetuar y exacerbar discriminaciones existentes, socavando principios de igualdad y justicia. La desigualdad en el acceso y las habilidades digitales puede llevar a la exclusión de ciertos grupos en procesos democráticos mediados por IA, amenazando la representatividad y la equidad. Existe una necesidad urgente de desarrollar marcos regulatorios efectivos que equilibren la innovación en IA con la protección de los valores democráticos y los derechos humanos. La mediación de la información por sistemas de IA plantea riesgos para la formación autónoma de opiniones y conocimientos, elementos cruciales para una democracia deliberativa. Es fundamental promover la educación y concienciación sobre IA para que los ciudadanos puedan participar efectivamente en debates y decisiones relacionadas con su desarrollo y uso. El aprovechamiento del potencial de la IA para mejorar procesos democráticos debe equilibrarse cuidadosamente con la necesidad de salvaguardar derechos fundamentales y valores democráticos.

Estas conclusiones subrayan la complejidad y la urgencia de abordar los desafíos que la IA presenta para las democracias contemporáneas, requiriendo un enfoque multidisciplinario y colaborativo para su resolución efectiva.

6. REFERENCIAS

- Ayres, I., & Balkin, J. M. (2023). Artificial Intelligence as Augmented Intelligence: A Legal Framework. Yale Law School, Faculty Scholarship Series.
- Buolamwini, J. (2018). Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification. *Proceedings of Machine Learning Research*, 81, 1-15.
- Calvo, P. (2019). Democracia algorítmica: consideraciones éticas sobre la dataficación de la esfera pública. *Revista del CLAD reforma y democracia*, (74), 1-30.
- Coeckelbergh, M. (2021). *Ética de la inteligencia artificial*. Ediciones Cátedra.
- Comisión Europea. (2024, 25 de enero). Las claves de la nueva ley de inteligencia artificial. Representación en España. https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/las-claves-de-la-nueva-ley-de-inteligencia-artificial-2024-01-25_es
- Cremades Rosell, A. (2023). Análisis sobre la brecha digital y el analfabetismo tecnológico. [Nombre de la publicación o institución].
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.
- Funk, A. (2023). *The Impact of AI on Digital Freedom*. Freedom House.
- Juri, Y. (2021). Inteligencia artificial y dignidad humana: los desafíos para el derecho. *Revista Justicia & Derecho*, 4(2), 1-12. <https://doi.org/10.32457/rjyd.v4i2.1350>
- Landemore, H. (2023). *Fostering more inclusive democracy with AI*. Finance & Development. International Monetary Fund.
- Larrondo, M., & Grandi, N. (2021). Inteligencia Artificial, algoritmos y libertad de expresión. *Universitas revista de ciencias sociales y humanas*, (34), 177-194. <https://doi.org/10.17163/uni.n34.2021.08>
- Mazzucato, M. (2015). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. PublicAffairs.
- Morozov, E. (2013). *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*. PublicAffairs.
- Novelli, C., & Sandri, G. (2023). *Digital Democracy in the Age of Artificial Intelligence*. [Nombre de la publicación o institución].
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. Crown.

- Pasquale, F. (2015). *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Harvard University Press.
- Renobell Santaren, V. (2024). *La política de los discursos cambiantes en España*, en Ruiz Sánchez, J.C. y Bermúdez Vázquez, M. (COORD.) *Territorios de pensamiento*, ISBN 978-84-1170-933-0. Editorial Dikynson
- Rouvroy, A. (2016). *La gouvernementalité algorithmique: radicalisation et stratégie immunitaire du capitalisme et du néolibéralisme?* *La Deleuziana*, 3, 30-36.
- Wihbey, J. P. (2023). *AI and Epistemic Risk to Democracy: An Impending Public Knowledge Crisis?* Northeastern University.
- Wu, T. (2018). *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age*. Columbia Global Reports.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. PublicAffairs

EL CIBERESPACIO COMO DISRUPCIÓN DE LA GEOPOLÍTICA DEMOCRÁTICA

EDUARDO FERNÁNDEZ GARCÍA
Universidad Pontificia de Salamanca

1. INTRODUCCIÓN: EL CIBERESPACIO ANTE LA POLÍTICA SIN GEOGRAFÍA

Hay cambios acusados en la geopolítica que han transformado profundamente su naturaleza académica y su visión estratégica. Algunas de las tradicionales preocupaciones han ido dando paso a nuevos retos. Para comenzar, la consideración de la geopolítica como mera descripción de la distribución del poder en el espacio geográfico fui ya trastocada con la aparición de los primeros usos del espacio como dominio de operaciones a través de la tecnología satelital y de los misiles balísticos intercontinentales de trayectoria suborbital. Poco queda a estas alturas de los análisis tradicionales sobre el reparto del poder -entendido éste en su dimensión política, militar y económica- en el mundo por potencias globales o regionales que delimitan áreas de influencia. La capacidad de influir en el ciberespacio se mueve en otros parámetros actualmente.

De ahí que las tradicionales consideraciones sobre las interacciones entre política y geografía a partir de factores geográficos como las fronteras, los recursos naturales y energéticos, la ubicación en un determinado continente o la afección de los climas sean factores en este momento secundarios, y en el caso del ciberespacio irrelevantes a la hora de explicar las decisiones políticas y las relaciones exteriores.

Las disputas por zonas geográficas, con conflictos territoriales y fronterizos, no son las únicas que redefinen las relaciones internacionales y

trazan nuevos criterios en las zonas de influencia y las posiciones estratégicas de los distintos Estados.

La geopolítica de los tiempos recientes se ha modificado radicalmente en algunos aspectos muy sustanciales de contenido, empezando por las realineaciones de las alianzas dentro de la política de bloques -que tienen una relevancia muy asimétrica en el ciberespacio, por ejemplo entre la cohesión interna de la Unión Europea o la OTAN y el resto de espacios globales-, alianzas en las que la búsqueda de la ciberseguridad no es el objetivo prioritario por las divergencias en los intereses nacionales, aún entre socios cercanos. Continuando por las tradicionales exigencias de la geoestrategia militar, que si estaban directamente vinculadas a las zonas territoriales de influencia inmediata medida en términos de posible desplazamiento de tropas sobre el terreno y después en las negociaciones internacionales sobre las bases militares en el extranjero, han pasado a complicarse con las rutas estratégicas de largo alcance y la ampliación de las zonas de operaciones militares convencionales, para terminar implicando a los mandos conjuntos de ciberdefensa, que hacen ya un uso más intensivo del ciberespacio. Siguiendo por unos accesos muy desiguales a los recursos estratégicos en el ciberespacio con respecto a los recursos estratégicos en el mundo físico presencial, tan vinculados al agua, a las fuentes de energía o a los minerales raros. Pasando por las implicaciones geoeconómicas, más concretamente macroeconómicas relativas a las políticas monetarias y la tenencia de la deuda pública soberana, concentrada en muy pocas manos, particularmente en las chinas, con las correspondientes implicaciones geopolíticas, que también se extienden al control de los mercados globales de energía, comercio minorista y productos tecnológicos.

Y terminando por dos aspectos que tienen mucha más incidencia al considerar el ciberespacio como un nuevo reto de las sociedades democráticas, cuáles son la extensión al ciberespacio de los conflictos ideológicos de base cultural y la apertura a la participación de la acción e influencia de actores no estatales. El conflicto cultural va naturalmente mucho más allá de las divergencias religiosas y su influencia en algunas zonas calientes del globo, particularmente Oriente Próximo y el Sahel, lugares en los que las operaciones tradicionales han venido a ampliarse

con operaciones propagandísticas y ciberataques en el ciberespacio que han aumentado las tensiones entre sistemas políticos democráticos -o al menos tendencialmente interesados en una cierta apertura en la participación política- y sistemas políticos autoritarios, que han sustituido progresivamente el conflicto ideológico entre capitalismo y comunismo desde la ampliación de la fórmula un país dos sistemas chino a otros estados comunistas del sudeste asiático que han abrazado una apertura comercial de sustitución de exportaciones chinas de base capitalista.

Hace dos décadas el ciberespacio se incorporó irremisiblemente como nuevo dominio al conjunto de los que preocupaban a las democracias avanzadas para el mantenimiento de su seguridad. La dupla equilibrada seguridad/libertad, tal como configura ese tándem la Constitución española, fundamenta las libertades públicas en la caracterización de la calidad democrática (González-Ares 2021, 94). De ahí la necesaria derivada hacia una nueva dupla libertad/ciberseguridad, habida cuenta de las constantes interferencias entre el acceso a datos personales y derechos a la privacidad y a la confidencialidad de las comunicaciones.

Primero su inclusión en las estrategias nacionales de seguridad, y más tarde la aprobación de específicas estrategias de ciberseguridad nacional en muchos países de nuestro entorno de seguridad europeo y atlántico, atestiguan el creciente interés por el ciberespacio como escenario al que se traslada una buena parte de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales que antes se realizaban a nivel presencial. Y consiguientemente, también sus tensiones (Portero 2024, 20).

Esta circunstancia trastoca el análisis del comportamiento político de los Estados democráticos a partir de variables geográficas. Las formas de abordar este cambio han sido un tanto contradictorias, hablándose bien de la geopolítica del ciberespacio (Riordan 2022, 72), bien del ciberespacio como geografía digital de la política, sin que falte la advertencia desde el punto de vista del Derecho Internacional de que más comúnmente el ciberespacio se sitúa fuera de la geopolítica (Martínez Tornay 2023, 137).

El ciberespacio no es un escenario democrático; no pretende serlo y es imposible establecer eficazmente medidas coercitivas erga omnes para

que así sea, debido a su construcción no cooperativa (Bustamante 2007, 306). Por este motivo las democracias avanzadas adoptan reglas de conducta jurídicas positivas (Donaire 2019, 124), dado que la tecnología permite en este momento hacer muchas más cosas de las que la ética aconseja el ordenamiento jurídico posibilita para asegurar la protección de los derechos constitucionalmente consagrados.

Cobra creciente relevancia, en consecuencia, securizar el ciberespacio, en particular en los países con mayores riesgos de inestabilidad (Rosenberger 2020, 134), tanto en el conjunto de relaciones sociales, económicas y políticas internas como su traslación a las relaciones internacionales. Particularmente en contextos de intensificación de la tensión (Dietrich 2022, 476) y las políticas expansionistas en conflicto en las relaciones internacionales, incluso con el recurso a los enfrentamientos armados, como ponen de manifiesto la invasión rusa de Ucrania desde febrero de 2022 y la escalada irrestricta de la respuesta israelí a los ataques de Hamás del 7 de octubre de 2023.

En este momento son ya ingentes las normas jurídicas destinadas a ello tanto en el ordenamiento jurídico español como en el comunitario, y comienza a ser necesaria una coordinación y armonización legislativa que supere la hiperinflación normativa relativa a los usos del ciberespacio y sus tecnologías. En el mismo sentido, existe ya una arquitectura estable de la gobernanza del ciberespacio hacia dentro de los Estados, mientras que se manifiesta una suerte de jungla caótica a nivel transnacional.

Esta no es una cuestión menor, dado que afecta al desarrollo de los requisitos de una democracia de calidad, comenzando por el respeto a los derechos fundamentales y terminando por la transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos. El efecto debilitador que la desinformación a través de las redes sociales ejerce sobre la creación de una opinión pública informada es otro riesgo incremental en la actualidad que condiciona notablemente los ejes de la participación política. En la medida en que se cuestionan los viejos principios de la democracia representativa liberal para proponer modelos alternativos basados en la deliberación e incluso en la ciber democracia, Las vulnerabilidades del ciberespacio (Torres Soriano 2017, 837-838) condicionan enormemente estas posibilidades de desarrollo de una democracia digital.

2. OBJETIVOS

El primero es acreditar si la consolidación del ciberespacio como lugar de transacciones internacionales económicas y políticas es suficientemente potente como para alterar las tradicionales relaciones internacionales presenciales (Ortega 2021, 164). En este momento tal cuestión solo puede abordarse indirectamente a través de una delimitación negativa en la medida en que dichas relaciones presenciales habituales se han mantenido, por lo que las producidas en el ciberespacio son un añadido que probablemente esté llamado a cambiar en el corto plazo algunas de las características clásicas, pero que en este momento no ha conseguido desplazar definitivamente la atención a la geopolítica territorial.

El segundo objetivo, determinar si el ciberespacio se ha convertido para las democracias avanzadas en un escenario principal de su transformación social interna (Berraondo y Ciriza 2021, 37) a partir de la práctica política de sus gobiernos y las reformas de su ordenamiento jurídico para incluir el ciberespacio.

Se trata esencialmente de comprobar si puede generarse y luego exportarse un paradigma democratizador a través de la amplificación de los mecanismos de participación política de los distintos actores ciudadanos, que si es claramente un germen de una cierta ciberdemocracia en los países occidentales, se encuentra con muchas mayores cortapisas y censuras en los países autocráticos a la hora del acceso a las redes sociales y a la difusión de noticias por la prensa libre no intervenida por los aparatos propagandísticos de los regímenes políticos no democráticos.

Subsidiariamente, el tercero se relaciona con la capacidad y criterios de medida cuantitativa de esta circunstancia con criterios consistentes con los umbrales de calidad democrática para determinar la capacidad de influencia global de las potencias internacionales (Sánchez Estellés y López Martín 2005) en la desestabilización de las democracias, como demuestra específicamente el caso de la injerencia rusa en forma de campañas de desinformación en relación con los países de la UE.

3. METODOLOGÍA

A tal fin se propone una metodología cualitativa mixta, en la que destaca prioritariamente su fundamento interdisciplinar. La interdisciplinariedad sirve para correlacionar las propuestas politológicas como instrumento de actualización de los programas de seguridad y defensa, con las implicaciones éticas, jurídicas y económicas. Para ello se manejan tres hipótesis de investigación:

- 1. Las estrategias de dominio espacial que componen una de las principales dimensiones de la geopolítica han variado sustancialmente con la aparición de un dominio no sujeto a límites territoriales en que interactúan democracias y autocracias.
- 2.-La creación tanto de planes teóricos específicos en las estrategias de ciberseguridad nacional como de órganos de seguridad y de defensa específicos para el ciberespacio acredita que su inicial disrupción se ha ido transformando en dimensión permanente de la seguridad.
- 3. La intensificación del uso de tecnologías o la aparición de otras nuevas, en este momento la posibilidad de combinación de la inteligencia artificial con big data, y en un futuro inmediato la computación cuántica, suponen otro desafío disruptivo para los estándares de transparencia de la calidad democrática.

4. RESULTADOS

La redefinición del concepto de potencia, tanto global (Marina Rivas 2021, 90) como regional, a partir de la irrupción cualificada de las relaciones económicas en el ciberespacio y del incremento de la inseguridad por los ciberataques, desvela la insuficiencia de las previsiones estratégicas actuales y de los proyectos políticos nacionales, al abrir el ciberespacio a la intervención de otros actores no estatales.

En este sentido es una evidencia incontestable que el ciberespacio subraya un nuevo reparto del poder a través de una geopolítica híbrida (Ibáñez 2021, 126), en el contexto de unas relaciones líquidas entre actores

estatales y no estatales. Su principal manifestación ha sido la enorme volatilidad de los mensajes desestabilizadores manifestados a través de las redes sociales (Calero 2015, 192), que ha suscitado intensos debates cruzados entre libertad de expresión y censura, buenas prácticas y regulación de los delitos de odio, libertad individual y protección de la Seguridad Nacional en el ciberespacio.

Todo ello mientras se opera una cierta disolución de la noción mental de frontera en los imaginarios sobre el ciberespacio, que es a su vez una indistinción entre sistemas democráticos y no democráticos. La considerada cibergeopolítica democrática se basa en la constatación de los mismos parámetros sustantivos que la geopolítica tradicional. Así, desempeña un papel de primera magnitud el esfuerzo en el ciberespacio tendente a la promoción de la democracia y, de forma muy particular, de los derechos humanos. Sin embargo, y tal y como acontece también en las relaciones económicas entre las potencias globales y las potencias regionales, especialmente en la continuidad de las relaciones comerciales y financieras con China a la vez que se denuncia la falta libertades públicas políticas dentro del país, la cibergeopolítica muestra algunas brechas relevantes al aspirar al apoyo en las redes sociales y los medios de comunicación digitales de la democratización en los estados que no pueden identificarse ahora mismo con los estándares democráticos mínimos. A este respecto, ni la introducción de medios diplomáticos cibernéticos ni la ampliación de la denominada cooperación informática internacional han conseguido avances palpables en la promoción de las libertades políticas y civiles asociadas a una política eficaz de promoción de los derechos humanos a través de la acción exterior de las democracias.

En este punto el fortalecimiento de las alianzas políticas basadas en la compartición de valores democráticos sustantivos ha pasado de solaparse a dirigir los esfuerzos en el establecimiento de alianzas exclusivamente militares y estratégicas, mediante lazos informales previos a la construcción de coaliciones estables con países con menores índices de calidad democrática.

La intensificación de una diplomacia democrática multilateral y la progresiva imposición de criterios democratizadores en la condicionalidad de las ayudas económicas y de Cooperación Internacional no ha llegado

a todas las organizaciones internacionales, y en este sentido sigue siendo criticable la mayor laxitud del FMI y el Banco Mundial a este respecto que la de las instituciones financieras y los Estados miembros de la Unión Europea. No se trata únicamente de favorecer un multilateralismo tendente a la resolución de conflictos no militares, sino de fomentar una adopción de decisiones compartidas a través de las instituciones internacionales, y muy significativamente de la ONU, que promueven la acción igualitaria de actores estatales muy disímiles.

El tradicional respaldo a transiciones democráticas está limitado en estos momentos, en cuanto a que no asistimos a una gran oleada democratizadora a escala global. Por consiguiente, ese apoyo queda limitado a la publicidad los movimientos democratizadores en estados autocráticos, a lo sumo con una cierta asistencia técnica y financiera a la promoción en el ciberespacio de instituciones democráticas para anticipar una eventual transición pacífica a la democracia, aspecto éste en el que las ONGs juegan un papel vital.

Con todo, el campo de juegos más intenso en estos momentos se refiere a la confrontación en el ciberespacio de la justificación o el rechazo a la intervención militar, tanto en el caso de la invasión rusa de Ucrania, como de la respuesta israelí a los ataques de Hamas, y particularmente a la extensión al siempre inestable Líbano de su acción contra Hizbola. El caso ruso de nota una mayor fragilidad de la calidad democrática, en un momento en el que resulta difícil calificar al régimen ruso en función del trato dispensado a la oposición y a los medios de comunicación, y sin embargo se observa que en una democracia como Israel se produce este debate en el ciberespacio, en los medios de comunicación digitales, en las redes sociales y en el eventual control de las infraestructuras de telecomunicaciones por parte de las autoridades israelíes, en comparación con una mayor unanimidad de las opiniones públicas de las democracias que, contemplando el derecho a defenderse del Estado de Israel, sin embargo, abogan por una limitación o contención de la respuesta, con un debate social intenso en el ciberespacio, que se apoya en sólidas razones de defensa humanitaria de la población civil, aun cuando esta hubiera sido utilizada como escudo por las organizaciones terroristas.

Este es un debate que en las redes sociales se acompasa también al del alcance, límites y protección de la soberanía popular tanto en Ucrania como en los territorios palestinos de la franja de Gaza. El tradicional concepto de soberanía está siendo puesto en entredicho sin que se haya alcanzado un consenso mínimo respecto a su nueva formulación, lo que incide directamente en la consideración de que sea la soberanía digital en el ciberespacio como fuente de legitimidad de los gobiernos nacionales.

Uno de los tradicionales poderes blandos como el de la influencia cultural, con su derivada de influencia lingüística, no deja de ser una variante de la influencia diplomática alejada del uso de la coerción como medio de influencia en otros países a través de la promoción de valores culturales, sociales, académicos o periodísticos netamente democráticos. Se trata, en definitiva, de construir una propuesta ética a través de la responsabilidad en la globalización que supone la digitalización. El objetivo es alcanzar mayores cotas de equidad en las relaciones internacionales y de inclusividad también hacia dentro de los Estados sin depender exclusivamente del balance económico, de forma que se promuevan debates en el ciberespacio sobre la mayor trascendencia de la protección de la sostenibilidad medioambiental, los derechos laborales, las garantías de las minorías, el respeto de los derechos fundamentales y, en suma, un proyecto armonizado de fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Es precisamente en este campo de batalla cultural en la que se manifiesta crudamente una rivalidad creciente en el ciberespacio entre regímenes democráticos y autoritarios. Poner respectivamente los nombres de la Unión Europea y Estados Unidos de un lado, y los de Rusia y China en otro quizás sea una simplificación excesiva que hace perder de vista los matices de creciente radicalización y polarización en el seno de las democracias occidentales y desdibuja el esfuerzo de los movimientos democratizadores en las autocracias. Pero es cierto que el esfuerzo en los dos últimos años en las campañas en el ciberespacio concentra el trabajo ciber geopolítico en la promoción de la democracia y contrarrestar la propaganda de las autocracias en la arena política a escala global, particularmente mediante la contraposición de la geopolítica autoritaria rusa con la visión de Unión Europea (Gutiérrez del Cid 2022, 41), explicada no solo a través de la Brújula Estratégica.

La sustancial diferencia entre la geopolítica democrática y la autoritaria va mucho más allá de la concentración del poder manifestada en forma de un liderazgo personal fuerte, que en el caso de Putin aproxima algunas prácticas del ejercicio de su poder presidencial hacia formas autocráticas. La centralización y concentración simultánea del poder en el Kremlin implica una dirección también de las acciones en el ciberespacio que traten de reflejar, amparar, proteger y proyectar informáticamente los intereses nacionales rusos o más concretamente los intereses gubernamentales de su presidente, por encima de las divergencias manifestadas por una sociedad civil controlada, a diferencia de lo que sucede en otros lugares del mundo no tanto para evitar injerencias extranjeras como la desestabilización política interna que se identifica con el pluralismo partidista en forma de elecciones verdaderamente competitivas.

Esta forma de entender los usos políticos del ciberespacio no solo condiciona, sino que impide cualesquiera otras formas de deliberación y participación en la democracia digital, expresada en una narrativa poco democrática como rechazo al intervencionismo occidental manifestado prioritariamente por lo que se identifica con una voluntad expansionista tanto de la Unión Europea como de la OTAN en la zona este europea.

En definitiva, una ciber geopolítica tributaria de la doctrina de la soberanía absoluta lleva a utilizar el ciberespacio como herramienta activa de oposición a la intervención de terceros mediante una enérgica intervención propia de desestabilización de los adversarios políticos internacionales mediante las campañas de desinformación, que han pasado de utilizarse para justificar las acciones propias en Libia o en Siria como escenarios más alejados de los intereses europeos, pero también en Georgia y Ucrania de forma mucho más cercana, para pasar a crear tensión adicional ante cualquier signo de enfrentamiento de las opiniones públicas internas de los Estados miembros de la Unión Europea.

El manifiesto apoyo con acciones en el ciberespacio reiteradas y coordinadas políticamente desde el Kremlin a algunos regímenes poco democráticos o abiertamente autoritarios en la escena internacional, desde el régimen sirio hasta el mantenimiento del aliado bielorruso, han podido hacerse abiertamente, pero no han sido menos evidentes los rastros

dejados en el apoyo a la política oficialista en las últimas elecciones presidenciales en Venezuela.

Naturalmente esto supone el uso de la cibergeopolítica como un instrumento de revisión del orden internacional en el que Rusia quiere ser un actor más decisivo. No se trata solo de desafiar el control del ciberespacio ejercido por las naciones occidentales con Estados Unidos y la Unión Europea la cabeza, sino de crear también simultáneamente un sistema cibernético multipolar en el que ya están actuando invasivamente otras potencias como China o su aliada Corea del Norte. En la medida en la que no se den pasos efectivos para lograr una gobernanza democrática en el ciberespacio y en ausencia de una hegemonía cibernética global con capacidad para imponer normas internacionales será muy difícil acompasar esos esfuerzos de democratización de las estrategias geopolíticas y geoeconómicas de la esfera presencial y del mundo digital.

El resultado de esta desestabilización no democrática del ciberespacio como consecuencia de la aplicación de una táctica cercana a las nociones de enfrentamiento híbrido con operaciones militares convencionales en algunos frentes de guerra junto con otras operaciones simultáneas consistentes en ciberataques y campañas de desinformación hoy en el ciberespacio sostienen una estrategia de tendencias restauración del pasado esplendor histórico como potencia global, que ante la capacidad de influencia económica al estilo chino se manifiesta como potencia regional muy activa.

En atención a la multiplicación de los ataques a partir de riesgos más específicos que convierten las vulnerabilidades en amenazas se debilita la confianza en una gobernanza equilibrada del ciberespacio puesto que las democracias se ven afectadas por la acción de países no democráticos.

Es evidente el despliegue de acciones en el ciberespacio tendente a alentar nuevos retos entre los que la ciberseguridad ha venido a instalarse definitivamente como una prioridad estratégica global, con puentes entre la política interna y la política internacional y en la que los estados no son los únicos actores llamados a intervenir ante los

ciberataques que afectan a las infraestructuras críticas y a la información sensible, así como a la normalidad de los procesos democráticos.

Entre las evidencias ya constatadas en una visión realista se encuentra la necesidad de acotar más exhaustivamente de lo que se ha hecho hasta este momento la noción de soberanía digital como especie diferenciada de la soberanía nacional (Cancela 2021, 130). Si se considera el alto nivel de concentración de las empresas que tienen verdadera influencia en la distribución de sistemas operativos o de software de gestión a escala global, y aún si se amplía con los softwares especializados altamente sensibles o susceptibles de uso dual, son verdaderamente escasos los estados que pueden garantizar a sus nacionales, ya sean ciudadanos, ya empresas una auténtica autonomía con respecto a la dependencia de los flujos de programación y software internacionales. Si a eso se suma el aún más restringido club de países que tienen empresas capaces de desarrollar dispositivos de hardware a gran escala, se observa que la soberanía digital es en estos momentos prácticamente quimérica para la práctica totalidad de los Estados, por lo que se observa la apuesta estratégica por la industria digital de Estados Unidos, China, India o Rusia, frente a las mayores vacilaciones europeas (Fuentes 2021, 57), a pesar de los pronunciamientos oficiales de la Comisión.

La noción de soberanía ha evolucionado muy tímidamente para incorporar una noción de soberanía digital susceptible de reducirse al mayor control posible sobre la actividad digital dañina, ante la imposibilidad de equipararse a total autonomía de suministros tecnológicos. La apuesta occidental por el paradigma del internet abierto y global choca con las tensiones estratégicamente deliberadas sobre el gobierno y uso del ciberespacio por los países no democráticos, y en el momento actual no se puede decir que vaya ganando claramente la primera visión.

En consecuencia, la ciber geopolítica actual muestra una indisimulada querencia por acotar los mecanismos de competencia por la infraestructura digital. No se trata de abandonar la tradicional geopolítica anclada en la competencia por materias primas, fuentes de energía o infraestructuras físicas, sino de equilibrarla mediante proyectos de despliegue de infraestructuras al servicio de la digitalización y prestación de nuevos servicios.

Por ello, la ciber geopolítica no se centra exclusivamente en bienes tangibles, sino en el control de la prestación de servicios en el ciberespacio.

La más reciente evidencia de este nuevo paradigma de ciber geopolítica se centra en las aspiraciones de control del almacenamiento y tratamiento masivo de datos. En efecto, la minería de datos se ha convertido en un activo de primera magnitud para la geopolítica digital en atención a la competencia tanto de las grandes corporaciones multinacionales como de los países. Este es un eje geoestratégico que parece llamado a intensificarse con la combinación entre inteligencia artificial y Big Data, siempre con el horizonte indefinido de la consecución de capacidades cuánticas de computación que supondrían un desafío en este momento difícilmente imaginable para las estrategias y capacidades reactivas de defensa de los países democráticos. Y ello, no solamente frente a los países no democráticos, sino también ante los grandes grupos empresariales y los más complejos de abordar y perseguir grupos ciber terroristas y de crimen organizado, por lo que se abren nuevas brechas en el futuro inmediato en el horizonte de seguridad global. Los tímidos e infructuosos esfuerzos hasta este momento para aprobar leyes territoriales que obligan al almacenamiento masivo de los datos de ciudadanos y empresas nacionales dentro de las fronteras geográficas, la denominada *data localization*, choca con capacidades digitales a escala global.

En este momento la única tibia respuesta que se atisba en el horizonte es la propuesta de concertar próximas alianzas cibernéticas. El próximo lustro dará información sobre si iniciativas de inteligencia como *Five Eyes*, que se ha centrado en la llamada anglosfera por unir a Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda pueden reconvertirse desde la vieja inteligencia de señales hasta los nuevos desafíos cibernéticos, entre los que el ciberespionaje no afecta ya únicamente a la esfera militar y de seguridad estatal, sino también de forma muy comprometedora a la esfera económica e industrial de la propiedad industrial e intelectual ante la ausencia de un más efectivo regulador del ciberespacio, espacio este que parece ser lamentablemente una renuncia deliberada de Naciones Unidas a través de alguna agencia especializada.

5. DISCUSIÓN

El principal debate se centra en establecer un marco teórico en las estrategias geopolítica sobre el ciberespacio (Fernández Aparicio 2022, 304) que permita una mayor colaboración entre Estados y organizaciones internacionales, particularmente las interesadas en la seguridad y la defensa, para minorar las brechas actuales en un escenario de intensificación de las tensiones internacionales que también trasladan al ciberespacio parte de la confrontación en teatros de operaciones militares presenciales. En la medida en que la tecnología actual permite realizar acciones el ordenamiento jurídico proscribe y la ética desaconseja, es necesario debatir sobre los estándares de calidad democrática del ciberespacio y el impacto social del ciberespacio (Rodríguez Martínez 2023, 11).

Si la primera preocupación en las relaciones internacionales fue la irrupción de la inteligencia artificial como factor desestabilizador de la diplomacia, con especial condicionamiento de las relaciones futuras entre UE y Estados Unidos (Torres 2021, 223), en estos momentos ya existen dos nuevas derivadas. Por un lado, la aplicación de la IA al análisis mismo de las estrategias geopolíticas, que introduce la complejidad del razonamiento no humano en un equilibrio tan inestable de intereses en presencia (Ortiz y Rodrigo 2024, 84); por otro, se presenta propiamente el desarrollo, control de los sesgos y optimización de la capacidad predictiva de la IA como desafío geopolítico (León 2024, 89).

El potencial aún no probado de la inteligencia artificial en la transformación económica, y el ya más intuido de su capacidad para transformar la seguridad global son un nuevo desafío geopolítico, en la medida en que la capacidad tecnológica de desarrollo de programas verdaderamente susceptibles de transformación social y económica a través del *deep learning* se residencia una vez más en un número muy reducido de países.

Es previsible una intensificación considerable de la carrera tecnológica por la inteligencia artificial entre las potencias globales que superaría ampliamente la ya desfasada carrera armamentística convencional. A los actuales esfuerzos de Estados Unidos y China por hacerse con ventajas

competitivas consolidadas se proyecta como un riesgo escasamente inclusivo a corto plazo. La regulación ética e incluso jurídica a través del reglamento europeo de 2024 no termina de situar a la Unión Europea en el mismo escalón de desarrollos que las potencias globales.

En consecuencia, en este momento el debate se centra intensamente en la ampliación de las brechas tecnológicas y la desigualdad de acceso en el uso avanzado del ciberespacio que supone la inteligencia artificial.

Que el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial haya tenido ya que poner alguna cortapisa a la utilización de las capacidades interpretativas de las emociones en los espacios públicos abiertos es ya una advertencia de lo que puede suceder a corto plazo respecto al impacto de la inteligencia artificial en la ciberseguridad nacional, sin tener que temer a futuras armas autónomas, sino centrándose exclusivamente en este momento en la exfiltración de datos sensibles. En la medida en la que la utilización en mecanismos cibernéticos de escucha de algoritmos de reciente desarrollo advierten sobre la sofisticación de estas nuevas herramientas de vigilancia difíciles de detectar y susceptibles de una intrusión masiva en los sistemas existentes sin mucho control previo, como pudo demostrar el episodio del espionaje norteamericano sobre los líderes europeos aliados por el que tuvo que pedir disculpas el presidente Obama o el espionaje más reciente con la herramienta Pegasus, es necesario un debate profundo ético, político y jurídico.

En la medida en la que la inteligencia artificial se ha convertido en un poder blando en sí misma formará parte de lo que ha venido a denominarse recientemente la diplomacia tecnológica en la que paradigmas de relación política y económica internacional, así como los estándares de calidad democrática y respeto a los derechos humanos -o por el contrario su relajación- son objeto de debate internacional. A ellos se suman las tendencias más recientes de desplazamiento laboral relacionadas con el capital humano y concretadas en la dura competencia por el talento, con la correspondiente fuga de las generaciones más capacitadas en algunos países para poder participar en estos desarrollos tecnológicos, que inciden profundamente en la geoeconomía digital.

6. CONCLUSIONES

Si hasta el momento presente primaban los intereses internos nacionales de la seguridad pública en relación con el control del ciberespacio, como acredita la ampliación de los códigos penales para acoger nuevas conductas delictivas típicas de ciberdelitos, en este momento resalta la necesidad de perfeccionar los mecanismos de control del ciberespacio desde la perspectiva geopolítica internacional de la seguridad exterior y la defensa para crear entornos democráticos digitales.

Es indiscutible el cambio de una geopolítica no aferrada a los límites territoriales y su dominio, por lo que se constata de accidentalmente la primera de las hipótesis de trabajo, lo que conlleva también la difuminación de las exigencias democráticas.

La geopolítica digital es una manifestación de la capacidad de la tecnología para transformar profundamente los paradigmas relacionales y los procesos políticos internacionales que afectan a la seguridad global. El control de la información obtenido a través de la diplomacia de datos, que genera una intensa competencia internacional, no permite que en los países democráticos se apliquen normativas restrictivas de control e incluso de censura interior, ni siquiera en el de batido aspecto de la obligatoriedad de almacenamiento local de los datos generados a nivel nacional que es normativamente exigible en países autocráticos.

En un sentido similar de minoración del carácter democrático del ciberespacio opera la monopolización del almacenamiento y tratamiento de los datos, como factor inducido desde el sector privado respecto a la geopolítica internacional limitante de la soberanía digital nacional de los Estados. En estos momentos se antojan insuficientes las estrategias compartidas mediante alianzas digitales internacionales de seguridad, por lo que un esfuerzo adicional de la Unión Europea en la promoción de los valores democráticos del ciberespacio representaría un valor muy relevante en la promoción de la transparencia en el uso del ciberespacio.

7. REFERENCIAS

- Berraondo, M y Ciriza, A. (2021). Brechas digitales y retos sociales: La digitalización en la transformación social. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, 117, 36-43. Fundación Telefónica.
- Bustamante Donas, J. (2007). Cooperación en el ciberespacio. *Argumentos de razón técnica: Revista española de ciencia, tecnología y sociedad, y filosofía de la tecnología*, 10, 305-328. Universidad de Sevilla.
- Calero, A. (2015). El ciberespacio y el control de las redes. En *La geopolítica líquida del siglo XXI*, (pp. 191-253). Ministerio de Defensa.
- Cancela, E. (2021). A vueltas con el concepto de soberanía (digital). *Hastapenak: Revista de Historia Contemporánea y Tiempo Presente - Gaurko Historiaren Aldizkari Kritikoa*, 1, 124-143. Hastapenak.
- Dietrich, C. (2022). El aumento del uso del ciberespacio como vector de ataque en conflictos. *bie3: Boletín IEEE*, 27, 475-491. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Donaire Villa, F.J. (2019). La nueva regulación sobre ciberseguridad de redes y sistemas de información en España: preguntas y respuestas sobre el Real Decreto-ley 12/2018, de transposición de la Directiva NIS. *Revista de privacidad y derecho digital*, 4 (14), 123-165. RDU Ediciones.
- Fernández Aparicio, J. (2022). Ciberguerra y cibercrimen global, cuando lo virtual trasciende a lo real. En *Panorama geopolítico de los conflictos 2022*, (pp. 303-332). Instituto Español de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa.
- Fuertes, M. (2021). Soberanía digital europea. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 90-91, 56-71. Iustel.
- González-Ares Fernández, J.A. (2021). Seguridad, libertad y democracia. En Fernández Rodríguez, J.J. (coord.), *Democracia y seguridad: respuestas para avanzar en el sistema público* (pp. 93-122). Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez del Cid, A.T. (2022). Rusia, la energía y la geopolítica de Europa. *1991 Revista de Estudios Internacionales*, 4 (1), 28-50. Universidad Nacional de Córdoba.
- Ibáñez Muñoz, J. (2021). La geopolítica híbrida del ciberespacio: Reconfiguración del poder e implicaciones normativas para la gobernanza global. En Martín Rodríguez, P.J. (dir.), *Nuevo mundo, nueva Europa. La redefinición de la Unión Europea en la era del Brexit*: (pp. 125-149). Tirant lo Blanch.
- León Serrano, G. (2024). Gobernanza dual de la inteligencia artificial: retos tecnológicos y geopolíticos para la Unión Europea. *Anales de la Real Academia de Doctores*, 9 (1), 81-118. Real Academia de Doctores.

- Marina Rivas, S. (2021). El ciberespacio como zona de control geopolítico y papel de las potencias por la supremacía cibernética: China y Estados Unidos. *Revista Relaciones Internacionales*, 3 (1), 89-107. Universidad de El Salvador.
- Martínez Tornay, R. (2023). El ciberespacio como territorio sin leyes y a la vez global, fuera de la geopolítica. En Hidalgo Lavié, A. (coord.), *Seguridad y derecho internacional: el papel de los profesionales del Trabajo Social en zonas de conflicto* (pp. 137-140). UNED.
- Ortega Gómez, M. (2021). El Gobierno del ciberespacio desde la perspectiva del Derecho Internacional Público y de las relaciones internacionales. En Bonet i Pérez, J. y Alija Fernández, R.A. (dirs.), *La extraterritorialidad y la protección internacional de los derechos humanos respecto a conductas de los actores privados* (pp. 163-186). Marcial Pons.
- Ortiz, A. y Rodrigo López, T. (2024). Análisis de la geopolítica mundial mediante inteligencia artificial (IA) y big data. *Cuadernos de estrategia*, 226, 61-86. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Portero Rodríguez, F. (2024). Visión global de las amenazas internacionales en ciberseguridad. En Serrano Maíllo, M.I. y Corredoira y Alfonso, L. (coord.), *Democracia y desinformación: Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina* (pp. 19-36). Dykinson.
- Riordan, S. (2022). La geopolítica del ciberespacio. *Ejército*, 972, 72-77. Estado Mayor del Ejército.
- Rodríguez Martínez, P. (2023). *El análisis social del ciberespacio*. Octaedro.
- Rosenberger, L. (2020). Un ciberespacio seguro para la democracia. *Foreign affairs: Latinoamérica*, 20 (4), 133-143. Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Sánchez Estellés, I. y López Martín, S. (2005). Los imaginarios de internet: una aproximación crítica a los discursos hegemónicos en el ciberespacio. *Nómadas: Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 11. EMUI EuroMed University.
- Torres Jarrín, M. (2021). La UE y la gobernanza ética de la inteligencia artificial: inteligencia artificial y diplomacia. *Cuadernos salmantinos de filosofía*, 48, 213-234. Universidad Pontificia de Salamanca.
- Torres-Soriano, M.R. (2017). Hackeando la democracia: operaciones de influencia en el ciberespacio. *bie3: Boletín IEEE*, 6, 826-839. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS LISTAS CERRADAS Y BLOQUEADAS EN LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

IBIZA MELIÁN
Universidad de La Laguna

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge de la siguiente pregunta de investigación: ¿Fomentan las listas cerradas y bloqueadas las prácticas corruptas de los políticos? La hipótesis planteada sugiere que sí. Luego, la variable independiente, representada por las listas cerradas y bloqueadas, impactaría en la dependiente, las prácticas corruptas. A pesar de que podrían influir otros factores, como la herencia cultural (Melián, 2019), se ha elegido esta variable por su relevancia para fortalecer el sistema democrático de un país.

La relevancia del estudio radica en el contexto actual, caracterizado por el debilitamiento de los sistemas liberales que tanto han contribuido al progreso de la humanidad. Cabe recordar que el despegue económico global comenzó en 1820, cuando la mayoría de la población vivía en condiciones extremas de pobreza y con índices de mortalidad elevados (Rubio Hancock, 2018).

La corrupción, por su parte, representa una de las mayores amenazas para la confianza ciudadana en las instituciones. En España, esta problemática ocupa un lugar destacado entre las preocupaciones nacionales, según los barómetros del CIS. En 2012, el anuario del Centro de Investigaciones Sociológicas situó a «la clase política» y «los partidos políticos» como el tercer problema más importante, lugar que mantuvieron en 2013. Ese año, «la corrupción y el fraude» ascendieron al segundo puesto, tendencia que se repitió en 2014 y 2015. Aunque en

2016 descendieron una posición, en 2018 volvieron a los puestos previos, una percepción que persistió en 2019.

En un país donde la percepción de corrupción supera la media europea, el panorama empeoró en 2022, según refleja el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional. En palabras de Francisco Javier Arroyo Fiestas, magistrado de la Sala Primera del Tribunal Supremo, «la corrupción es un cáncer de la democracia, contribuye a deslegitimar a los políticos como representantes del pueblo, provoca la desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones y trastorna el significado de los valores éticos» (Sánchez Esparza y Ordóñez Pérez, 2016, p. 15).

La Constitución Española de 1978 confirió a los partidos políticos un papel destacado debido al ostracismo que sufrieron durante el régimen dictatorial. En su artículo 6 se les reconoce como vehículos del «pluralismo político» y «fundamentales para la participación política». Asimismo, el artículo 23 consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes. No obstante, esta preeminencia ha dado lugar al denominado «Estado de Partidos», una situación que se ha agravado con la aparición de los partidos cárteles. Fenómenos que han ensanchado la brecha entre administradores y administrados, reflejada en consignas como «no nos representan» o «democracia real ya».

La trascendencia de esta investigación reside en la necesidad de mitigar la corrupción, evitando así que socave los cimientos del Estado. Por ello, se examinan los factores que podrían propiciarla, centrándose en las listas cerradas y bloqueadas como una de las posibles causas. Para tal fin, se emplea una metodología cualitativa basada en el análisis documental, con un enfoque descriptivo e interpretativo.

En suma, el presente estudio busca analizar cómo el sistema electoral adoptado en España afecta a su calidad democrática, concretamente en lo relativo a las conductas corruptas de los políticos. Una cuestión crucial para los ciudadanos, que ven comprometida su confianza en las instituciones. Análisis exploratorio que pretende iluminar la conveniencia de reformar dicho sistema, fomentando un debate necesario para fortalecer la democracia.

2. ANTECEDENTES

2.1. CONCEPTOS CLAVE

Con el propósito de acotar y clarificar la investigación, resulta imprescindible definir qué se entiende por corrupción política. Este concepto alude a conductas perpetradas por cargos públicos que, aprovechando su posición, buscan beneficios espurios personales o para terceros. Estas acciones vulneran el artículo 103 de la Constitución Española (CE), que establece que «la Administración Pública» debe actuar «con objetividad», sirviendo a «los intereses generales» y sometándose plenamente «a la ley y al Derecho».

Por su parte, los «poderes públicos» tienen estrictamente prohibido incurrir en «arbitrariedad» alguna (art. 9.3 CE). Tal comportamiento implicaría discriminar a unos ciudadanos respecto a otros, contraviniendo el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la CE. Como recuerda el Tribunal Constitucional, «la discriminación entraña siempre una arbitrariedad» (Sentencia del Tribunal Constitucional, a partir de aquí, STC, 140/2015, 22 de junio de 2015, Fundamento Jurídico 2).

En cuanto al término lista cerrada y bloqueada, se ha tomado como referencia la definición del politólogo alemán Dieter Nohlen, expuesta en su obra *Gramática de los sistemas electorales* (2012). Autor que incluye dicha modalidad dentro de los cuatro elementos de un sistema electoral, específicamente en «la forma de candidatura» (Nohlen, 2012, p. 7). En los sistemas proporcionales, como el español, las listas cerradas y bloqueadas presentan a los candidatos en un orden determinado por el partido, sin que el votante pueda alterar tal composición. Esto las distingue de las listas cerradas y no bloqueadas, donde el elector sí puede modificar el orden, y de las abiertas, en las que se permite crear una candidatura personalizada con nombres de diferentes partidos. Por su naturaleza, las listas cerradas y bloqueadas son las más restrictivas y otorgan mayor control a las organizaciones políticas (Nohlen, 2012, p. 9).

Para analizar el concepto «Estado de Partidos», se recurre al jurista Antonio García Trevijano y su obra *Teoría Pura de la República* (2010). Autor, destacado en la Transición española como impulsor de la Junta

Democrática, que criticó el sistema proporcional con listas cerradas y bloqueadas por permitir que los partidos políticos usurpasen el derecho ciudadano «a participar en los asuntos públicos» (artículo 23.1 CE). Según Trevijano, las élites ejercen sobre los representantes un mandato imperativo encubierto, prohibido por el artículo 67.2 CE, disfrazándolo como disciplina de partido. Proscripción constitucional que no resulta óbice para que las cúpulas de las formaciones acaben por imponer a sus parlamentarios qué votar, con la consiguiente conformación de bloques.

García Trevijano remonta el origen del «Estado de Partidos» a la Revolución francesa, contrastándolo con el sistema mayoritario del mundo anglosajón, cuyos fundamentos democráticos nacen de la Revolución Gloriosa en Inglaterra. Modelo uninominal, basado en circunscripciones pequeñas, que favorece el contacto directo entre candidatos y electores, fortaleciendo la rendición de cuentas. Tal preferencia también fue defendida por el jurista Armando Ribas, quien, desde su trayectoria en Argentina, subrayó la relevancia del sistema anglosajón en el desarrollo de la democracia liberal (Calzada, 2020).

La evolución histórica de los partidos políticos refleja transformaciones significativas. En el entorno anglosajón, los partidos de notables surgieron como formaciones elitistas centradas en individuos destacados, quienes mantenían estrechos vínculos con sus votantes. Con la Revolución Industrial y la aparición de la clase obrera, emergieron los partidos de masas, sostenidos económicamente por cuotas de afiliados. Organizaciones que movilizaban a colectivos específicos de la sociedad, con quienes compartían intereses y de donde solían provenir sus líderes.

En la década de los sesenta del siglo XX, Otto Kirchheimer acuñó el término «partidos atrapados» para describir a aquellas formaciones que diluyeron sus ideologías para captar un espectro amplio de votantes. En este tipo de partidos, el pragmatismo y la figura de un líder carismático, como Silvio Berlusconi en Forza Italia, predominaron. Finalmente, a finales del siglo XX, los politólogos Peter Mair y Richard Katz introdujeron el concepto de «partidos cárteles» (1995). Formaciones que centran sus esfuerzos en alcanzar el poder mediante el control de las

instituciones públicas, financiando sus actividades a través de recursos estatales y transformándose en agencias de colocación para sus élites.

El sistema proporcional con listas cerradas y bloqueadas potencia el control de estas organizaciones sobre los cargos públicos. La dependencia del representante respecto a la dirección del partido anula su autonomía, sustituyendo las opiniones individuales por argumentarios impuestos. Esto no solo debilita la democracia interna, sino que fomenta prácticas clientelares y caciquiles. Como denunciara Joaquín Costa durante la Restauración, el clientelismo político ha sido un elemento persistente en la historia española, caracterizado por el intercambio de favores por votos, práctica que continúa vigente bajo nuevas formas (Romero Salvador, 2021).

2.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Torsten Persson, Guido Tabellini y Francesco Trebbi, en su artículo «Electoral Rules and Corruption» (2003), plantearon que los sistemas proporcionales con listas presentan una mayor tendencia a la corrupción debido a una limitada rendición de cuentas individual. Este estudio cuantitativo analizó más de ochenta democracias durante la década de los noventa del siglo XX, arrojando conclusiones relevantes sobre la relación entre las reglas electorales y las prácticas corruptas.

Posteriormente, Jana Kunicova y Susan Rose-Ackerman (2001), del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Yale, profundizaron en esta cuestión. Afirmaron que, dentro de los sistemas proporcionales, las listas cerradas son las que muestran una inclinación más pronunciada hacia la corrupción. Su análisis, también cuantitativo, abarcó ciento cinco naciones, lo que refuerza la robustez de sus hallazgos. Las autoras destacaron que, en este modelo, los cargos electos responden casi exclusivamente a la dirección del partido, que determina su posición en la lista. Esta ubicación, más relacionada con la lealtad hacia la cúpula y el trabajo dentro de la organización, desplaza la importancia del desempeño institucional, lo que podría favorecer conductas corruptas.

En contraste, el sistema mayoritario de elección uninominal se caracteriza por una relación más directa entre representante y elector, lo que

incrementa la responsabilidad ante los votantes. Este contacto facilita detectar cualquier irregularidad financiera que pueda revelar comportamientos corruptos. De manera similar, los sistemas proporcionales con listas abiertas, aunque más vulnerables que el modelo mayoritario, presentan menores índices de corrupción que las listas cerradas.

Eric C. C. Chang y Miriam A. Golden (2007) introdujeron matices a estas conclusiones al señalar que, dentro de los sistemas proporcionales, la relación entre corrupción y forma de lista está influida por el tamaño de las circunscripciones electorales. Según sus observaciones, en distritos pequeños, las listas cerradas generan mayores riesgos de corrupción. Sin embargo, cuando las circunscripciones son más amplias, las listas abiertas podrían ser más propensas a prácticas corruptas, como ocurrió en Italia. Esto se debe a que los candidatos, al competir en distritos más grandes, requieren mayores recursos económicos para destacar frente a sus adversarios, lo que aumenta los incentivos para involucrarse en actividades ilícitas. Por ello, estos investigadores sugieren que los países que adopten sistemas proporcionales con listas abiertas consideren el uso de distritos pequeños como estrategia para reducir la corrupción.

Ahora bien, en el caso italiano, no se debe ignorar el peso de los factores culturales propios del sur de Europa y Latinoamérica. Regiones marcadas por una herencia cultural y filosófica vinculada a España y Portugal, donde históricamente se han identificado niveles más altos de corrupción (Melián, 2019).

3. METODOLOGÍA

Como se ha señalado, este estudio busca responder a la pregunta: ¿Fomentan las listas cerradas y bloqueadas las prácticas corruptas de los políticos? El objetivo es analizar si la variable independiente, representada por las listas cerradas y bloqueadas, incide en la variable dependiente, es decir, en las prácticas corruptas. En tal sentido, la hipótesis formulada sostiene que dichas listas promueven comportamientos corruptos. Por tanto, se adopta una hipótesis explicativa que orienta una investigación cualitativa, de enfoque descriptivo y perspectiva interpretativa, fundamentada en un análisis documental.

En primer lugar, se estudiará el contexto en el que se introdujo el sistema de listas cerradas y bloqueadas en España, así como su prevalencia en otras democracias occidentales. Para ello, se consultará el artículo del profesor Carlos Fernández Esquer titulado «Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?» (2019). También se recurrirá a la obra *El sistema electoral español* (2020), de María Garrote de Marcos, especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

Posteriormente, se analizarán las repercusiones de este sistema en el caciquismo, una práctica arraigada en la historia política española. El texto principal para el consiguiente análisis será *Caciques y caciquismo en España (1834-2020)* (2021) de Carlos Romero Salvador, profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Zaragoza antes de su jubilación. Además, se examinarán posibles vulneraciones de preceptos constitucionales relacionadas con esta modalidad de listas en las estructuras internas de los partidos políticos.

El análisis se completará con un estudio sobre la financiación de las formaciones políticas, elemento crucial para la supervivencia de los denominados partidos cárteles. Para ello, se utilizará como referencia la obra *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma* (2023), del doctor en Derecho Constitucional José Luis Mateos Crespo, de la Universidad de Salamanca. Apartado que abordará la conexión entre la financiación irregular y las prácticas corruptas, apoyándose en casos judiciales ampliamente conocidos.

A través del análisis documental expuesto, se pretende reflexionar sobre la cuestión planteada inicialmente. Las inferencias interpretativas buscarán fundamentar si la hipótesis puede validarse y, de ser así, evaluar la viabilidad de introducir cambios en el sistema electoral con el fin de reducir la percepción de corrupción en España.

El principal aporte de este estudio radica en su enfoque cualitativo, ya que las investigaciones previas sobre esta temática se han circunscrito a metodologías cuantitativas. De manera análoga, el trabajo se delimita al contexto español, concretamente al periodo democrático instaurado tras la dictadura franquista, lo que aporta especificidad y relevancia al análisis.

4. RESULTADOS

4.1. ORIGEN DE LAS LISTAS CERRADAS Y BLOQUEADAS EN ESPAÑA

España, salvo en las elecciones al Senado, ha adoptado el sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas. Este modelo, objeto de amplias críticas por conferir un poder desproporcionado a los partidos y limitar la capacidad de elección de los ciudadanos, es utilizado por un número reducido de democracias occidentales, entre ellas «Portugal, Rumanía, Bulgaria, Serbia e Israel» (Fernández Esquer, 2019, p. 142).

Su origen se encuentra en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. El artículo 20.3 de esta norma estipulaba que «cada uno de los electores de un distrito sólo podrá dar su voto a una sola lista, sin introducir en ella modificación alguna ni alterar en la misma el orden de colocación de los candidatos». Diseño que buscaba fortalecer a los partidos políticos emergentes tras el prolongado periodo de hegemonía franquista (Fernández Esquer, 2019, p. 140).

Según María Garrote de Marcos, la implementación de las listas cerradas y bloqueadas fue una decisión impuesta por el gobierno liderado por Adolfo Suárez. Hasta entonces, en España se empleaba «un voto personal dirigido al candidato, incluso en candidaturas plurinominales». Esta medida se justificó como una solución provisional que privilegiaba el protagonismo de los partidos sobre las individualidades en el proceso constituyente. Asimismo, se consideró que resultaría más sencillo «para el votante [...] manifestar su preferencia por un partido que por los candidatos individuales, en un momento en el que la oferta era extremadamente amplia y la mayoría de los aspirantes desconocidos» (Garrote de Marcos, 2020, p. 99).

La necesidad de establecer «unas cortes Constituyentes» (Garrote de Marcos, 2020, p. 91) que lideraran la transición hacia una democracia plena marcó la elección del sistema electoral. Proceso que siguió la estrategia definida por Torcuato Fernández-Miranda, sintetizada en su célebre expresión «de la ley a la ley a través de la ley». A Fernández-Miranda se le atribuye la habilidad para lograr que las Cortes

franquistas aprobaran la Ley para la Reforma Política, paso fundamental para el cambio de régimen.

La relevancia histórica de Fernández-Miranda podría compararse con la de Antonio Cánovas del Castillo, arquitecto de la Restauración borbónica. No obstante, con la esperanza de que los resultados del actual periodo democrático difieran de los de la Restauración, marcada por críticas hacia la corrupción y una percepción de escasa representatividad. Pese a los avances, el caciquismo, con nuevas formas, persiste.

La Ley para la Reforma Política preparó el terreno para que el Real Decreto-ley 20/1977 estableciera el sistema electoral que se emplearía en las elecciones generales del 15 de junio de 1977. Estas primeras elecciones democráticas, realizadas bajo un modelo de representación proporcional, introdujeron la novedad de las listas cerradas y bloqueadas. Si bien el texto jurídico fue aprobado por «las Cortes franquistas», Suárez buscó el consenso de la oposición, incluyendo a la llamada «Comisión de los nueve». Grupo que consideró esencial la proporcionalidad para garantizar la pluralidad política.

Sin embargo, la introducción de las listas cerradas y bloqueadas fue una decisión unilateral del gobierno. Se especula que su principal objetivo era consolidar el poder de la Unión de Centro Democrático (UCD), partido en formación durante aquel periodo. Medida que otorgó a las cúpulas de las organizaciones la potestad de decidir quiénes ocuparían los escaños, según su posición en la lista. La oposición finalmente respaldó la propuesta, pero esta no estuvo exenta de detractores, al entenderse que fortalecía excesivamente a los partidos y centralizaba el poder en sus líderes (Garrote de Marcos, 2020, pp. 91-101).

Aunque inicialmente concebido como un arreglo temporal, el sistema ha perdurado hasta el presente, lo que ha generado descontento entre los ciudadanos. La población percibe a los partidos políticos como estructuras anacrónicas, desconectadas de sus preocupaciones. Esto ha derivado en lo que algunos denominan un «Estado de Partidos» camuflado bajo una monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE), con rasgos evidentes de partidocracia. Las grandes formaciones políticas, además, muestran dificultades para asegurar la gobernabilidad.

Panorama que ha llevado a proponer la introducción de listas desbloqueadas como una alternativa viable para ampliar la libertad del elector. Con tal modificación, sería posible reducir la distancia entre administradores y administrados, a lo que se une el fomento de una mayor rendición de cuentas. El representante se vería obligado a responder no solo ante el partido, sino también frente a sus votantes, si aspira a renovar su mandato (Fernández Esquer, 2019).

4.2. CACIQUISMO

Las listas cerradas y bloqueadas han contribuido a perpetuar prácticas caciquiles, que ahora emergen dentro de la propia estructura partidaria. Sus integrantes deben esforzarse al máximo para obtener un lugar en la lista que les permita conservar el escaño. En tal contexto, la dependencia del elector se reemplaza por la designación digital ejercida por el «aparato» del partido.

Dinámica que se agrava en los partidos cárteles, auténticas agencias de colocación de profesionales de la política. La situación queda resumida de manera contundente en la célebre frase atribuida a Alfonso Guerra: «El que se mueva, no sale en la foto». La premisa constitucional de un funcionamiento democrático (art. 6 CE) parece, en la práctica, difícil de alcanzar, incluso con mecanismos como las elecciones primarias, cuya efectividad ha sido cuestionada a lo largo de más de cuatro décadas de democracia.

Diversas sentencias del Tribunal Constitucional han advertido sobre el control excesivo que ejercen los partidos sobre sus representantes electos, vulnerando el artículo 23 de la Constitución Española. Precepto que prescribe el derecho fundamental de los ciudadanos a participar «en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes». En palabras del Tribunal:

Los partidos políticos, tal y como establece el art. 6 de la Constitución, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no

de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas (STC 5/1983, Fundamento Jurídico 4).

En relación con este sistema, Carmelo Romero Salvador (2021) señala que «es la propia ley electoral la que determina [...] que entre los rasgos más necesarios para constituirse en personal político de clase media-alta estén los de poseer buen olfato y alta capacidad de complacencia». El «olfato» hace referencia a la habilidad de alinearse con quienes ostentan el poder dentro del partido en momentos de crisis. Por su parte, la «complacencia» implica una actitud de sumisión hacia los líderes.

Lo que genera una cultura interna donde cuestionar decisiones supone poner en riesgo la supervivencia política. Los individuos se ven forzados a desempeñar el papel de seguidores acríticos, incapaces de discrepar o denunciar irregularidades. Dinámicas que, aparte de obstaculizar la lucha contra la corrupción, diluyen la separación de poderes. El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señala que la ausencia de derechos fundamentales y de una clara división de poderes pone en entredicho el carácter constitucional de un Estado. Por consiguiente, el modelo actual podría comprometer la estabilidad del sistema liberal. Ante una deriva iliberal, resulta cuestionable quién protegería al Estado con un poder legislativo controlado por las élites partidarias.

Aunque el artículo 67.2 CE prohíbe el mandato imperativo, la disciplina de partido produce efectos similares dentro de la partidocracia española. El Tribunal Constitucional ha advertido sobre la necesidad de evitar «excesos y extralimitaciones que podrían llegar a un resultado constitucionalmente ilegítimo como la del mandato imperativo». La intención es «limitar los poderes del partido frente al electo» (STC 31/1993, Fundamento Jurídico 3).

En última instancia, las listas cerradas y bloqueadas eliminan la libertad del representante para votar según su criterio. Como concluye Romero Salvador (2021):

Ambas características, olfato para ventear las variables corrientes de poder en el partido y complacencia con quienes en cada momento lo tienen, acostumbran a convertirse en una forma de estilo vital que va mucho más allá de un proceso electoral determinado. Quien tiene que ganarse el puesto de estos modos es difícil que no traslade esos comportamientos a otras esferas y escenarios y, por tanto, que no los traslade ante otros poderes —económicos y mediáticos— superiores.

Asimismo, la falta de conocimiento por parte de los electores sobre sus representantes, particularmente en el Congreso, elimina la necesidad de rendir cuentas. Si bien esta lógica pudo tener algún sentido en 1977, en el contexto actual resulta insostenible. La preeminencia del Congreso en el sistema de bicameralismo imperfecto de España refuerza la urgencia de revisar estas prácticas (Romero Salvador, 2021).

4.3. LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS

Hasta este punto, ha quedado demostrado que las listas cerradas y bloqueadas disminuyen la rendición de cuentas entre los candidatos y sus electores. Además, consolidan el «Estado de Partidos», lo que implica una frágil separación de poderes. Factores que, combinados, debilitan los mecanismos de control sobre la corrupción. A ello se añade un aspecto crucial: la financiación de los partidos políticos. En el modelo actual, centrado en los denominados partidos cárteles, el principal objetivo es ganar elecciones, para lo cual disponer de recursos suficientes durante las campañas se convierte en una prioridad absoluta.

La Comisión de Venecia, dependiente del Consejo de Europa, definió en 2008 a las formaciones políticas desde esta perspectiva electoral. Según dicho organismo, «un partido político es una asociación que tiene por objeto presentar candidatos a las elecciones para tener representación en las instituciones políticas y ejercer el poder político en cualquier nivel: nacional, regional y local, o en los tres niveles» (Mateos Crespo, 2023).

Es en este contexto donde surge la preocupación por los casos de financiación irregular, que han afectado gravemente la credibilidad de las instituciones. La tipificación de este tipo de conductas como delito se incorporó relativamente tarde al Código Penal, concretamente en los artículos 304 bis y 304 ter, tras la reforma de 2015 (Ley Orgánica

1/2015, de 30 de marzo). Cambio que fue impulsado, en gran medida, por el escándalo del caso Gürtel. La reforma se presentó como un intento del partido gobernante en aquel momento de transmitir a la opinión pública el compromiso de prevenir futuros episodios de tal índole. Medidas que formaban parte del denominado «Plan de Regeneración Democrática», anunciado en 2013 (Mateos Crespo, 2023).

No obstante, es importante recordar que muchos casos anteriores de financiación irregular no pudieron ser sancionados porque el delito no estaba tipificado. Un ejemplo significativo es el caso Filesa, ocurrido en los años noventa. Antes de 2015, las únicas sanciones relacionadas con las cuentas electorales estaban contempladas en el artículo 149 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). A pesar de que este precepto imponía penas de cárcel por falsedad en las cuentas electorales, en el caso Filesa la condena se basó en el delito genérico de «falsedad en documento mercantil», regulado en los artículos 392 y 390.1 y 2 del Código Penal (Sentencia del Tribunal Supremo, en adelante STS, de 28 de octubre de 1997).

El Tribunal Supremo concluyó en dicha sentencia que las empresas Time-Export, Filesa y Malesa:

...se constituyeron [...] como grupos que buscaban, como fin claro y último, ayudar al partido político en todo cuanto pudiera suponer su financiación. Pero aunque la financiación irregular del partido no constituyera delito alguno, salvo tratándose de las campañas electorales, había sin embargo un concierto previo, asumido por los [...] acusados [...] con la intención de llevar a cabo lo que suponía una evidente infracción penal [...]. ...la pretensión de quienes organizaron las referidas empresas era la de ayudar a la financiación de las elecciones electorales [sic] de 1989, las Generales y las Europeas, de tal modo que como esa financiación suponía la conculcación del art. 149 de la Ley Orgánica 5 de 1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, aunque el delito electoral se cometiera por otras personas, era indudable una inicial finalidad ilícita si el fin último de la actividad societaria buscaba, directa o indirectamente, la conculcación del precepto penal. Dicha norma limita los gastos electorales de las distintas candidaturas con un doble fundamento constitucional, evitar la distorsión de la publicidad abusiva en detrimento de la sana formación de la opinión pública base del Estado democrático, y evitar también la vulneración del principio de igualdad como uno de los inspiradores del ordenamiento jurídico. (STS de 28 de octubre de 1997, Fundamentos de Derecho 19 y 20)

Este caso evidencia cómo las lagunas legales existentes durante años permitieron prácticas que, si bien moralmente cuestionables, no siempre resultaban penalizables. La introducción de nuevas figuras delictivas en el Código Penal busca paliar tales deficiencias, pese a que queda mucho por avanzar en materia de prevención y sanción efectiva de la corrupción.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se ha demostrado cómo la introducción de las listas cerradas y bloqueadas durante la Transición española tuvo como objetivo fortalecer a los partidos políticos, entonces debilitados. Un sistema novedoso en España, adoptado por muy pocos países, que ha derivado en consecuencias significativas para el panorama político actual.

Modelo que fomenta prácticas caciquiles dentro de las organizaciones, donde los partidos cárteles, en su afán por mantenerse en el poder, enfrentan tentaciones de recurrir a fuentes de financiación irregulares. Aunque el enfoque de este estudio ha sido exploratorio, se ha evidenciado la validez de la hipótesis inicial: las listas cerradas y bloqueadas contribuyen a favorecer prácticas corruptas.

A partir de estas conclusiones, resulta pertinente plantear futuras investigaciones que examinen si la introducción de un sistema mayoritario reduciría los niveles de corrupción, tal como propuso en su momento Antonio García Trevijano. También sería necesario explorar si este cambio podría mejorar la confianza ciudadana en las instituciones, un elemento clave para reforzar los cimientos del Estado. Cabe destacar que países como Canadá, Reino Unido, Francia y Estados Unidos, que han optado por sistemas mayoritarios en lugar de representación proporcional, presentan mejores posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2022, elaborado por Transparencia Internacional. Esta tendencia se ha mantenido de manera consistente en los últimos años.

No actuar no es una opción. Como dijo Einstein, no podemos esperar resultados diferentes si repetimos siempre las mismas acciones. Lo que cobra especial relevancia ante el auge de movimientos populistas, que, como sucedió trágicamente en el siglo XX, prometen soluciones

simples a problemas complejos, poniendo en riesgo las libertades fundamentales. Libertades que, como la historia española ha demostrado una y otra vez, son arduas de conquistar y fáciles de perder. Porque, como bien expresó don Quijote a Sancho Panza:

La libertad [...] es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad [...] se puede y debe aventurar la vida (Cervantes, 1998).

Además, resulta crucial recordar las palabras de James M. Buchanan, líder de la Escuela de la Elección Pública y Premio Nobel de Economía en 1986:

Para mejorar la política es necesario mejorar o reformar las reglas y la estructura dentro de la que tiene lugar el juego político. No sirve afirmar que las mejoras se pueden producir seleccionando agentes moralmente superiores que utilicen sus poderes para buscar el “interés público”. Un juego solo se define por sus reglas y para conseguir un juego mejor es preciso modificar las reglas (Álvarez-Rendueles, 2014, p. XXI).

En definitiva, es imprescindible reflexionar sobre el diseño del sistema electoral y las normas que rigen la política española, para garantizar un modelo más transparente, representativo y libre de corrupción. Solo mediante cambios estructurales podrá avanzarse hacia un Estado más sólido y confiable para sus ciudadanos.

6. REFERENCIAS

- Álvarez-Rendueles, J. R. –selección y estudio introductorio preliminar- (2014). El cálculo del consenso. Escritos escogidos. Editorial Aranzadi, S. A.
- Anuarios. CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas. Recuperado el 6 de enero de 2024 de <https://www.cis.es/publicaciones/anuarios>
- Barómetros. CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas. Recuperado el 6 de enero de 2024 de <https://www.cis.es/catalogo-estudios/resultados-definidos/barometros>
- Calzada, G. (2020). Adiós a Armando Ribas. Universidad Francisco Marroquín. Recuperado el 6 de enero de 2024 de <https://noticias.ufm.edu/2020/06/adios-a-armando-ribas/>
- Cervantes (1998). Don Quijote de la Mancha. Edición del Instituto Cervantes.

- Chang, E. C. C. y Golden, M. A. (2007). «Electoral Systems, District Magnitude and Corruption». *British Journal of Political Science*, Vol. 37, n.º 1, pp. 115-137. Recuperado el 7 de enero de 2024 de <http://www.jstor.org/stable/4497282>
- Corruption Perceptions Index. Transparency International. Recuperado el 6 de enero de 2024 de <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- Fernández Esquer, C. (2019). «Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?». *Apuntes electorales*, n.º 61, pp. 135-169.
- García Trevijano, A. (2010). *Teoría Pura de la República*. El Buey Mudo.
- Garrote de Marcos, M. (2020). *El sistema electoral español. Memoria, balance y cambio*. Marcial Pons.
- Katz, R. S. y Mair, P. (1995). «Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party». *Party Politics*, Vol. 1, no. 1, pp. 5-28. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>
- Kirchheimer, O. (1966). «The Transformation of the Western European Party Systems». En *Political Parties and Political Development*. (SPD-6), pp. 177-200. Princeton: Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400875337-007>
- Kunicova, J. y Rose-Ackerman, S. (2001). «Electoral rules as constraints on corruption: the risks of closed-list proportional representation». ResearchGate. Recuperado el 7 de enero de 2024 de: <https://www.researchgate.net/publication/250600209>
- Mair, P. (2015). *Gobernando al vacío* (edición digital). Alianza Editorial.
- Mateos Crespo, J. L. (2023). *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma* (Edición de Kindle). Editorial Aranzadi.
- Melián, I. (2019). *La corrupción inarmónica*. Independently published.
- Melián, I. (2023). «Análisis judicial del delito de prevaricación administrativa». *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, Vol. 11, n.º 1, pp. 43-59. DOI: <https://doi.org/10.14201/AIS20231114359>
- Nohlen (2012). *Gramática de los sistemas electorales*. Instituto de la Democracia.
- Persson, T. et al. (2003). «Electoral Rules and Corruption». *Journal of the European Economic Association*, Vol. 1, n.º 4, pp. 958-989. DOI: <https://doi.org/10.1162/154247603322493203>
- Romero Salvador, C. (2021). *Caciques y caciquismo en España (1834-2020)* (Edición de Kindle). Los libros de la Catarata.

Rubio Hancock, J. (2018). «Los gráficos que muestran el avance espectacular de la humanidad en los últimos dos siglos». Verne. El País.

Sánchez Esparza, Marta y Ordóñez Pérez, Ana Belén (2016). Juicios mediáticos y presunción de inocencia. Editorial Ley 57.

6.2. NORMATIVA

Código Penal.

Constitución española de 1978.

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

6.3. SENTENCIAS

Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2015, 22 de junio de 2015.

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/1993, 26 de enero de 1993.

Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983, de 4 de febrero de 1983.

Sentencia del Tribunal Supremo, 28 de octubre de 1997.

THE ECONOMIC PUBLIC ORDER¹⁸ FACING INFLATIONNARY CHALLENGES: THE ROLE OF PUBLIC POLICIES FOR A BETTER SOCIAL JUSTICE

REGRAGUI MERIEM

*International University of Rabat
Center for Global Studies*

1. INTRODUCTION

This study begins by acknowledging the severe economic and social impact of inflation in 2022 worldwide¹⁹. OECD reports²⁰, as well as those produced by State institutions in each country, seem to agree on the observation of an inflation with multiple causes and the interconnectedness of the factors²¹ that led to these negative impacts; making

¹⁸ Shortened to “EPO” in this article.

¹⁹ Charalampakis, E., Fagandini B. *et al*, (2022). The impact of the recent rise in inflation on low-income households, *ECB Economic Bulletin*, issue 7/2022. “When prices of essentials like energy and food rise rapidly, effective policy responses are crucial to safeguard living standards. They are also needed to share the burden from high inflation between households, employers and governments”, OECD (2024), *Inflation and Cost of Living, OECD Policy sub-issue*, <http://bit.ly/4f4jSMM> ; Ministère de l'Economie et des Finances du Royaume du Maroc (2024), *Rapport Economique et Financier accompagnant le Projet de Loi de Finances 2024*.

²⁰ OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 1*, OECD Publishing, Paris. OECD (2023), *OECD Economic Outlook, Volume 2023 Issue 2*, OECD Publishing, Paris. Also see OECD Surveys by States, for example: OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Spain 2023*, OECD Publishing, Paris.

²¹ See, for example: Béland, D., Cantillon, B., Greve, B., Hick, R., & Moreira, A. (2024). Understanding the Inflation and Social Policy Nexus. *Social Policy and Society*, 23(1), 149–162; Grejebine, T. (2022). Le retour de l'inflation et des dilemmes macroéconomiques qui vont avec, *La Découverte*, 39-53 : « Alors que l'inflation avait quasiment disparu des radars, elle a atteint, dans de nombreux pays avancés, des taux jamais vus depuis plusieurs décennies : fin mai 2022, elle frôlait 8,5% sur un an aux Etats-Unis, 7,4% en Allemagne et 4,8% en France. Cette envolée des prix est en partie conjoncturelle avec le cumul, côté demande, d'une augmentation forte liée notamment aux plans de relance et, côté offre, de perturbations

the analysis and resolution of the phenomenon particularly difficult. However, it is generally accepted that the State has a role to play in the face of inflation²², at least in considering its EPO²³.

When examined from the perspective of public policy, this topic necessitates a review of the political decisions and measures adopted by governments, as well as the objectives they aim to achieve in an inflationary context. These policies are undoubtedly a response to protests against the rising cost of living, but they are also a necessary reaction to maintain a stable economic order. Therefore, the state, businesses, and citizens all seem to be concerned with making relevant and efficient political decisions during periods of inflation. However, while inflation has negative consequences for the majority, it can also present an opportunity for certain economic actors. Economic analyses denounce certain opportunistic practices by market professionals, such as imposing high margins on the products and services offered to consumers²⁴.

persistantes dans les approvisionnements, accentuées par des crises multiples » ; Chikako, B. ; Duval, R. *et al.* (2023). The Inflation Surge in Europe, *IMF Working Paper*, No. WP/23/30. Washington DC; Baudchon, H. (2024). Aux origines de l'envolée de l'inflation aux Etats-Unis. *Revue d'économie financière*, N°153(1), 133-148. ; Jaravel, X., Méjean, I. et Ragot, X. (2023). Les politiques publiques au défi du retour de l'inflation. *Notes du conseil d'analyse économique*, n° 78(3), 1-12. ; Rabhi, A. (2023). L'Inflation Mondiale Et L'Illusion De L'Indépendance Des Politiques Économiques En Afrique Et Dans Les Pays En Voie De Développement (Global Inflation and the Illusion of Economic Policy Independence in Africa and Developing Countries), *Policy Brief*, (January 1, 2023), available at SSRN: <https://bit.ly/48A9V7y>

²² Pitiurishvili, L.(2021). The Role of the State in Regulating Inflation Process- Monetarist Context, *Economic Profile*, 16 (22) : 83-88; 10.52244/ ep.2021.22.08 ; Chélini, M.-P. (1998). Chapitre III. État et inflation. In *Inflation, État et opinion en France de 1944 à 1952* (1-). Institut de la gestion publique et du développement économique.

²³ EPO seems fundamentally inseparable from the role of the State, although economic doctrine assigns it various roles: sometimes acting as a regulator, sometimes as an arbitrator, or even as a direct actor in the economy (For an overview, see in particular Frison-Roche, M.(2015). Les différentes natures de l'ordre public économique. *Archives de philosophie du droit*, Tome 58(1), 105-128. But at a minimum, the State remains the normative body, tasked with establishing the rules. Gérard Farjat's definition of EPO highlights this State function, as it refers to 'measures taken by public authorities to organize economic relations'. Farjat, G. (1963). L'ordre public économique, *LGDJ, Bibl. droit privé*. tome 34. p.42

²⁴ In late august 2024, the Bureau of Economic Analysis released a study establishing the correlation between profits and price inflation, suggesting spike of profit margins might have contributed significantly to inflation: Bureau of Economic Analysis (2024). Gross Domestic Product (Second Estimate), Corporate Profits (Preliminary Estimate), Second Quarter 2024, Bureau of Economic Analysis, BEA 24-38, 29/08/2024, <https://bit.ly/4ebtJ1Z>. Also see: Pancotti,

This can lead to a shift in the perception of the state's role, no longer solely aimed at rebalancing the economic order through monetary measures, but also through direct intervention by controlling market prices and sanctioning unfair practices.

A legal analysis of how states respond to inflation allows us to understand the approach adopted: is it interventionist or rather liberal? One wonders to what extent the state authorizes itself (or is authorized) to intervene in its economy, in existing contracts, and in the protection of citizens and businesses. It also raises questions about the effectiveness of the measures adopted by these public policies, particularly in preventing the widening of social inequalities. Finally, one wonders by what legal and judicial means and mechanisms the state can intervene in the EPO during periods of inflation? To which conception of the EPO do the public policies adopted during periods of inflation belong? And do they ensure better social justice?

To answer that, we must first revisit the concept of EPO before reviewing the main socio-economic public policies adopted by states with different governmental compositions (4.1.). We will then examine the legal and judicial devices for protecting contracting parties held by the state (4.2).

2. OBJECTIVES

This article aims to analyze the responses of states to inflation, with a focus on the articulation between public policies and law. More specifically, it will examine how states try to reconcile the imperatives of price stability with the demands of economic growth and social justice.

3. METODOLOGY

First, we will review the main policies implemented by states to combat inflation, drawing on concrete examples from different experiences. To

L. Owens, L. (2024). Inflation Revelation: How Outsized Corporate Profits Drive Rising Costs. *GroundWork Collaborative*. <https://bit.ly/4ft2j8K>

provide a varied overview of political responses to inflation, countries were chosen based on their representativeness in terms of geographical location (Europe, Africa, and North America), governmental composition (left-wing or right-wing tendencies), and legal system (Roman-Germanic or Common Law). The legal framework of this study excludes the analysis of monetary policies, to focus solely on socio-economic and fiscal policies.

Second, we will examine the legal implications of inflation, particularly in contract law. We will analyse the concept of unforeseeability, and contract revision mechanisms during periods of inflation, as well as consumer protection measures against rising prices.

4. RESULTS

4.1. PUBLIC POLICIES IN THE FACE OF THE ECONOMIC AND SOCIAL CHALLENGES OF INFLATION

The notion of “Economic Public Order” has undergone numerous interpretations since World War I²⁵, yet it remains devoid of a definitive definition. Georges Ripert conceived of it as "the set of measures taken by public authorities to organize economic relations."²⁶ However, the implementation and the objective pursued by these measures can change depending on the underlying political foundations. While it would be reductive to consider that there are only two political conceptions of the state's role in EPO, for the sake of brevity, we will summarize these two major approaches as follows: a liberal or neo-liberal one, which consists in limiting the state's role in the market to establishing

²⁵ Historically, the concept has undergone various nuanced interpretations. Jacques Chevallier identifies four major currents with distinct political undercurrents throughout history: liberal dogmatism, which implies a limited scope for EPO; the welfare state (or the conception of a state intervening in the market); neoliberal criticism, which has led to a refocusing of EPO around the logic of competition; and finally, globalization, which, by providing new anchor points, has placed EPO above states and is combating obstacles to competitive logic. See Chevallier, J. (2020). *Les sous-bassements idéologiques de l'ordre public économique. L'ordre public économique. Lextenso*. pp. 37-39

²⁶ Ripert, G. (1934). *L'ordre économique et la liberté contractuelle. Mélanges François Géný*, t. II, Sirey, p. 347.

the rules necessary to ensure property, freedom of contract, and free competition; and the other, more interventionist, inscribed in a logic of state intervention, linked to the notion of the welfare state, and which implies that the state is called upon to intervene in the market to regulate, organize, and frame property relations.

EPO can also be subdivided into a *directive public order* and a *protective public order*: the former comprising the rules intended to organize the national economy; while the latter aims to protect individual interests, particularly those of contracting parties. When applied to inflation, the notion of EPO could be opposed to the context of the predominance of a market logic, which by principle rejects any state interventionism. Conversely, it can also be used to prohibit the state from intervening in contractual relations and market regulation²⁷.

We can therefore understand the relativity of both the concept and its use, which explains the diversity of state and political reactions to current inflation. A quick overview of the public policies adopted over the past three years will reveal measures of direct aid and subsidies (4.1.1.), price caps and rent controls (4.1.2), and tax reforms and tax cuts (4.1.3.).

4.1.1. Direct Aid Measures and Subsidies

This first set of measures is characterized by drawing on public funds to provide direct aid to the most vulnerable citizens, and would seem at first glance to bear the hallmark of the welfare state. It primarily involves checks, distributed based on the desire to support households in terms of energy, particularly fuels. Spain has adopted energy checks along with a fuel subsidy²⁸. France had also adopted the "inflation indemnity", distributed in the form of a one-time exceptional individual

²⁷ In a decision of May 13, 2011, the French Constitutional Council upheld the legislature's adoption of Article L.442-6 of the Commercial Code, stating that "Given the objectives of preserving public economic order that it has set for itself, the legislator has achieved a balance between the principle of freedom of enterprise and the public interest arising from the need to maintain a balance in commercial relations. The infringement of freedom of enterprise caused by the disputed provisions is not disproportionate in light of the objective pursued." 2011-126 QPC, 13 mai 2011, cons. 4, 5, Journal officiel du 13 mai 2011, page 8400, texte n° 71

²⁸ Thibault, C.(2022), En Espagne, de nouvelles aides pour amortir l'impact économique de la guerre, Les Echos, 28 mars 2022.<https://bit.ly/3O9wvKt>

bonus of 100 euros, intended for certain categories of citizens, taking into account their low incomes²⁹. In the United States, "Stimulus checks" were distributed in response to the rise in costs post-pandemic³⁰. In Morocco, a "Direct Social Aid Scheme" was established pursuant to Law n° 09-21 on social protection³¹, and a minimum aid of 500 dirhams per month is provided for families in a vulnerable situation³².

Through the subsidy system, Spain granted a 20-cent euro reduction per liter of fuel for all citizens and renegotiated with companies to stabilize prices. However, the '*fuel rebate scheme*' ended on January 1, 2023³³, and aid packages are now reserved for professionals (truck drivers, taxi drivers, etc.). In Morocco, the government launched in March 2022 the "exceptional support process for road transport professional"³⁴. However, no fuel subsidy was offered.

4.1.2. Price Caps and Rent Controls

These measures are the closest to an interventionist conception, as they consist of limiting market prices. This is the case in France with the "price shield", introduced in 2021 to limit energy prices, and intended

²⁹ Gouvernement Français (2021), *Une indemnité inflation de 100 euros pour 38 millions de Français*, info.gouv.fr : <https://bit.ly/3YXv5ZY> The 2021 inflation allowance, paid out between December 2021 and February 2022, was exceptional. No other inflation allowance has been paid since, despite the continued rise in consumer prices. No new government bonus has been announced.

³⁰ Belsie, L. (2020). Most Stimulus Payments Were Saved or Applied to Debt, National Bureau of Economic Research. paper n° 27693. 10/01/2020, <https://bit.ly/3YCE7tO>

³¹ Dahir n°1-21-30 du 9 chaabane 1442 (23 mars 2021) portant promulgation de la loi-cadre n° 09-21 relative à la protection sociale.

³² Dahir n° 1-23-87 du 16 jourmada I 1445 (30 nov. 2023) portant promulgation de la loi n° 58-23 relative au régime d'aide sociale directe a été publié au Bulletin Officiel n° 7253 du 20 jourmada I 1445 (4 déc. 2023).

³³ Drake, R. (2022). Carburantes : La ayuda a la gasolina dejará de ser generalizada y se aplicará solo a transportistas, agricultores y pescadores. RTVE. 27/12/2022. <https://bit.ly/4fHko3f>

³⁴ For which sums ranging from 2200 to 1600 dirhams were allocated to taxis and other transport vehicles. See: Le Chef du Gouvernement du Royaume du Maroc. *Le gouvernement lance le processus de soutien exceptionnel des professionnels du secteur du transport routier*. Communiqué de Presse. 23/03/2022. <https://bit.ly/3CxTMmO>

to continue until 2025³⁵. In the United Kingdom, the "Energy Price guarantee" capped household energy bills, guaranteeing a maximum price for electricity and gas from October 2022 to March 2024³⁶. In Italy, the program implemented to subsidize fuel for households and businesses ended in late 2022³⁷. The government has, however, strengthened the control of prices charged by service station operators, in order to combat speculation that would be at the origin of it, and is considering a penalty of a sales ban of 7 to 90 days³⁸.

Some states have also adopted interventionist measures relating to wage increases and the allocation of other social benefits. In Germany, collective bargaining in 2023 led to wage increases in some key sectors, but many consider this increase to be too low in light of inflation. In Morocco, an increase in the minimum wage is planned in two phases: 5% in January 2025, and 5% in January 2026³⁹. In France, a revaluation of the minimum wage has also been considered gradually, in addition to the allocation of social benefits. Some demands would like to see wages automatically indexed to prices, every year or more frequently, like the minimum wage, so that employers are forced to align nominal wages at least with the variation in prices. Currently, wage indexation clauses are prohibited in employment contracts in France, and

³⁵ Les Echos (2023). *Electricité : le bouclier tarifaire maintenu jusqu'à début 2025*. Les Echos. 21/04/2023. <https://bit.ly/3Cqh7qL>

³⁶ Bolton, P. (2024). Gas and electricity prices during the 'energy crisis' and beyond. House of Commons Library. UK Parliament. 02/09/2024. <https://bit.ly/40NW4sp>

³⁷ Study shows that in Italy, « in 2022, mitigation policies have stabilised the impact of inflation by compensating households for almost half of the effect of the price shock on their expenditure. Although not particularly well targeted at energy poor-households, the mitigation policies have protected house-holds from worsening of their energy vulnerability. However, the reduction of support measures adopted in 2023 is expected to increase the area of vulnerability, including households that are particularly sensitive to high energy costs." Bardazzi, R. Gastaldi F., *et al* (2024) Inflation and distributional impacts: Have mitigation policies been successful for vulnerable and energy poor households? *Energy Policy*, Vol. 188, Article 114082.

³⁸ Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 15. 10 Gennaio 2023. <https://bit.ly/4flaPqN>

³⁹ Ismaili, G. *Dialogue social : le SMIG sera augmenté de 10%*. *Tel Quel*. 29/04/2024. <https://bit.ly/3ACaTU5>

economists reiterate the danger of an "inflationary spiral" if such indexation were to take place⁴⁰.

4.1.3. Tax Reforms and Tax Cuts

Rebalancing the inflationary crisis also involves taxation. In Germany, the government implemented a temporary reduction in fuel taxes. But since 2024, this reduction has been suspended because, for the government, "there is no longer any question of intervening in fuel prices" and it aims for a "return to budgetary orthodoxy"⁴¹. In Italy, temporary tax cuts have been adopted for households and businesses most affected by the crisis. In August 2024, a decree was adopted by the government to increase the flat tax on foreign-sourced income for the super-rich from 100,000 euros to 200,000 euros per year⁴².

In the US, some states have implemented temporary tax cuts on the sale of essential goods⁴³. In Spain, the removal of VAT on essential food products has been considered a priority⁴⁴. In Morocco, as part of the

⁴⁰ "In countries with high levels of inflation, wage indexation is perceived as encouraging a self-perpetuating inflationary spiral. These views have consequently led to the abrogation of indexation as a means of controlling inflation in a number of European countries during the 1980s and 1990s". European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2010). Wage indexation in the European Union, Dublin, p.10. Some authors criticize the myth of this spiral inflation, and demonstrate that this concept has little grounding in reality: Langevin, R. Couturier, E. (2023). Spirale salaires-inflation : mythe ou réalité? *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, juin 2023.

⁴¹ Versieux, N. De Taillac, M. *Prix des carburants : les aides à la pompe en Allemagne et en Espagne*. Franceinfo. 27/09/2023. <https://bit.ly/3YL1VvV>

⁴² Law Decree No. 113 of 9 August 2024, published in the official gazette on August 10th 2024: Florenzano F. *Italy: The Parliament confirms the increase of the flat tax on foreign-sourced income for new residents introduced in August by the Government*. Baker McKenzie. 11/10/2024. <https://bit.ly/3CpNFB5>

⁴³ For an overview, see: Santis, E.L." Behind the Numbers (Part 3): 9 Takeaways from the Florida Legislature's Tax Package". Florida Policy Institute. 11/04/ 2024. <https://bit.ly/40RFHLr>

⁴⁴ De Amores Hernandez, A., Barrios, S., Speitmann, R. and Stoehlker, D. (2023), *Price Effects of Temporary VAT Rate Cuts: Evidence from Spanish Supermarkets*. European Commission. JRC132542.

2024 Finance Act, tax changes are expected to come into effect from January 2025⁴⁵.

4.2. LEGAL AND JUDICIAL MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF CONTRACTING PARTIES

The challenges of inflation are also found within contracts that affect states, businesses, and consumers alike. Inflation thus becomes a contractual issue and questions the legitimacy of the state's intervention in economic relations. In other words, can the state, in the name of preserving public economic order, intervene in contracts to curb the harmful effects of inflation? The question takes on a second interest when studied through the prism of possible opportunism by professionals, who tend to increase their margins abusively⁴⁶. This type of factitious and unfounded inflation would then exacerbate social inequalities, even while strictly respecting the legal principles of freedom of contract and competition. Would the enrichment of the most powerful economic actors at the expense of the most vulnerable then be allowed? One wonders whether state intervention in the economy, through the imposition of rules derogating from free competition, or by adopting exceptions to the binding force of the contract, would be justified from the standpoint of public order protection?

It is necessary to take stock of the existing legal and judicial mechanisms for the protection of contracting parties (4.2.1.), in order to then study the regulation of exceptional profits (4.2.2.).

⁴⁵ An agreement between the government and unions was signed in April 2024 regarding an exemption from income tax on salaries below 6000 dirhams, as well as reductions on higher salaries, divided into Brackets: Ministère de l'Economie et des Finances du Royaume du Maroc, *Projet de loi de finances n° 60-24 pour l'année budgétaire 2025*.

⁴⁶ In this regard, some authors question whether public authorities are still able to impose compliance with EPO on private powers and interests. See: Frydman, B. (2019). *Rapport de synthèse : la fragilisation de l'ordre public économique et le contrôle des acteurs privés dans un environnement globalisé*. *Revue internationale de droit économique*. t. XXXIII(1).pp.123-130.

4.2.1. Contractual Mechanismes for the Protection of Contracting Parties

In contract law, the principle of the binding force of contracts prevails and is considered an imperative rule, as it is necessary for the security of transactions. Thus, the rare exceptions that allow for the revision of a contract stem from two methods: either contractual (that is to say, the parties have agreed to it beforehand, in particular by the inclusion of a revision clause or an indexation clause); or by amicable revision, which will take place after the occurrence of inflation. However, it should be specified that indexation clauses primarily favor the supplier of goods or services, in that they allow their prices or rates to evolve according to a fluctuating index; but they are not intended to revise the price downwards when the contracting party (consumer or state) is in difficulty. For the latter hypothesis, it is rather the case of the hardship clause which allows the parties to renegotiate their contract when a major change occurs in the contractual economic environment.

On the prevalence of the principle of the binding force of contracts in times of inflation, it is interesting to observe the evolution of certain jurisprudential trends, particularly in cases of unforeseen circumstances. In Morocco, the jurisprudence has been consistent since the Protectorate, as it has refused to admit the modification of a contract for exogenous reasons, whether due to a party or to the judge. For example, a decision of the Court of Appeal of Rabat dated January 13, 1950, corroborated the principle: *"The binding force of the contract formulated by Article 260 of the D.O.C. cannot be challenged on the pretext that the stipulated obligations have become more onerous due to exceptional circumstances"*; thus radically rejecting the hypothesis of a price modification due to inflation. In the same vein, in a decision of December 18, 1979, the French Court of Cassation affirmed that *"judges cannot, under the pretext of equity or for any other reason, modify agreements lawfully entered into between the parties."*⁴⁷

This clear and unchanged trend in Moroccan jurisprudence of not recognizing the theory of unforeseen circumstances was recently reconsidered

⁴⁷ Cour de Cassation, chambre commerciale, 18 décembre 1979, pourvoi n°78-10.763

by a surprising decision of the Court of Cassation, dated March 5, 2020, which implies that judges can revise the terms of the contract if its conditions of performance have changed, due to an event beyond the control of the parties⁴⁸. The decision is bold in that it can lead to questioning as to the legal basis on which it rests to authorize this modification of the contract; the judge not being a party to the contract himself, and unilateral revision not being authorized under contract law. Although one understands the laudable intention of the judge to take into account the difficulty of one of the parties to fulfill its obligation, the decision made by the Court in place of the parties (particularly the creditor) necessarily fails to uphold the principle of the binding force of contracts and that of freedom of contract. Moreover, if such a trend were to become generalized, it would then call into question the power of the parties in the contractual relationship, and consequently, the security of their transactions.

In France, the theory of unforeseen circumstances is approached differently. It is recognized in Article 1195 of the Civil Code, which allows for the renegotiation of a contract in the event of an unforeseen change of circumstances that makes its performance excessively onerous. A recent decision of the Council of State of September 15, 2022, specifies the scope and modalities of price changes for public contracts during their execution. In this case, a change of circumstances, the unpredictable nature of the change, and the excessive burden induced by this change must be combined. Thus, if the contracting company wishes to modify its prices, it must justify an unforeseeable cause, i.e. an event that it could not reasonably have anticipated at the time of signing the contract. Moreover, the effect of these circumstances must necessarily be negative for its accounts and prevent the proper execution of the order."⁴⁹

⁴⁸ "The contract by which the parties undertook to purchase the installation work of pipelines within the contractual deadlines determined by stipulations already in force, but which were faced with the unavailability of pipelines for the execution of the work, may authorize the Court to modify said contract to extend the deadlines, even in the absence of a stipulation by the parties of the possibility of revising the contract, to avoid terminating the contract". Cour de Cassation, Chambre commerciale, 5 mars 2020, n°119/2020

⁴⁹ It also specifies that "the requested price revision must aim to cover the additional cost caused by the unforeseen events, without going beyond. This last criterion indicates the

As for the indexation clause, its use can be double-edged. It is true that it can be beneficial for the supplier who is forced to increase its prices or rates due to market evolution, but it can be particularly impactful for the contracting party who does not have the necessary means to support this price increase; to such an extent that in an ordinance of December 30, 1958, the French legislator considered indexation clauses to be a factor in rising prices; pushing public authorities to restrict the freedom of the parties in their design. Today, the French law still regulates their use, particularly in public contracts. While the strict prohibition of the 1958 ordinance has been relaxed, certain conditions and limits apply to their inclusion in contracts to balance the interests of both parties and prevent excessive price increases that could harm the weaker party⁵⁰.

4.2.2. Curbing Excessive Profits

Given this brief overview of legal mechanisms, it seems difficult for a debtor in a vulnerable position to rely on contractual rights or judicial review to protect themselves from the harmful effects of inflation. At best, they may have been sufficiently proactive and have included a possible revision clause or a grace period clause for the performance of their contract in case of difficulty. But if the solution cannot be found within the contract, does it exist elsewhere in the legal arsenal? The risk to be feared is the excessive and unjustified margins attributed by market actors: an artificial increase in prices, creating artificial inflation.

importance attached by the judge to the risk of excessive onerousness, intended to generate abusive gains for the company. Conseil d'Etat, 15 septembre 2022, n° 405540

⁵⁰ The general rules governing indexation are now set out in Articles L. 112-1 and following of the Monetary and Financial Code. This framework restricts the use of certain indices in indexation clauses and requires that there be a proportional and direct link between the index and the contract's subject matter. Additionally, French case law has issued numerous rulings strongly opposing upward only indexation clauses: deemed unwritten, such clauses have no effect for the future, and the lessor must reimburse the rents paid. However, more recently, French jurisprudence has tended towards a less severe sanction, namely deeming the clause partially unwritten. This means that, henceforth, tenants can no longer rely on the entire invalidity of an indexation clause if it is divisible, even in an inflationary context. See more about it in: Besson, M.-L. (2021). *L'éternel contentieux sur les clauses d'indexation dans les baux commerciaux*. La lettre juridique. n°874. juillet 2021; Confino, A. (2023). *Vers la fin du contentieux des clauses d'indexation*. Droit des Affaires des Editions Législatives. Lefebvre Dalloz.

We can identify three potential means of state intervention against such acts: their qualification as anti-competitive practices (which will then be sanctioned under competition law) (4.2.2.1.), the application by the government or judges of exceptional rules for the protection of consumers or the market in times of extraordinary circumstances (4.2.2.2.), and finally, amicable negotiations between governments and market actors (4.2.2.3.).

4.2.2. 1. Anti-competitive practices

The denunciation of anti-competitive practices can constitute a major clean-up of the market, as it protects both competition and consumers against an illegitimate increase in market prices. In June 2023, the president of the French Competition Authority warned companies tempted to take advantage of inflation to make "excessive profits" against the threat of "sanctioning them, even severely"⁵¹. In Morocco, the Competition Council imposed a fine of 1.84 billion dirhams in 2023 against nine oil companies for anti-competitive practices⁵². However, it is still necessary to prove the existence of a characterized offense, which is often difficult to demonstrate in its material elements (such as collusion and abuse of a dominant position). Moreover, while the largest companies or sectors with limited competition are easier to monitor, it is more difficult to imagine the same systematic control applied to all companies, in all sectors.

4.2.2. 1. Exceptional rules for intervening in taxes, markets and contracts

Another approach is to subject companies to an exceptional tax on profits. This is the case of Italy which, unlike its European neighbors, imposed a 10% tax on the profits of large companies in the energy sector made between October 2021 and March 2022⁵³, in order to redirect

⁵¹ Le Monde avec AFP, « Le président de l'Autorité de la concurrence met en garde les entreprises qui profitent de l'inflation pour réaliser des « profits excessifs » ». Le Monde. 17/06/2023. <https://bit.ly/3OclnY>

⁵² The fine was found to be disproportionately low considering the companies' profits: Collas, A. Au Maroc, *Les grands pétroliers mis à l'amende pour pratiques anticoncurrentielles*. Le Monde. 24/11/2023. <https://bit.ly/4fPox5i>

⁵³ De Calignon, G. Feuerstein, I. et al. *Hormis l'Italie, les pays européens rechignent à taxer les surprofits des énergéticiens*. Les Echos. 22/03/22. <https://bit.ly/3UPHcpq>

these revenues towards support measures for households and small businesses.

Another, more interventionist instrument in the market can be found in certain legislations, notably in Morocco, in Article 4 of Law n° 104-12 on price freedom and competition⁵⁴. It authorizes the government to take exceptional measures in cases of extraordinary circumstances that seriously disrupt the market; but has not been activated so far. In France, similar provisions are found in Article L.410-2 of the Commercial Code⁵⁵, and were used by the government in 2020 to cap the prices of hydroalcoholic gels.

Other legislative mechanisms, linked to the execution of contracts, and expressly provided to support vulnerable consumers or professionals, have been little or not at all triggered in their favor. For example, Article 149 of the Moroccan law n° 31-08 enacting consumer protection measures provides for a grace period for borrowers in the context of a mortgage loan who, in the event of dismissal or an unforeseeable social situation, cannot meet their commitment⁵⁶. In France, the same measure exists for a period of 2 years, also obtained through legal proceedings. In the banking sector, the "fragile customer offer" allows, for people in a situation of financial fragility, to limit the fees charged by the bank in

⁵⁴ Dahir n° 1-14-116 du 2 Ramadan 1435 (30 juin 2014), portant promulgation de la loi n°104-12 relative à la Liberté des Prix et de la Concurrence, Bulletin Officiel n° 6280 du 10 chaoual 1435 (7 Août 2014), p. 3731.

⁵⁵ The Government may, « by decree in Council of State, take temporary measures against excessive price increases or decreases, justified by a crisis situation, exceptional circumstances, a public disaster, or a manifestly abnormal market situation in a specific sector. The decree shall be taken after consultation with the National Consumer Council. It shall specify its period of validity, which may not exceed six months". Ord. n°86-1234 du 1er déc.1986, art.1er.

⁵⁶ According to the article 149 of Law 31-08 (Dahir n°1-11-03 du 14 rabii 1432 (18 février 2011) portant promulgation de la loi n°31-08 édictant des mesures de protection du consommateur, B.O. n°5932 du 3 jourmada I 1432 (7/4/2011), *"the performance of the debtor's obligations may be suspended, by order of the president of the competent court, particularly in the event of dismissal or an unforeseeable social situation. The order may stipulate that, during the grace period, the sums due shall not bear interest"*. For a more in-depth analysis, see: Regragui, M.(2021). *Pour une nouvelle interprétation des vices du consentement à la lumière de la loi n°31-08 édictant des mesures protectrices du consommateur*. Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement. n°161.Nov-déc. 2021.

case of payment incidents and irregularities in account operation⁵⁷. However, it is rather rare to find in practice an instinctive triggering of this last measure by banks.

4.2.2. 1. Amicable negotiation between the State and the market actors

Faced with the difficulty of direct intervention, both on market prices and on contracts, the State has one last measure available to rebalance the economic order: through amicable negotiation with market actors. In the retail sector, the French President mentioned in 2023 "an agreement on margin moderation" between distributors and manufacturers⁵⁸. Although they are based on voluntarism, these agreements include an incentive component, through the exemption of distributors from paying the additional tax on commercial surface areas" if they commit; but the agreement seems to have remained in suspense. This type of agreement is also difficult to obtain, as evidenced by the reaction of distributors in Spain when the government proposed in 2022 to freeze the price of basic product baskets for consumers: the main supermarket chains in the country rejected the proposal and asked instead for a reduction in taxes⁵⁹.

5. DISCUSSION

The diversity of responses offered by states to inflation, as well as their limitations, have raised numerous criticisms. Subjectively adopted, some mechanisms had targeted more vulnerable people, but direct interventionist measures seem rare. By being ponctual and temporary, these measures have very often been considered insufficient to restore a

⁵⁷ Décret n° 2014-738 du 30 juin 2014 relatif à l'offre spécifique de nature à limiter les frais en cas d'incident, JORF n°0150 du 1 juillet 2014

⁵⁸ Le Figaro. *Grande distribution : Macron rappelé à sa promesse d'un « accord sur la modération des marges »*. Le Figaro. 29/11/23. <https://bit.ly/40VnI6u>

⁵⁹ L'opinion. *Espagne: les supermarchés rejettent un gel des prix des produits de base*. L'opinion. 07/08/2023. <https://bit.ly/40U3cDD>

stable economic order⁶⁰, and this, regardless of the liberal or interventionist approach of the state.

Regarding legal remedies, courts are reluctant to modify contracts against the parties' wishes (except in exceptional cases and not constituting a trend). Finally, explicitly interventionist legal tools in the market exist in some legislations, but remain very rarely used.

6. CONCLUSION

This examination reveals a constant tension between the demands of the public economic order, whether it is understood from a liberal or interventionist perspective, and the imperatives of freedom of contract. While public policies are motivated by a desire to protect consumers they have been both exceptional, timid and temporary, in addition to often being the result of difficult compromises and not constituting permanent solutions. As for the contractual domain, it appears as a particularly complex terrain for state intervention, because although the jurisprudence has opened a few breaches in terms of contract revision and control of indexation clauses, it nevertheless remains confined to its role as a servant of the law and the contract.

Ultimately, it appears that the most effective mechanisms for preserving public economic order are those based on a holistic understanding of the inflationary crisis and the adoption of coherent and coordinated public policies. Market surveillance, the fight against anti-competitive practices and the repression of speculative behavior are valuable tools to guard against opportunistic and abusive behavior in times of crisis. A moral foundation for state intervention could be found in the construction of a just and sustainable economic model, focused on reducing social inequalities.

⁶⁰ Jaravel, X., Méjean, I., Ragot, X. (2023). Les politiques publiques au défi du retour de l'inflation. *Notes du conseil d'analyse économique*, n° 78(3), 1-12. ; Page, A. (1952). Subventions et inflation. *Revue économique*, volume 3, n°5, 1952. pp. 667-689

7. REFERENCES

- Baudchon, H. (2024). Aux origines de l'envolée de l'inflation aux Etats-Unis
Revue d'économie financière, N°153(1), pp. 133-148.
- Béland, D. C. (2023). Under-standing the Inflation and Social Policy Nexus..
Social Policy and Society, 23(1), pp. 149–162.
- Besson, M.-L. (2021). L'éternel contentieux sur les clauses d'indexation dans les baux commerciaux.. *La lettre juridique*. n°874.
- Bolton, P. (2024). Gas and electricity prices during the 'energy crisis' and beyond. House of Commons Library. UK Parliament.
- Bureau of Economic Analysis. (2024). Gross Domestic Product (Second Estimate), Corporate Profits (Preliminary Estimate), Second Quarter 2024..
Bureau of Economic Analysis, BEA 24-38, 29/08/2024.
- Charalampakis, E. F. (2022). The impact of the recent rise in inflation on low-income households., *ECB Economic Bulletin*, issue 7/2022.
- Chélini, M.-P. (1998). *Chapitre III. État et inflation. In Inflation, État et opinion en France de 1944 à 1952 (I)*. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement économique.
- Chevallier, J. (2020). Les sousbassements idéologiques de l'ordre public économique. L'ordre public économique. *Lextenso*
- Chikako, B., & Duval, R. e. (2023). *The Inflation Surge in Europe*.. Washington DC: IMF Working Paper, No. WP/23/30..
- Confino, A. (2023). Vers la fin du contentieux des clauses d'indexation. *Droit des Affaires des Editions Législatives, Lefebvre Dalloz*..
- De Amores Hernandez, A. B. (2023). *Price Effects of Temporary VAT Rate Cuts: Evidence from Spanish Supermarkets*. European Commission. JRC132542.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. (2010). *Wage indexation in the European Union*.. Dublin, p.10.
- Farjat, G. (1963). L'ordre public économique., *LGDJ, Bibl. droit privé*, tome 34, p.42.
- Frison-Roche, M. (2015). Les différentes natures de l'ordre public économique..
Archives de philosophie du droit, Tome 58(1), 105-128.
- Frydman, B. (2019). Rapport de synthèse : la fragilisation de l'ordre public économique et le contrôle des acteurs privés dans un environnement globalisé. *Revue internationale de droit économique*, t. XXXIII(1), 123-130..
- Gouvernement Français. (2021). *Une indemnité inflation de 100 euros pour 38 millions de Français*. Récupéré sur info.gouv.fr.

- Grejebine, T. (2022). Le retour de l'inflation et des dilemmes macroéconomiques qui vont avec., *La Découverte*, pp. 39-53.
- Ismaili, G. (29/04/2024.). Dialogue social : le SMIG sera augmenté de 10%. *Tel Quel*.
- Jaravel, X. M. (2023). *Les politiques publiques au défi du retour de l'inflation*. Notes du conseil d'analyse économique, n° 78(3), 1-12.
- Jaravel, X. M. (2023). Les politiques publiques au défi du retour de l'inflation. *Notes du conseil d'analyse économique, n° 78(3), 1-12. ; Page, A. (1952). Subventions et inflation. Revue économique, volume 3, n°5, 1952. pp. 667-689.*
- Langevin, R. C. (2023). Spirale salaires-inflation : mythe ou réalité?. *Institut de Relations Internationales et Stratégiques, juin 2023*.
- Ministère de l'Economie et des Finances du Royaume du Maroc. (2024). *Rapport Economique et Financier accompagnant le Projet de Loi de Finances 2024..*
- OECD. (2024). *Inflation and Cost of Living*.. Paris: OECD Policy sub-issue.
- OECD. (2022). *OECD Economic Outlook, volume 2022 Issue 1*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2023). *OECD Economic Outlook, Volume 2023 Issue 2*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2023). *OECD Economic Surveys: Spain 2023*.. Paris: OECD Publishing.
- Page, A. (1952). Subventions et inflation. *Revue économique, volume 3, n°5, 1952. pp. 667-689.*
- Pancotti, L. O. (2024). Inflation Revelation: How Outsized Corporate Profits Drive Rising Costs., *GroundWork Collaborative*.
- Pitiurishvili, L. (2021). The Role of the State in Regulating Inflation Process-Monetarist Context., *Economic Profile, 16 (22) : 83-88; 10.52244/ep.2021.22.08*.
- Rabhi, A. (2023). *L'Inflation Mondiale Et L'Illusion De L'Indépendance Des Politiques Économiques En Afrique Et Dans Les Pays En Voie De Développement (Global Inflation and the Illusion of Economic Policy Independence in Africa and Developing Countries)*. Policy Brief.
- Regragui, M. (2021). Pour une nouvelle interprétation des vices du consentement à la lumière de la loi n°31-08 édictant des mesures protectrices du consommateur.*Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement. n°161. nov-déc. 2021*
- Ripert, G. (1934). L'ordre économique et la liberté contractuelle. *Mélanges François Génys, t. II., Sirey, p. 347.*

EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN ESPAÑA (2019-2023)

MARÍA DEL CARMEN SEGURA CUENCA
Universidad Miguel Hernández de Elche

ENRIQUE CONEJERO PAZ
Universidad Miguel Hernández de Elche

1. INTRODUCCIÓN

El período 2019-2020 en España marcó un hito en la política nacional con la formación del primer gobierno de coalición desde la transición a la democracia a finales de los años setenta. Este acontecimiento fue resultado de un contexto político convulso, en el que se produjeron dos elecciones generales consecutivas en 2019, con una mayor fragmentación del Congreso, que hicieron inevitable la negociación entre fuerzas políticas con visiones y programas distintos.

Como se puede apreciar en el gráfico 1, la fragmentación del voto se observa con la disminución de la concentración del voto a los dos principales partidos políticos, esto es, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP)⁶¹, habían alcanzado una media del 77% de voto en el parlamento en el período 1982-2011. Sin embargo, a partir de 2015 esta tendencia se rompe y la concentración del voto incluso cae por debajo del 50% en las elecciones del 2019.

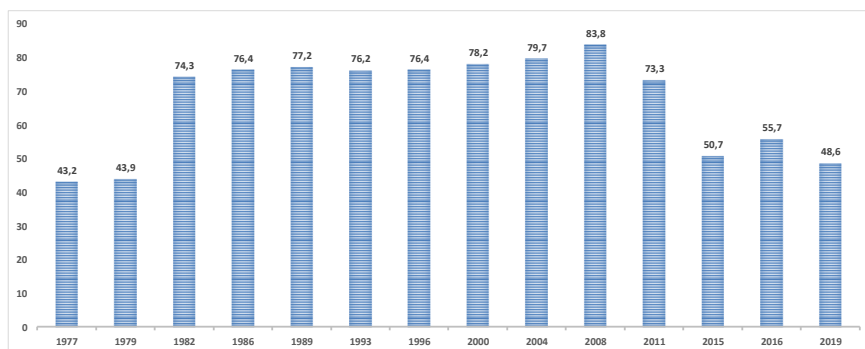
Como resultado, el gobierno de coalición minoritario de centro izquierda, formado entre el PSOE y Unidas Podemos⁶² (UP), fue un

⁶¹ El PSOE es un partido de centro izquierda creado 1879. Ha estado en el gobierno desde entre 1982 y 1996, y desde 2004 a 2011. Encabeza el gobierno de coalición desde 2019. Por su parte, el PP es un partido de centro derecha, creado en 1989, como evolución del partido Alianza Popular fundado en 1976, ha gobernado desde 1996 hasta 2004, y desde 2011 hasta 2018.

⁶² El partido Podemos fue fundado en 2014, fecha en la que se presenta a las elecciones europeas. Para las elecciones generales de 2019 se configura como una coalición electoral con

reflejo de la pluralidad política en España y una respuesta a la necesidad de alcanzar consensos para garantizar la gobernabilidad del país.

GRÁFICO 1. *Concentración del voto PSOE-PP (1982-2019)*



Nota: elaboración propia

En este sentido, Sotillos (2020) afirma que:

En España, hasta la fecha se han formado quince gobiernos de ámbito estatal, resultantes todos ellos de convocatorias electorales con la excepción de dos: el gobierno presidido por Leopoldo Calvo-Sotelo en 1981, y el gobierno de Pedro Sánchez surgido a raíz de la primera moción de censura constructiva que prospera en el parlamento español en 2018. De entre todos los gobiernos, nueve han sido gobiernos minoritarios frente a cinco gobiernos mayoritarios, por tanto, si se hace un balance, han sido más los gobiernos minoritarios que se han constituido a lo largo de la etapa democrática. Estos datos sitúan a España en el grupo de países europeos con la frecuencia más elevada de gobiernos minoritarios (p.271).

El contexto político previo a la formación del primer gobierno de coalición en España estuvo marcado por la polarización y la emergencia de nuevas fuerzas políticas que rompieron con el bipartidismo tradicional. En efecto, la dinámica política de nuestra joven democracia se había desarrollado, hasta 2014, sobre la base de un bipartidismo imperfecto y una alternancia política entre los dos principales partidos políticos de ámbito nacional en cada momento temporal, esto es, primero el

Izquierda Unida llamada Unidas Podemos, formando parte del primer gobierno de coalición de la historia democrática de España desde 2019 hasta 2023.

binomio UCD⁶³ y PSOE, y más tarde entre el PP y el PSOE. Un modelo que permaneció relativamente estable durante tres décadas.

Sin embargo, a partir de 2015 comienza a resquebrajarse al llamado fin del bipartidismo (Orriols y Cordero, 2016), apareciendo un escenario de mayor volatilidad y fragmentación con la aparición de tres nuevos partidos de ámbito estatal, Podemos, Ciudadanos⁶⁴ y Vox⁶⁵, y a partir de las elecciones generales de 2019, se adiciona un cuarto partido: Más País⁶⁶.

A partir de ese momento, UP, Ciudadanos y Vox ganaron protagonismo, lo que llevó a una mayor fragmentación en el Congreso de los Diputados. La fragmentación, por una parte, aumenta las posibilidades representativas de los ciudadanos, pero por otra, los sistemas de partidos excesivamente fragmentados están asociados a mandatos complejos e inciertos que dificultan la gobernanza, ya sea desde la misma formación de gobiernos, el proceso de toma de decisiones, pasando por la dificultad de articulación de los gobiernos de coalición en ausencia de cultura de pactos.

Y sí, además, le adicionamos la polarización, los escenarios más frecuentes suelen incluir inestabilidad gubernamental, dificultades para la formación de gobiernos de coalición, escasa actividad legislativa, presupuestos prorrogados y adelantos electorales (Montero et al., 2019).

Este cambio en el panorama político español obligó a los partidos tradicionales a adaptarse y buscar nuevas estrategias de negociación para formar gobierno. En este marco, la coalición entre PSOE y Unidas

⁶³ Unión de Centro Democrático (UCD) fue un partido de centro derecha creado en los comienzos de la transición a la democracia en España, y fue el principal partido político hasta 1981, encabezando el gobierno democrático desde 1979 hasta 1981.

⁶⁴ Ciudadanos es un partido de centro derecha, creado en 2006 en Cataluña. Sin embargo, da el salto a la arena nacional en las elecciones generales celebradas en 2015, llegando a alcanzar 57 diputados en las elecciones generales de abril de 2019.

⁶⁵ VOX es un partido de extrema derecha, fundado en diciembre de 2013 como escisión del PP, presentándose por primera vez a las elecciones europeas de 2014. En las elecciones generales del 10 de noviembre de 2023 alcanza los 52 diputados.

⁶⁶ Más País (MP) es un partido político ubicado en la izquierda a la izquierda del PSOE y de tendencia progresista. Fue creado por el exportavoz de Podemos en el Congreso de los Diputados, Íñigo Errejón, con el fin de presentarse a las elecciones generales de noviembre de 2019.

Podemos surgió como una alternativa para evitar la parálisis institucional, y abrió una etapa inédita en la historia política reciente del país.

Formar un gobierno de coalición en España, sin embargo, no fue tarea fácil. La negociación entre PSOE y UP fue larga y compleja, con momentos de tensión que reflejaban las diferencias ideológicas y programáticas entre ambas formaciones. Las dificultades para alcanzar un acuerdo evidenciaron la necesidad de crear una cultura de coalición en España, donde la política tradicionalmente se ha caracterizado por gobiernos de mayorías. Este proceso también mostró las dinámicas de poder y las concesiones mutuas necesarias para lograr un acuerdo que pudiera sostenerse en el tiempo y enfrentarse a los desafíos económicos, sociales y políticos del país.

Uno de los principales retos que enfrentó este gobierno de coalición fue la gestión de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19. La llegada de la pandemia en 2020 alteró completamente las prioridades del gobierno y puso a prueba la capacidad de coordinación y gestión de ambas formaciones. La coalición de gobierno se vio obligada a tomar decisiones rápidas y a implementar políticas de emergencia en un contexto de gran incertidumbre y presión social. Esta situación permitió evaluar el desempeño del gobierno de coalición en momentos de crisis, así como la capacidad de ambos partidos de adaptarse y trabajar en conjunto ante un desafío sin precedentes.

En este capítulo se analiza la dinámica del gobierno de coalición, que muestra cómo se configuró este gobierno, cuáles fueron sus logros y sus desafíos, y en qué medida sentó precedentes para futuras alianzas en el sistema político español. Este trabajo utiliza el enfoque de Müller et al. (2008) sobre el ciclo de vida de una coalición de gobierno, donde se estructura y analizan las distintas etapas que atraviesa una alianza gubernamental desde su formación hasta su disolución.

2. EL CICLO DE VIDA DE UNA COALICIÓN DE GOBIERNO

En el marco de un enfoque dinámico en el estudio de las coaliciones, el trabajo de Müller et al. (2008) acuña el concepto de ciclo de vida de la coalición, ver figura 1. Este concepto sugiere que las acciones y

decisiones en cada fase de una coalición gubernamental influyen en las etapas posteriores, mostrando cómo la negociación durante la formación del gobierno afecta la cooperación entre los partidos en su ejercicio y, a su vez, impacta en la estabilidad gubernamental y en los resultados electorales posteriores.

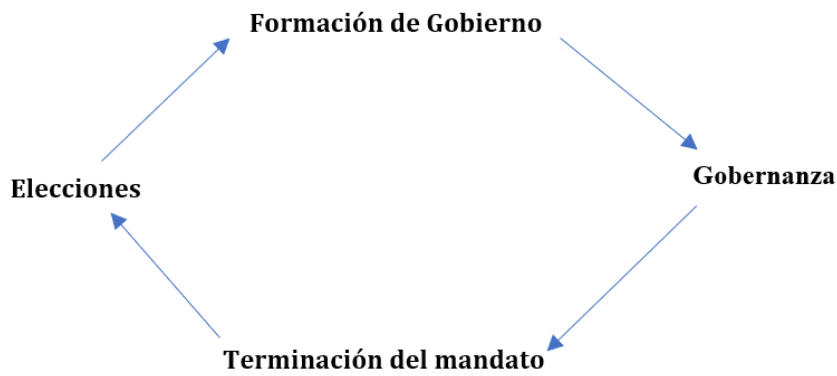
También, los actores políticos pueden aprender de las experiencias en un ciclo, lo cual modifica sus estrategias y comportamientos en ciclos futuros, anticipando las repercusiones de cada decisión. Este ciclo de vida de las coaliciones es un marco heurístico simple que divide la política de coalición en fases sucesivas: elecciones, formación de gobierno, desempeño del gobierno (o gobernanza de la coalición), y terminación, seguida de otra elección.

La terminación de la coalición puede darse al final del mandato entre elecciones o mediante elecciones anticipadas provocadas por el colapso del gabinete. Si no hay elecciones inmediatas tras la ruptura, un nuevo ciclo comienza con la formación de un nuevo gobierno, ya sea otra coalición, un gabinete de minoría o un gobierno tecnocrático en el parlamento en funciones.

Otros autores han adaptado este ciclo a sus enfoques específicos. Por ejemplo, Fortunato (2021) introduce el concepto de ciclo de coaliciones para analizar cómo los votantes perciben la política multipartidista y cómo estas percepciones afectan sus decisiones de voto, influyendo en las decisiones de los partidos en el legislativo

De manera similar, De Marchi y Laver (2023) conceptualizan el ciclo de gobernanza como una secuencia simplificada de elección, formación de gobierno, supervivencia del gobierno y nueva elección, destacando la continuidad entre los procesos electorales y de gobernanza. Esta perspectiva permite observar cómo la política de coaliciones se conecta con el comportamiento del electorado y la estabilidad del gobierno a través del tiempo.

FIGURA 1. *Ciclo de vida de una coalición*



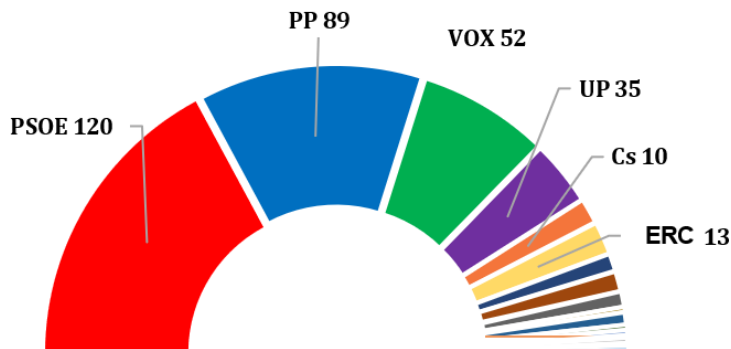
Fuente: Elaboración propia a partir de Müller *et al.* (2008)

Por último, el trabajo de Strøm *et al.* (2017) aporta una visión sobre el rol de los incentivos internos en el ciclo de vida de las coaliciones, argumentando que los líderes partidarios y los actores individuales dentro de una coalición toman decisiones estratégicas que afectan su duración y éxito. Esta perspectiva complementa el enfoque de Müller *et al.* (2008), ya que añade una dimensión interna al ciclo de vida, resaltando cómo los intereses individuales dentro de los partidos afectan el desarrollo y posible disolución de una coalición.

3. FORMACIÓN DEL GOBIERNO DE COALICIÓN EN ESPAÑA 2019

Como se ha planteado con anterioridad, la formación del gobierno de coalición en España en 2019 marcó un momento histórico en la política española, al ser la primera vez en la era democrática reciente que se configura un gobierno de coalición en el ámbito nacional. Este proceso fue el resultado de las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019, en las que ningún partido obtuvo la mayoría absoluta necesaria para gobernar en solitario, ver gráfico 2.

GRÁFICO 2. *Resultados de las Elecciones Generales. 10 de noviembre de 2019*



Nota: elaboración propia

Como se puede apreciar en el gráfico 1, el PSOE quedó en primer lugar con 120 escaños y el 28% de los votos, tres escaños menos que en las elecciones generales del mes de abril de ese mismo año. En segundo lugar, quedó el PP con 89 escaños y 21% del voto, ganado 4,1 puntos porcentuales de voto y 23 escaños más que en las elecciones de abril.

En tercer lugar, quedó Vox con 15,1% de los votos y 52 escaños, aumentando en 4,8 puntos porcentuales de voto y 28 escaños más que en las elecciones de abril. Por tanto, el bloque de centro derecha obtenía el 36% del voto con 141 escaños, lejos de la mayoría necesaria en el parlamento (175 escaños mayoría absoluta) para formar gobierno.

En cuarto lugar, quedó Unidas Podemos, que obtuvo el 14,3% de los votos y 42 escaños, descendiendo ligeramente los resultados obtenidos en las elecciones de abril, un 1,5 punto porcentual menos de voto y 7 escaños perdidos. Por tanto, el bloque de centro izquierda sumaba 162 escaños, 21 escaños más que el bloque de centro derecha.

El proceso de negociación entre el PSOE y UP para formar un gobierno de coalición tras las elecciones de noviembre de 2019 incluyó varios hitos importantes que reflejaron tanto la complejidad de sus diferencias como la voluntad de alcanzar un acuerdo. El primer gran paso se dio solo dos días después de las elecciones, el 12 de noviembre de 2019,

cuando Pedro Sánchez y Pablo Iglesias anunciaron un preacuerdo para formar un gobierno de coalición progresista.

Este anuncio fue sorpresivo, ya que ambos partidos habían tenido diferencias importantes durante las negociaciones anteriores, tras las elecciones de abril que provocó la investidura fallida de Pedro Sánchez. Sin embargo, el nuevo escenario político y la falta de una mayoría estable para el PSOE hicieron evidente que un acuerdo entre ambas formaciones era prácticamente la única vía para evitar unas nuevas elecciones.

El preacuerdo firmado entre Sánchez e Iglesias incluyó un decálogo de compromisos para el futuro gobierno, que abordaba temas prioritarios para ambas formaciones, como la justicia social, la lucha contra la corrupción, y el fomento de una economía ecológica y sostenible. Este decálogo fue una declaración de intenciones que permitió a ambas partes encontrar un terreno común, aunque sin entrar en los detalles específicos de cómo se organizaría el gabinete y cómo se repartirían las competencias. Este documento fue recibido como una muestra de buena voluntad, en la que ambas partes manifestaron públicamente su intención de colaborar y de superar las diferencias que habían dificultado las negociaciones en el pasado. Sin embargo, el acuerdo inicial también dejaba muchos temas abiertos que serían objeto de arduas negociaciones en las semanas siguientes.

El siguiente hito importante en el proceso de negociación fue la definición de los cargos ministeriales que ocuparía UP en el nuevo gobierno. Pedro Sánchez cedió a la inclusión de miembros de este partido. De esta forma, Pablo Iglesias fue designado como vicepresidente segundo y se acordó el nombramiento de varios ministerios de UP, entre ellos el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Igualdad, el Ministerio de Consumo y el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Este reparto de ministerios fue crucial porque dio a UP el control sobre áreas específicas que consideraban esenciales para implementar sus políticas públicas, y reflejó un avance significativo en la aceptación por parte del PSOE de una coalición auténtica, en la que ambas fuerzas compartirían responsabilidades ejecutivas.

Además del reparto de ministerios, otro hito en las negociaciones fue la formalización del acuerdo de gobierno, que culminó en la presentación del programa conjunto del gobierno de coalición⁶⁷. Este programa incluía medidas acordadas en temas como la reforma laboral, la regulación del alquiler, el aumento de impuestos a las grandes empresas y la transición ecológica. La redacción y consenso en torno a este programa fue el resultado de intensas negociaciones, en las que ambos partidos tuvieron que ceder en ciertos puntos y acordar términos intermedios en otros. El acuerdo programático reflejó la combinación de visiones del PSOE y Unidas Podemos, y fue presentado como un compromiso entre una visión socialdemócrata y una visión progresista, adaptado a las necesidades sociales y económicas del momento.

Finalmente, el proceso de negociación concluyó con la investidura de Pedro Sánchez el 7 de enero de 2020. Esta investidura fue un hito simbólico y formal que consolidó el acuerdo alcanzado entre el PSOE y Unidas Podemos y marcó el inicio del primer gobierno de coalición en España desde la restauración de la democracia. La votación de investidura, lograda por una ajustada mayoría en el Congreso, subrayó la fragilidad y la necesidad de consenso constante en el nuevo ejecutivo, especialmente debido a la dependencia de votos de partidos de ámbito subnacional y nacionalistas para aprobar leyes clave. Este evento concluyó el proceso de negociación y abrió una nueva etapa política en España, caracterizada por el desafío de gobernar en coalición y la necesidad de mantener una colaboración sólida y estable entre el PSOE y UP.

La fragmentación política y la aparición de los partidos emergentes en el sistema de partidos español, como Podemos, Ciudadanos y Vox, han complicado la posibilidad de que un solo partido consiga la mayoría absoluta. Este fenómeno puede analizarse a la luz de los trabajos de Lijphart, como en su clásico *Patterns of Democracy* (1999), en el que argumenta que los sistemas multipartidistas tienden a forzar la negociación y la cooperación entre partidos. La creciente polarización del electorado español y la falta de consenso en temas clave obligaron a una

⁶⁷ El acuerdo titulado Coalición progresista: un nuevo acuerdo para España puede consultarse en <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>

negociación prolongada y compleja entre el PSOE y UP, que culminó en un acuerdo de coalición progresista antes citado.

Este tipo de gobierno era hasta entonces infrecuente en el ámbito nacional debido a la cultura política española, que históricamente había favorecido gobiernos monocolores y había visto con reticencia los pactos entre partidos. Según Fernández-Albertos (2018) la necesidad de formar coaliciones responde a una nueva realidad política en la que el sistema bipartidista, vigente durante décadas, estaba dando paso a una mayor pluralidad en el parlamento. Este fenómeno es comparable con el enfoque de Lijphart (1999), en el estudio de las democracias parlamentarias, como los Países Bajos, donde los sistemas de coalición permiten una representatividad amplia, aunque también incrementan la complejidad de la gobernabilidad.

La consolidación de un gobierno de coalición implicaba tanto oportunidades como desafíos. En este sentido, Sánchez-Cuenca (2019) argumenta que este gobierno de coalición representaba una oportunidad para explorar una nueva forma de hacer política en España, basada en la negociación y el consenso entre formaciones distintas. Sin embargo, también advertía que las tensiones ideológicas entre el PSOE y Unidas Podemos podían convertirse en un obstáculo significativo, especialmente en temas sensibles como la política económica y social, donde ambos partidos mantenían posturas divergentes.

La capacidad de ambos líderes para gestionar estas diferencias se convirtió en un tema de constante análisis y preocupación entre los analistas políticos. Al respecto, De Winter (2002), que ha escrito extensamente sobre la inestabilidad en las coaliciones, sugiere que los gobiernos de coalición tienden a enfrentar desafíos significativos en contextos de alto pluralismo y división ideológica, un aspecto relevante para el caso español.

Por otro lado, el acuerdo de gobierno fue percibido por algunos sectores como una estrategia arriesgada. En este sentido, Arias (2020), considera que, mientras el PSOE buscaba implementar una agenda social y económica moderada, Unidas Podemos presionaba por políticas más radicales en temas como la redistribución de la riqueza y los derechos sociales.

Esta disparidad de objetivos generaba dudas sobre la sostenibilidad del gobierno a largo plazo, ya que los socios de coalición podían entrar en conflicto en el momento de implementar sus programas. Esta preocupación es compartida por Crepaz (2008), cuando expresa que las coaliciones con ideologías muy divergentes presentan una dificultad añadida en cuanto a la construcción de confianza y cohesión interna, factores críticos para el éxito del gobierno.

En términos institucionales, la coalición también representó un cambio significativo en el funcionamiento del poder ejecutivo en España. Este nuevo gobierno significaba una maduración democrática del sistema político, en el que las coaliciones permitirían una mayor representatividad y pluralidad de voces en la toma de decisiones. Sin embargo, este tipo de acuerdos requiere una mayor disciplina y coordinación para evitar conflictos internos que pudieran dañar la estabilidad gubernamental.

Abundando en lo anterior, March (2011) examina el ascenso de estos partidos y su influencia en la política europea. Argumentando que, al integrarse en gobiernos de coalición, las formaciones de extrema izquierda suelen enfrentar desafíos significativos, ya que sus propuestas programáticas a menudo cuestionan el statu quo, lo que puede provocar respuestas ambivalentes entre la ciudadanía. Este fenómeno refleja cómo las coaliciones que incorporan agendas radicales pueden polarizar la opinión pública y generar debates intensos sobre la dirección política de un país.

Otro aspecto relevante para destacar son los mecanismos de seguimiento y control del acuerdo de gobiernos que establecieron los socios de la coalición, esto es:

3.1 COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL ACUERDO DE COALICIÓN

Se creó una comisión específica para supervisar la implementación de las medidas acordadas en el pacto de gobierno entre el PSOE y UP. Esta comisión estaba compuesta por representantes de ambos partidos y se reunía periódicamente para evaluar el cumplimiento de los compromisos. Su función era analizar el avance de las medidas, coordinar las

políticas conjuntas y resolver cualquier discrepancia que pudiera surgir en la aplicación de las mismas.⁶⁸

3.2. MESA DE COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL⁶⁹

Se estableció una mesa de coordinación entre los ministerios que dirigían cada partido para garantizar la coherencia y el alineamiento de las políticas públicas. Esto fue especialmente importante en temas donde los ministerios podían tener competencias compartidas o políticas interdependientes. Esta mesa permitía a los ministros de ambos partidos discutir y coordinar temas de gran relevancia, asegurando que las decisiones ministeriales estuvieran alineadas con los objetivos del gobierno de coalición.

3.3. DESPACHO SEMANAL ENTRE EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y EL VICEPRESIDENTE SEGUNDO

Dado que el presidente Pedro Sánchez era del PSOE y el vicepresidente segundo, Pablo Iglesias (y luego Yolanda Díaz) era de Unidas Podemos, se estableció un despacho semanal para coordinar decisiones estratégicas y resolver posibles desacuerdos. Estas reuniones también servían para planificar las políticas y las prioridades conjuntas, así como para abordar temas conflictivos de forma directa.

3.4. COORDINACIÓN PARLAMENTARIA

Los grupos parlamentarios del PSOE y UP en el Congreso de los Diputados y el Senado crearon mecanismos de coordinación para garantizar que sus iniciativas legislativas estuvieran alineadas y reflejaran los acuerdos de

⁶⁸ La Comisión Permanente de Seguimiento del Acuerdo, establecida para coordinar políticas y resolver discrepancias, fue escenario de tensiones significativas. Inicialmente, sus reuniones se centraron en la coordinación de políticas; sin embargo, en ocasiones posteriores, se convirtieron en espacios de confrontación abierta entre ambos partidos, evidenciando desafíos en la gestión interna de la coalición.

⁶⁹ Una anécdota significativa que ilustra las discrepancias en la Mesa de Coordinación Interministerial entre el PSOE y UP ocurrió en octubre de 2021, durante las negociaciones sobre la reforma laboral. En este sentido, la ministra de Trabajo Yolanda Díaz (UP), abogaba por una derogación completa de la reforma laboral de 2012, mientras que el PSOE, encabezado por la vicepresidenta primera Nadia Calviño, proponía una modificación más limitada. Esta diferencia de enfoques generó tensiones notables en la mesa de coordinación, evidenciando las dificultades para alcanzar consensos en temas clave dentro de la coalición.

coalición. Este mecanismo aseguraba que ambos partidos apoyaran las propuestas acordadas y pudieran negociar en bloque en temas importantes, minimizando las posibles tensiones en el proceso legislativo.

3.5. ACUERDOS ESPECÍFICOS EN TEMAS CONFLICTIVOS

Algunos temas complejos o que generaban tensión entre los partidos de la coalición se manejaron mediante acuerdos específicos que detallaban cómo y cuándo implementar ciertas políticas. Ejemplos de esto fueron las reformas laborales, la política de vivienda y las cuestiones fiscales.

Estos acuerdos a menudo contenían cláusulas detalladas sobre los plazos y los mecanismos para evaluar el avance, permitiendo así un control más preciso de los compromisos adquiridos.

3.6. EVALUACIÓN Y REVISIÓN DEL PROGRAMA DE GOBIERNO⁷⁰

Se estableció un compromiso para revisar el programa de gobierno en puntos estratégicos durante el mandato, permitiendo a los socios de la coalición evaluar el avance en los objetivos y hacer ajustes si fuera necesario. Este mecanismo incluía reuniones formales para analizar los logros y dificultades, así como para renegociar ciertas medidas en caso de que las circunstancias o prioridades cambiaran.

3.7. TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN

Se establecieron acuerdos sobre la comunicación institucional para evitar contradicciones públicas entre los partidos. Ambos socios de la coalición acordaron mecanismos para coordinar sus mensajes públicos, especialmente en temas de alta sensibilidad o con impacto político.

Además, cada partido contaba con portavoces encargados de comunicar los avances en sus áreas de responsabilidad y los logros del gobierno de coalición, con el fin de mantener una imagen unificada ante la ciudadanía.

⁷⁰ La frecuencia exacta de las evaluaciones y revisiones realizadas por esta comisión no se detalla públicamente. Según un informe de La Moncloa presentado en julio de 2021, de los 428 compromisos provenientes del acuerdo de gobierno, se había cumplido un 33,4% hasta esa fecha.

4. GOBERNANZA DEL MANDATO 2019-2023

El gobierno de coalición en España entre el PSOE y UP (2020-2023) ha sido objeto de numerosos análisis, que destacan tanto sus logros como sus debilidades. Uno de los momentos iniciales más críticos fue la gestión de la pandemia de la COVID-19, una crisis que afectó todos los niveles de la sociedad española. La gestión de la pandemia fue hito crucial que impactó en la legitimidad del gobierno, ya que obligó a una coordinación constante y a medidas de emergencia sin precedentes, después de una reacción tardía a la aparición de la enfermedad.

Las políticas de confinamiento y el uso de los ERTE (Expedientes de Regulación Temporal de Empleo) fueron acciones esenciales para frenar la crisis, aunque también generaron tensiones entre las dos fuerzas de la coalición debido a la distribución del presupuesto y los enfoques ideológicos en torno a la recuperación.

En cuanto a la economía, el PIB en 2020 se contrajo un 11,3%, una contracción de una magnitud desconocida en su historia económica reciente y fue la mayor caída dentro de los países de la UE. Recuperándose en los siguientes años, creció un 6,7% en 2021, un 6,2% en 2022 y un 2,7% en 2023. Por su parte, la inflación, de una deflación en 2020 de -0,5%, se pasa a un período inflacionario de 6,5% en 2021, 5,7% en 2022, moderándose al 3,1% a finales de 2023.

Además, la coalición aprobó incrementos en el salario mínimo, alcanzando un aumento del 35% durante el mandato, una política defendida principalmente por UP y liderada por Yolanda Díaz. Al respecto, Piketty (2019), argumenta que los aumentos en el salario mínimo son clave para reducir la desigualdad, especialmente en contextos de alta precariedad laboral. Esta medida fue bien recibida por los sectores de bajos ingresos, aunque generó críticas por parte de la oposición, que advertía sobre el impacto en las pequeñas empresas y la creación de empleo.

Otro de los hitos más destacados del gobierno en materia de política social fue la aprobación e implementación del Ingreso Mínimo Vital

(IMV), una ayuda diseñada para reducir la pobreza en España⁷¹. Este programa fue impulsado por UP y defendido por Pablo Iglesias, quien lo consideró un avance histórico en políticas redistributivas. El IMV representó un esfuerzo significativo por consolidar el Estado de bienestar en un país con una alta tasa de desigualdad. Sin embargo, las deficiencias en su implementación limitaron su efectividad inicial y generaron frustración en los sectores más vulnerables de la sociedad.

La gestión de los fondos europeos de recuperación también fue un aspecto clave del desempeño del gobierno. España fue uno de los mayores beneficiarios del programa Next Generation EU⁷², y la administración de estos recursos fue fundamental para la recuperación económica. Según Pierson (2004), la implementación de políticas públicas de largo plazo en tiempos de crisis requiere una capacidad institucional y administrativa sólida, uno de los grandes retos del gobierno de coalición. Es más, Pierson argumenta que las instituciones políticas deben ser resilientes y adaptativas para enfrentar desafíos complejos y sostenidos en el tiempo.

En este sentido, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁷³, diseñado para canalizar estos fondos, incluyó proyectos en digitalización, transición ecológica e innovación, pero también generó tensiones internas en el gobierno debido a diferentes prioridades en la asignación de recursos.

En el ámbito de derechos sociales, uno de los logros más notables fue la aprobación de la Ley de Eutanasia en marzo de 2021, que convirtió a España en uno de los pocos países en el mundo en reconocer este derecho. En este sentido, los gobiernos de coalición progresistas suelen ser pioneros en la expansión de derechos, ya que responden a demandas de una base diversa de votantes. Esta ley, defendida principalmente por

⁷¹ Aunque se estimaba que el IMV beneficiaría a 850.000 hogares, hasta febrero de 2023 solo había alcanzado a 578.000 personas, lo que representa aproximadamente el 16% de los hogares que cumplían con los requisitos económicos para solicitarlo.

⁷² España ha sido uno de los principales beneficiarios del programa Next Generation EU, recibiendo una asignación total de aproximadamente 140.000 millones de euros. De este monto, alrededor de 60.000 millones corresponden a transferencias no reembolsables, mientras que el resto, aproximadamente 80.000 millones, está disponible en forma de préstamos.

⁷³ Ver en <https://planderecuperacion.gob.es/>

el PSOE, fue bien recibida por la sociedad española y simbolizó un avance en el marco legislativo de derechos humanos, aunque también generó oposición en sectores conservadores y religiosos.

Otro hito importante fue la reforma laboral de diciembre de 2021, liderada por la ministra de Trabajo Yolanda Díaz, de Unidas Podemos. Esta reforma tenía el objetivo de reducir la temporalidad en el empleo y mejorar las condiciones laborales en un país que sufre una de las tasas más altas de precariedad en Europa. La reforma laboral generó un impacto significativo en la estructura del empleo, destacándose un incremento en la contratación indefinida.

En 2022, el Ministerio de Trabajo y Economía Social reportó que más del 40% de los nuevos contratos firmados fueron indefinidos, comparado con el promedio de aproximadamente el 10% en años anteriores. Este cambio ha llevado a una reducción de la temporalidad, que históricamente era elevada en sectores como la hostelería y el comercio. La tasa de temporalidad, medida por el Instituto Nacional de Estadística (INE), cayó al 20% en 2022, uno de los valores más bajos de las últimas décadas. Estos datos reflejan una transición hacia una mayor estabilidad laboral, impulsada por la reforma (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2022; INE, 2022).

En temas de igualdad de género, el gobierno aprobó en 2022 la Ley del solo sí es sí, una ley promovida por el Ministerio de Igualdad, liderado por Irene Montero de Unidas Podemos, que redefinió el consentimiento en los casos de violencia sexual. Esta ley establece que solo el consentimiento explícito constituye una relación consentida, en línea con la tendencia europea de endurecer las políticas contra la violencia de género. Esta ley representó un avance en la protección de derechos, aunque también advierte que su implementación efectiva requiere una inversión importante en educación y justicia para cambiar patrones culturales⁷⁴.

⁷⁴ Esta ley generó controversia debido a una serie de reducciones de condenas y liberaciones anticipadas no deseadas. Hasta principios de 2023, el Consejo General del Poder Judicial reportó más de 400 casos en los que se revisaron condenas a la baja, y al menos 40 personas condenadas por delitos sexuales fueron liberadas antes de cumplir sus penas originales. Estos ajustes se deben a una reinterpretación de las penas mínimas en la nueva ley, que

Otro tema relevante fue la gestión del conflicto catalán, adoptando un enfoque más político y conciliador que el gobierno anterior de Mariano Rajoy, buscando aliviar las tensiones tras el intento de independencia de 2017. Se pueden destacar la concesión de indultos a nueve líderes independentistas encarcelados y la reforma de la legislación de sedición. Un giro político que no ha estado exento de debate y polarización en la sociedad española.

El gobierno de coalición también enfrentó importantes desafíos internos, especialmente en la política exterior y la gestión de recursos europeos. Según De Winter (2002), las coaliciones de partidos con ideologías divergentes tienden a enfrentar conflictos de intereses, lo cual fue evidente en este gobierno. Las tensiones se evidenciaron en temas como la política de relaciones internacionales, donde Unidas Podemos y PSOE mantuvieron posiciones diferentes sobre asuntos como la relación con Estados Unidos y la OTAN, y en la política migratoria, donde Podemos presionaba por una postura más humanitaria.

Además, la necesidad de pactar con partidos nacionalistas e independentistas para obtener apoyos parlamentarios en leyes clave fue un aspecto que complicó la gobernabilidad de la coalición. En este sentido, Lijphart (1999), sostiene que los sistemas parlamentarios fragmentados necesitan de alianzas y acuerdos constantes, lo que en el caso de España supuso el reto de mantener satisfechos a socios externos. Estas alianzas permitieron avances legislativos en algunos temas, pero también causaron tensiones internas y críticas de sectores conservadores que veían en estas concesiones una amenaza a la unidad del Estado.

Finalmente, el balance del gobierno de coalición entre 2020 y 2023 fue mixto. Aunque logró avances en áreas clave como los derechos sociales, la reducción de la temporalidad laboral y la recuperación económica, las tensiones internas y los conflictos con socios parlamentarios complicaron su estabilidad. Según Castells (2021), los gobiernos de coalición en contextos de polarización enfrentan el desafío de mantener una narrativa coherente que responda a las expectativas de una base de votantes diversa. En el caso de España, el gobierno de Sánchez e

establece un marco más amplio para las condenas y permite, en algunos casos, reducciones no previstas originalmente.

Iglesias logró llevar adelante una agenda progresista, pero la crisis de la pandemia de la COVID-19, las divisiones internas y el desgaste político evidenciaron las dificultades de gobernar en coalición en un contexto de alta fragmentación y demanda social.

5. TERMINACIÓN DEL MANDATO

El término del mandato del gobierno de coalición estaba previsto para diciembre de 2023, incluso se especulaba que podrían celebrarse las elecciones en enero de 2024, sin embargo, se produce un adelanto electoral y se convocan elecciones para el 23 de julio de 2023.

En efecto, el adelanto de las elecciones generales en España, decidido por el presidente Pedro Sánchez, puede analizarse a partir de varios factores que distintos autores han explorado en sus estudios sobre política y comportamiento electoral. En primer lugar, la derrota del (PSOE en las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2023 representó un cambio significativo en el mapa político español. Según Arias (2020), los votantes suelen utilizar elecciones locales como prueba para evaluar el desempeño de los gobiernos nacionales, lo que puede precipitar ajustes en la estrategia política del partido en el poder. El presidente, al percibir un claro retroceso del apoyo al PSOE y un avance significativo PP y del bloque de centro derecha, optó por convocar elecciones nacionales anticipadas, buscando reconectar con el electorado.

Otra causa destacada para el adelanto de elecciones fue la creciente polarización política en España. Tal como señala Sánchez-Cuenca (2019), la aparición de fuerzas políticas de extremos, como Vox en la derecha y UP en la izquierda, intensifica la polarización y genera un entorno de competencia que fragmenta al electorado. Este contexto de fragmentación afecta directamente la estabilidad de los gobiernos de coalición. En situaciones de polarización extrema, las coaliciones gobernantes enfrentan un mayor riesgo de desgaste, algo que Sánchez intentó evitar mediante la convocatoria anticipada, buscando reposicionar al PSOE antes de que el descontento en el electorado progresista y centrista se consolidara en apoyos a otras alternativas, sobre todo alrededor del bloque de centroderecha.

También, las tensiones dentro del propio gobierno de coalición entre PSOE y UP fueron un factor determinante para el adelanto de elecciones. En este sentido, las coaliciones ideológicamente diversas, como la formada entre PSOE y Unidas Podemos, suelen enfrentar desafíos importantes a medida que avanzan en el tiempo, ya que las diferencias de fondo en la política exterior, la gestión económica y los programas sociales tienden a intensificarse. En el caso español, estas divergencias internas dificultaban la posibilidad de mantener una agenda unificada, y Sánchez pudo prever que prolongar la legislatura con un socio debilitado, especialmente tras la salida de Pablo Iglesias y la fragmentación en el bloque de izquierdas, afectaría la estabilidad del gobierno y la percepción de su cohesión.

La situación económica también contribuyó a la decisión de adelantar las elecciones. Aunque España mostraba signos de recuperación, la inflación y el aumento de precios en bienes de primera necesidad generaron una sensación de incertidumbre en la población. En efecto, la percepción económica tiene un impacto inmediato en la popularidad de los gobiernos, ya que el electorado tiende a responsabilizar al gobierno de su bienestar material. Sánchez pudo haber considerado que continuar en el poder en un contexto de tensión económica y bajo desgaste percibido podría dañar la imagen del PSOE, especialmente ante sectores como el empleo juvenil y la vivienda, dos áreas donde la percepción de inacción gubernamental era notable.

La estrategia política y el cálculo electoral también jugaron un papel fundamental. Según Fernández-Albertos (2018), los partidos en el poder tienden a adelantar elecciones cuando detectan riesgos de desgaste que pueden afectar su base electoral a largo plazo. En este caso, Sánchez probablemente evaluó que un adelanto electoral le permitiría tomar la iniciativa y limitar los avances de la oposición, evitando una prolongación del desgaste que el PP y Vox podrían capitalizar en su contra.

Finalmente, el contexto europeo también fue un factor de influencia. Esto es, con el creciente apoyo a partidos conservadores en varios países europeos, España que había mantenido un perfil proeuropeo, pudo interpretar que el momento era propicio para reposicionar al PSOE como un referente progresista en un contexto de cambio en Europa. La convocatoria

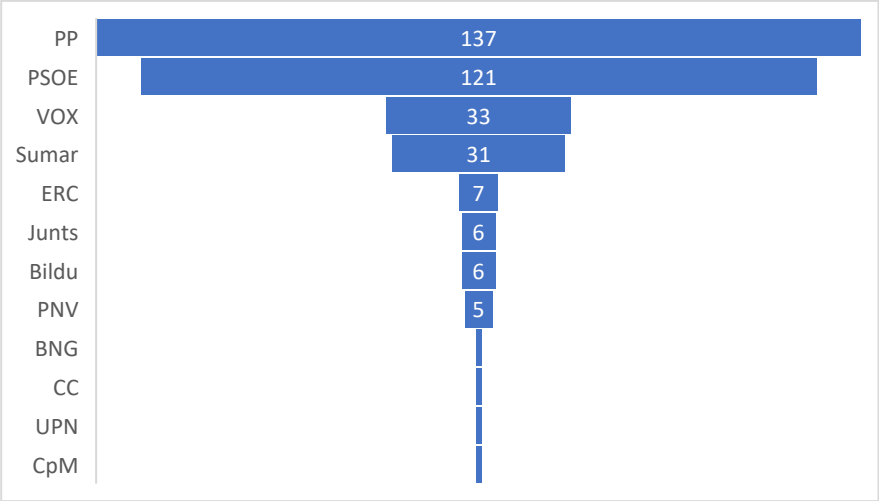
anticipada reflejó, entonces, tanto un intento por renovar su legitimidad como por consolidar una agenda progresista capaz de hacer frente a la tendencia conservadora que se observaba en el ámbito europeo. Estas causas, en conjunto, fueron elementos que llevaron a Sánchez a tomar la decisión de adelantar las elecciones generales en 2023, buscando restablecer la legitimidad de su gobierno y responder a un contexto de cambios y tensiones en la política nacional e internacional.

6. ELECCIONES GENERALES DEL 23 DE JULIO DE 2023

En el gráfico3, se pueden apreciar los resultados de las elecciones generales de julio de 2023.

Los resultados de las elecciones generales del 23 de julio de 2023 en España dejaron un panorama político fragmentado y sin mayoría absoluta, lo que reflejó una tendencia creciente hacia la dispersión del voto y la pluralidad en el Parlamento español. El PP, encabezado por Alberto Núñez Feijóo, obtuvo el mayor número de votos, alcanzando un 33,05% y logrando 137 escaños, aunque insuficiente para formar gobierno en solitario.

GRÁFICO 3. *Resultados elecciones generales 23 de julio 2023. Escaños*



Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Este resultado fue significativo en la medida en que, como señala Arias (2020), en contextos de fragmentación y polarización política, los partidos de derecha tienden a consolidar un electorado que busca estabilidad. Sin embargo, la victoria del PP no fue decisiva, lo cual complicó la configuración de un gobierno conservador.

Por su parte, el PSOE, liderado por Pedro Sánchez, alcanzó un 31,7% de los votos y 121 escaños, quedando en segunda posición y demostrando una notable resistencia tras haber convocado elecciones anticipadas luego de un revés en las elecciones autonómicas de mayo. Un resultado sorpresivo y que reflejó un apoyo del electorado progresista que quería evitar la llegada de Vox al gobierno de España, dado los antecedentes con la configuración de gobiernos de coalición de centro derecha en varias Comunidades Autónomas que se formaron después de las elecciones autonómicas y municipales de mayo⁷⁵.

Uno de los aspectos más destacados de estos resultados fue el descenso de VOX, que obtuvo un 12,39% y 33 escaños, perdiendo representación en comparación con las elecciones de 2019. Según Levitsky y Ziblatt (2018), en las democracias consolidadas, los partidos de extrema derecha suelen enfrentar un límite en su crecimiento una vez que el electorado percibe el riesgo de inestabilidad. Su puede interpretarse como una respuesta del electorado a las posturas más polarizadoras y como un indicio de que una parte del votante conservador prefiere posiciones más moderadas, lo cual favoreció al PP.

Por su parte, Sumar, la nueva plataforma liderada por Yolanda Díaz (Sumar), también jugó un papel crucial en estos comicios, obteniendo un 12,31% de los votos y 31 escaños, posicionándose como la principal opción a la izquierda del PSOE. Este resultado reflejó la demanda de una alternativa progresista, cohesionada alrededor de propuestas sociales y laborales. De esta forma, captó parte del voto de los votantes a la izquierda del PSOE que buscaban mantener una agenda

⁷⁵ En este sentido, el 13 de junio de 2023, PP y Vox alcanzaron un acuerdo para formar un gobierno de coalición en la Comunidad Valenciana. Este pacto permitió a Carlos Mazón, líder del PP, asumir la presidencia de la Generalitat Valenciana. El acuerdo incluyó la asignación de una vicepresidencia y tres consejerías a Vox, consolidando así su participación en el ejecutivo autonómico.

social y de derechos, consolidándose como un actor fundamental en la izquierda española.

Los partidos nacionalistas y regionalistas también fueron decisivos, destacándose la representación de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Junts per Catalunya, Euskal Herria Bildu (EH Bildu) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV), con entre 5 y 7 escaños cada uno. Esta distribución fragmentada hizo que los apoyos de estos partidos fueran cruciales para la formación de cualquier gobierno.

La dificultad para formar gobierno refleja también una tendencia a la volatilidad en el voto, en la que los electores optan cada vez más por distribuir su apoyo entre múltiples opciones, buscando equilibrar fuerzas políticas para evitar que un solo bloque domine la política. Este escenario fragmentado se ha traducido en un Parlamento donde las negociaciones y acuerdos son esenciales, obligando a los principales partidos a buscar alianzas. La realidad de un Parlamento sin mayorías absolutas plantea un desafío para la gobernabilidad y abre un espacio para el liderazgo de actores de ámbito subnacional.

Finalmente, los resultados del 23 de julio de 2023 mostraron que el panorama político español sigue caracterizado por la fragmentación y por la necesidad de coaliciones, como en otros países de Europa. En sistemas multipartidistas como el español, los gobiernos de coalición requieren habilidades políticas para mantener el consenso y una cultura de cooperación entre partidos, especialmente cuando los resultados no son concluyentes. La dificultad de alcanzar una mayoría absoluta en estas elecciones refleja un cambio estructural en la política española, donde la cooperación y el diálogo entre diversas formaciones son ahora elementos clave para asegurar la estabilidad y gobernanza del país.

7. CONCLUSIONES

El gobierno de coalición minoritario entre el PSOE y UP, formado tras las elecciones de noviembre de 2019, marcó un cambio histórico en la política española, siendo la primera coalición a nivel nacional desde la transición. Este gobierno reflejó la necesidad de alianzas para garantizar gobernabilidad en un contexto de fragmentación y pluralidad

política y su experiencia mostró la dificultad de consolidar una cultura de pactos en un país acostumbrado a gobiernos monocolors.

La entrada de nuevas fuerzas políticas, como Vox y Sumar, aumentó la fragmentación y polarización, complicando las dinámicas tradicionales del bipartidismo. La coalición entre PSOE y UP respondió a este contexto, pero a la vez expuso las tensiones internas y la complejidad de liderar un ejecutivo fragmentado.

El gobierno de coalición implementó políticas significativas en derechos sociales, como el Ingreso Mínimo Vital, la reforma laboral y la Ley de Eutanasia. Estas reformas mostraron la influencia de UP y el compromiso del PSOE con una agenda social, aunque también generaron divisiones internas y críticas desde la oposición y sectores conservadores.

La pandemia de la COVID-19 puso a prueba la coalición gubernamental, exigiendo decisiones rápidas y consensuadas en un contexto de incertidumbre. La llegada de fondos europeos supuso una oportunidad económica, pero también generó conflictos sobre la distribución y las prioridades entre los socios de gobierno.

Las elecciones generales, inicialmente previstas para finales de 2023, fueron adelantadas al 23 de julio por Pedro Sánchez tras los malos resultados del PSOE en las elecciones autonómicas y municipales de mayo. Sánchez buscaba renovar el apoyo a su proyecto ante la tendencia de crecimiento del Partido Popular. La polarización y los conflictos internos en el gobierno de coalición, así como las dificultades económicas, influyeron en esta decisión, alineándose con los análisis de Arias Maldonado y Sánchez-Cuenca sobre el desgaste de las coaliciones en contextos de alta polarización.

Los resultados reflejaron la continuidad de la fragmentación, con el PP como el partido más votado, aunque sin lograr mayoría absoluta. El nuevo gobierno de coalición minoritario de centro izquierda tiene menos apoyos que el anterior lo que refleja el desgaste de un mandato plagado en eventos negativos, disfunciones en el funcionamiento de la coalición y el debilitamiento del socio minoritario (UP). La falta de mayoría absoluta para ningún bloque en estas elecciones indica que las alianzas y coaliciones seguirán siendo fundamentales en la política española.

La experiencia de esta coalición ha sentado precedentes para futuras alianzas, mostrando tanto sus ventajas en representatividad como sus desafíos en estabilidad. De cara al futuro, la gobernabilidad en España requerirá de una cultura de cooperación política que incluya mecanismos claros de negociación y consenso para evitar la parálisis y asegurar una implementación eficaz de políticas públicas en un contexto de fragmentación y desafección ciudadana.

En suma, el gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos representó un hito en la política española, con logros significativos en derechos sociales y desafíos inherentes a la complejidad de liderar en coalición en un entorno fragmentado y polarizado. Sobre todo, ha dejado la semilla en la cultura de pacto que será necesaria en sociedades tan polarizadas como la española.

8. REFERENCIAS

- Arias, M. (2020). *La Democracia Sentimental: Política y emociones en el siglo XX*. Página Indómita.
- Bäck, H; Debus, M. y Dumont, P. (2011). Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 50(4), 441-478. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01980.x>
- Crepaz, M. (2018). *Trust beyond Borders: Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies*. University of Michigan Press.
- De Marchi, S., y M. Laver (2023). *The Governance Cycle in Parliamentary Democracies*. Cambridge University Press.
- De Winter, L. (2002). Parties and government formation, portfolio allocation and policy definition. En K.R. Luther & F. Müller-Rommel (eds). *Political parties in the new Europe: Political and analytical challenges*. Oxford University Press.
- Fernández Albertos, J. (2018). *Antisistema. Desigualdad económica y precariado político*. Catarata.
- Fortunato, D. (2021). *The Cycle of Coalition. How Parties and Voters Interact under Coalition Governance*. Cambridge University Press.
- INE (2022). *Tasas de temporalidad en el mercado laboral español*. Instituto Nacional de Estadística.

- Krauss, S. (2018). Stability Through Control? The Influence of Coalition Agreements on the Stability of Coalition Cabinets. *West European Politics*, 41(6), 1282–304. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1453596>.
- Krouwel, A. (2012). *Party Transformations in European Democracies*. State University of New York Press.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- Luebbert, G. M. (1983). Coalition Theory and Government Formation in Multiparty Democracies]. *Comparative Politics*, 15(2), 235–249. <https://doi.org/10.2307/421678>.
- March, L. (2011). *Radical Left Parties in Europe*. Routledge.
- McDonald, M. & Budge, I. (2005). *Elections, Parties, Democracy: Conferring the Median Mandate*. Oxford University Press.
- McGann, A. J. y Latner, M. (2013). The calculus of consensus democracy: rethinking patterns of democracy without veto players. *Comparative Political Studies*, 46(7), 823–850. <https://doi.org/10.1177/0010414012463883>
- Ministerio de Trabajo y Economía Social. (2022). *Informe sobre la evolución de la contratación indefinida en 2022*.
- Mitchell, P. and B. Nyblade. (2008). Government Formation and Cabinet Type. En K. Strøm, W. C. Müller and T. Bergman (Eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life-Cycle in Western Europe* (pp. 201-237). Oxford University Press.
- Moury, C. (2013). Coalition government and party mandate. How coalition agreements constraint ministerial action. Routledge.
- Müller, Wolfgang C., Kaare Strøm, and Torbjörn Bergman (2008). “Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction”. En K. Strøm, W. Müller, and T. Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press, 1–50.
- Naurin, E. (2014.) Is a promise a promise? Election pledge fulfilment in comparative perspective using Sweden as an example. *West European Politics*, 37(5). 1046-1064. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.863518>.
- Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Deusto.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press

- Saalfeld, T. (2008). Institutions, Chance, and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival. En K. Strøm, Wolfgang C. Müller y T. Bergman (eds.), *Cabinet Governance: Bargaining and the Cycle of Democratic Politics* (pp. 327–68). Oxford University Press.
- Sánchez-Cuenca, I. (2019). Más democracia, menos liberalismo. Katz editores.
- Delgado Sotillos, I. (2020). La formación de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español. *Teoría y Realidad Constitucional*, (45), 261-290.
- Strøm, K., Gates, S., Graham, B. A., & Strand, H. (2017). “Inclusion, dispersion, and constraint: Powersharing in the world’s states, 1975–2010”. *British Journal of Political Science*, 47(1), 165–185.
<https://doi.org/10.1017/S0007123415000145>.
- Strøm, K., Müller, W.C., & Bergman, T. (2008). *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford University Press.

LA ESTATALIDAD EN CUESTIONADA. TRES PROPUESTAS CRÍTICAS: NEGRO, CAVANAUGH Y FERRAJOLI

JAVIER ÁLVAREZ PEREA
Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo está destinado a problematizar sobre uno de los asuntos candentes de la situación geopolítica contemporánea relacionada con la perdurabilidad del Estado como forma política preeminente. No me cabe la menor duda de que vivimos en un mundo constituido por estados y que la vida de los hombres y mujeres coetáneos está intrínsecamente marcada por la estatalidad, así lo declaran también Dardot y Laval en su reciente obra *Dominar. Estudio sobre la soberanía del Estado en Occidente*.

Pero también es cierto que la estatalidad contemporánea y su fundamentación focalizada en el principio de soberanía suponen una amenaza para aquellos que anhelan un cambio de paradigma. En el presente capítulo traemos la crítica de tres autores que, en principio, no están relacionados entre sí pero que tienen en común hacer de la estatalidad uno de los centros de estudio y reflexión derivando de la misma la consecuente problematicidad.

En los párrafos que siguen voy a exponer la visión de Dalmacio Negro, William T Cavanaugh y Luigi Ferrajoli en tanto han abordado desde diferentes perspectivas el problema de la estatalidad contemporánea. A través de la visión somera de su pensamiento se concluirá que el Estado contemporáneo aparece como problema, mas no me corresponde más que situarme como espectador con cierto grado de escepticismo ante la incertidumbre.

2. EL ESTADO EN DALMACIO NEGRO

Ya he abordado en diversas ocasiones el pensamiento de Dalmacio Negro⁷⁶ quien principalmente ha desarrollado sus investigaciones en torno al Estado como eje central de la política moderna y contemporánea aportando una notable producción científica siempre coherente e *in crescendo* pues el autor tiene la virtud de permanecer en continua exploración intelectual e incorpora todo aquello que le parece de interés para afianzar y expandir sus propuestas de conocimiento. La razón de ser de traer a colación el pensamiento de Dalmacio Negro reside en la extraordinaria claridad didáctica con que plantea su propuesta que resumimos en los siguientes párrafos de la siguiente manera.

Partiendo de una distinción entre la política y lo político tomada de Julien Freund, comprende a la primera como praxis y a lo segundo como esencia vinculada a una concepción antropológica que en nuestro autor tiene reminiscencias aristotélicas. Para él lo político tiene su origen en lo sagrado y su misión radicaría en el cuidado del orden social para satisfacer las necesidades humanas de seguridad en un espacio donde sean compatibles la sociabilidad natural del ser humano y la conflictividad generada por las fricciones de la diversidad. Lo político es natural y necesario mientras la política responde a las formas con las que los seres humanos han abordado la tarea de organizarse socialmente.

Ahora bien, la gran novedad de la política moderna reside en la generación del Estado, una forma política sin precedentes, artificial y al servicio del poder (2021, pp. 327ss), que se autojustifica a través de mitologemas, principalmente de origen teológico, que dan lugar a las primeras teorías del Estado.

Para Dalmacio Negro la estatalidad, cuya explicación más consistente remite al *Leviathán* hobbesiano, aparece inmerso en la constelación del

⁷⁶ Vid. Álvarez Perea, J., (2017), *La religión de la sociedad secular*, Thémata. «Dalmacio Negro y el problema de la estatalidad: perfiles para la Filosofía Política y del Derecho», en AAVV. (2024), *Horizontes del pensamiento: ensayos sobre ciencias sociales y humanidades*, Dykinson.

pensamiento voluntarista con pretensiones metodológicas y científicas, comprendiendo el principio germinal de secularización pues

la doctrina de Hobbes constituye una teoría mundana de la salvación, que da forma secular a concepciones escatológicas tradicionales, renovando al mismo tiempo la tradición antigua de la teología civil que florecerá en el pensamiento inmediatamente posterior como doctrina de la religión natural. (2005, p. 36).

El Estado, «dios mortal», tiene la prerrogativa principal de acaparar todo poder, apropiarse de lo político monopolizándolo, y colonizar la sociedad a través de la acción legisladora que asume como genuinamente propia. Así, si el derecho partía del pueblo y pertenecía al pueblo, el Estado asumirá también como propias estas categorías políticas y tornará en fuente única del Derecho, pues solo al soberano le está dado legislar, ya sea un rey, príncipe o parlamento. La máxima expresión político-jurídica del Estado acontecerá en el siglo XX a través de los estados-nación estructurados bajo el constitucionalismo rígido, paradigma predominantemente vigente en Europa, garante de los derechos y libertades civiles y morales.

Con el Estado surgirá en Derecho público y correlativamente la ampliación de la esfera pública que tiende a totalizarse como así mismo lo hace el Estado cuando sobre los afanes de generar un hombre nuevo asume los principios rectores de la vida humana a través de su politización consistente en «someter dominios cuya naturaleza y finalidad no son políticos a la dirección de lo político». En palabras de Carlos Aguilar:

Hobbes le ha dado la vuelta al argumento tradicionalmente vigente entre el Derecho y la Moral. Si en el mundo antiguo y medieval la discusión giraba en torno a cómo la Moral determinaba el contenido del Derecho, y así el Derecho era o no válido por respetar o no las normas morales, con la afirmación expuesta por Hobbes nos encontramos justamente en las antípodas de tales planteamientos. Según Hobbes, la ley civil será criterio de lo que está bien y de lo que no está bien, es decir, el criterio de lo bueno y de lo malo, que era o es precisamente el objeto de la moral tradicional. Esta idea puede interpretarse como una ruptura entre el Derecho y la Moral, y así lo afirma la mayoría de la doctrina.

No obstante, me parece que es una afirmación no del todo correcta, ya que Hobbes no realiza una ruptura entre ambos sistemas normativos sociales, lo que Hobbes plantea es la subordinación del orden normativo moral al orden normativo jurídico, pero en ningún caso su separación o ruptura (2016, p. 83).

Pero si algo nos ocupa en este momento es el análisis que aporta Dalmacio Negro sobre la salud de la estatalidad. Su omnipresencia, origen y atribuciones ya han sido vistas, ahora nos queda comprobar en qué situación considera que se encuentra. En este sentido resulta paradójico que justo en el momento de mayor fuerza de la estatalidad, esto es, bajo la forma de los estados totalitarios del siglo XX comience también su decadencia.

Contemplado, bajo la influencia de Schmitt como el principal instrumento político capaz de contener la decadencia de la civilización europea, Dalmacio Negro lo ve más amenazado que nunca, fundamentalmente porque el principio político de la soberanía, sobre el que se sustenta, ha entrado en crisis tanto teóricamente como de facto.

Para Dalmacio Negro «aunque parezca más omnipotente que nunca al estar en todas partes, el acceso directo al poder de los poderes indirectos y las influencias sociales lo despoja de la unidad intrínseca a la soberanía, que es su fundamento» (2021, p. 325).

Aquí es donde presenta la cuestión de la soberanía problemática pues, como ya hemos explicado anteriormente, mientras para unos supone el elemento amenazado de sustentación cuyo menoscabo amenaza con el derrumbe de toda la construcción política, para otros resulta un principio político obsoleto que amenaza los grandes proyectos internacionales.

Situándose en un momento crucial de la historia del siglo XXI cual fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, toma esa fecha como referente para hablar de un nuevo “tiempo eje” que, entre otras cosas habría de incidir en la política estatal.

En consonancia con lo que hemos ido exponiendo el Estado ha asumido históricamente objetivos maximalistas que ha entendido como propios cuales son la felicidad de la ciudadanía, los derechos sociales y la seguridad total.

El primero es consecuencia del proceso revolucionario francés que en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 proclama en claves deístas y iusnaturalistas que su articulado constituye un conjunto de «principios simples e indiscutibles [que] redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos», considerando a este último como uno de los objetivos esenciales de la acción del Estado: garantizar la felicidad. Una felicidad intramundana, no trascendente que refuerza la idea de secularización considerada por nuestro autor para toda la política moderna y contemporánea.

El segundo impulso estatal en la historia reside en garantizar las seguridades sociales a través de la experiencia europea del Estado social que asegure el acceso a la población de aquellos bienes básicos y necesarios que, al menos, un punto de partida igualitario en cuanto al acceso a la educación, la sanidad y otras necesidades derivadas del desempeño de actividades socioeconómicas de la ciudadanía.

Y por último el Estado asume la seguridad total. Ya no es solo la felicidad o las garantías subsidiarias del Estado en aquellos asuntos que son necesarios para principiar una sociedad igualitaria. El terrorismo internacional, las pandemias y otras amenazas globales repuntan en el Estado la necesidad de dar una respuesta en claves globales

De esta manera, se empezó a crear en el mismo ámbito de la soberanía una cantidad siempre en aumento de poderes burocráticos directos al tiempo que penetraban en él poderes sociales indirectos. Debido a la crisis de la razón objetiva, reclaman muchos de ellos la conversión de los deseos en derechos amparándose en la ideología de los derechos humanos que desprecia los deberes. Llegado cierto punto, el orden estatal acabó siendo el orden total de la sociedad en trance de fundirse con ella (2021, p. 317).

Y, precisamente es la globalización la que amenaza la continuidad del estado tal y como lo conocemos. No obstante, la globalización debe ser comprendida de dos maneras diferentes, aunque en el contexto de los siglos XX y XXI. La primera sería consecuencia de la configuración geopolítica resultante de la II Guerra Mundial en bloques con sus correspondientes áreas de influencia. Los bloques han hecho las veces de

imperio y emergen como grandes espacios (2021, p. 328) en los que opera la «unidad del mundo» resultante de las descolonizaciones, manteniendo a los poderes bajo cierta igualdad lo que, efectivamente, supone una amenaza para el Estado toda vez que «más peligrosa que el choque de civilizaciones, es la posibilidad indicada de un único Estado Mundial mientras sea la técnica el centro de atracción» (2021, p. 329).

Y aquí reside la amenaza esencial hacia el Estado, en su incompatibilidad soberanista con el Imperio, y esto es así porque «el imperio tiene en sí mismo su lógica y su razón de ser. En contraste con el Estado, forma política artificial de organización, es una forma política natural, que no organiza sino que ordena, igual que el Reino, la Ciudad y la Nación» (2021, p. 331).

3. LA CRÍTICA TEOLÓGICA DE WILLIAM T CAVANAUGH

El teólogo católico norteamericano William T. Cavanaugh (1962) es un docente laico que desarrolla su labor en la Universidad de Santo Tomás en Saint-Paul, Minnesota, habiéndose formado en Indiana y Cambridge, realizó su tesis doctoral bajo la dirección del prestigioso teólogo metodista Stanley Hauerwas y aún en su pensamiento la tradición patristica, el influjo de von Balthasar, Henri de Lubac y los teólogos anglicanos de la *Radical Orthodoxy*⁷⁷.

Sus investigaciones han tenido al Estado como eje central de su reflexión teológica en clara progresión, convirtiéndose en un referente de la teología política en el ámbito norteamericano al desarrollar el denominado *anarquismo eucarístico* derivado de propuestas antiestatalistas, a través de las cuales, reivindica el auténtico sentido eclesial presente en la patristica que comprende la vida del creyente como Eucaristía.

Cavanaugh se erige en un crítico de la modernidad y de la estatalidad entendiendo que ambas tienen una imbricación necesaria lo que afirma en los siguientes términos:

⁷⁷ Para profundizar y comprender sobre esta corriente ver: Sureau, D., (2010), *Una nueva teología política (en torno a la "Radical Orthodoxy")*, Nuevo Inicio.

Las “guerras de religión” no fueron los acontecimientos que hicieron necesario el nacimiento del Estado moderno; eran de hecho ellas mismas los dolores de parto del Estado moderno. Esas guerras no eran simplemente un conflicto entre “protestantismo” y “catolicismo”, sino que lucharon en gran medida para el engrandecimiento del Estado sobre los restos en descomposición del orden eclesial medieval (2007, p. 35).

La propuesta de Cavanaugh arranca de un presupuesto tomado de Cantwell Smith pero que nuestro autor redimensiona con fuerza y eficacia. Se trata de la consideración histórico-teológica de la «invención de la religión», un concepto de uso común (el de religión) que da por sentado su existencia ancestral con las consecuentes traslaciones y adaptaciones a nuevos marcos culturales⁷⁸ y del que Cavanaugh afirma que es una invención de la Modernidad que tiene por objetivo la subordinación de la Iglesia al Estado al transformarla en una esfera específica y particular —luego privada— de la actividad humana, funcionando de manera separada a la vez que simultánea al resto de las esferas. Dado que la política moderna marcada por la estatalidad es un artificio, fruto de la invención, y por lo tanto de la voluntad que no del descubrimiento humano, la religión también es la resultante de una invención de reciente cuño, lo que lleva a Cavanaugh a pensar en la posible transformación de las cosas:

Lo que hoy llamamos “religión”, esto es, una disposición fundamentalmente interna del individuo hacia lo trascendente, ha sido también una invención de origen relativamente reciente. Identificar religión y política como actos de la imaginación es reconocer su contingencia histórica, y por tanto dar lugar a la esperanza de que las cosas no tienen que ser necesariamente como son (2007, págs. 16-17).

El cuestionamiento de Cavanaugh supone un planteamiento medular respecto a la significación del hecho religioso y del Estado en la Modernidad pues, no solo desvela la artificiosidad del primero sino el hecho de que siendo subordinado del Estado también es modelado por

⁷⁸ En este sentido es muy interesante constatar como eminentes especialistas en fenomenología de las religiones como Julien Ries evitan hablar de la religión para centrarse en la categoría de lo sagrado y en la antropología de lo sagrado a través del *homo religiosus*.

éste para cumplir una función específica desnaturalizando la fe y la Iglesia si bien este desvelamiento no queda en un mero ejercicio de investigación universitaria sino que ha de tener sus propuestas prácticas para la política, la sociedad y la Iglesia.

El asunto deviene más complejo cuando propone que «tanto la “teología política” como la “teología pública” han dado por supuesta la legitimidad de la separación entre estado y sociedad civil, y han intentado situar a la Iglesia como uno más de los grupos de intereses dentro de la sociedad civil» (2007, p. 17), lo que supone reducir la iglesia a un elemento que no llegaría a entrañar, por su peculiar estatuto intraestatal, ni siquiera la fuerza de los ahora denominados «colectivos», que tendrían una consideración más transversal.

De esta manera la interpretación acrítica y generalizada de la historia de la Modernidad ha generado el mito de las guerras de religión respecto a aquellas que acontecieron en los siglos XVI y XVII, idea que desmonta bajo la doble vertiente de que de un lado la religión es un concepto construido por la imaginación de un contexto político igualmente artificial y, por lo tanto, resulta falaz atribuir a la denominada religión ser la causa de un conflicto bélico de carácter político. La razón de las guerras de la Modernidad es política y la configuración de las nuevas realidades estatales la causa pues «el término religión no es un simple descriptor de cierto tipo de prácticas que se dan en todo tiempo y lugar. Es un término que construye diferentes clases de configuraciones políticas y que es construida por ellas» (2010, p. 113).

Siguiendo este argumentario es consecuente afirmar que la religión surge de manera concomitante a la que denomina su hermana gemela que es la secularización teniendo al Estado como detonante de ambas realidades novedosas y rupturistas respecto a la idea orgánica y unitaria de vivir la fe en un espacio político y geográfico que bien podríamos denominar Cristiandad.

En cuanto a la valoración que, sobre el Estado, la religión y lo sagrado emite en relación al momento presente, Cavanaugh considera que es constatable que se vive un renacimiento global de la religión, si bien «los tipos de devoción pública anteriormente asociados al cristianismo

en Occidente nunca desaparecieron, sino que migraron a un nuevo reino definido por el estado-nación» (2021, p. 11).

El argumentario más contundente de su obra *Migraciones de lo sagrado* reside en una crítica de la estatalidad que parte de una denuncia de sus fines pues, el bien común⁷⁹, objetivo tradicional de la acción política, no está entre los proyectos del Estado y siguiendo a Strayer considera que el desarrollo de los sistemas regularizados de contabilidad y extracción de impuestos, y de los tribunales de justicia y asambleas, se emprendió en atención a sus ventajas para algunos grupos particulares, a saber, la casa real y las clases propietarias, sin la menor referencia a algo que se parezca al bien común (2021, p. 27)

Es decir, la estatalidad bien podría obedecer a la ley de hierro de la oligarquía⁸⁰ que usa de este instrumento para la consecución de sus intereses y fines, donde la violencia juega un papel primordial primeramente bajo la forma de guerra que reestructura los límites geográficos e ideológicos del poder configurando nuevos estados-nación y, luego, bajo la prerrogativa del monopolio estatal de la violencia como única forma legítima del ejercicio de la fuerza.

En este sentido, y en ello coincidiría con Dalmacio Negro, el estado no es consecuencia de una determinada sociedad sino el creador de esta a través de la actividad legislativa de la que ostenta el monopolio como fuente única.

Antes de la aparición del estado, la autoridad central era débil y las asociaciones eran fuertes. Los derechos, los honores, las inmunidades y las responsabilidades estaban adscritos a las comunidades, no a los individuos. Se consideraba que la familia, la aldea, la Iglesia, el gremio y la Universidad precedían al individuo tanto en su origen como en derecho (2021, p. 46).

⁷⁹ Sobre la complejidad del concepto socio-político de «bien común» es recomendable la lectura de Danilo Castellano (2020), *Política. Claves de lectura*, Dykinson.

⁸⁰ La expresión de Michels ha sido ampliamente desarrollada en nuestros días por Dalmacio Negro y aquí recurrimos a ella para asociarla no solo a sistemas democráticos y de partidos sino al hecho mismo de la estatalidad. Cavanaugh no hace uso de esta expresión, pero bien podría colegirse de su obra *Migraciones de lo sagrado* una crítica asimilable a esta teoría sociológica.

Para Cavanaugh capitalismo y estado surgen de manera simultánea como si del mismo movimiento se tratase (2021, p. 64), lo que imbrica al estado con la generación legislativa sustentada sobre el principio de propiedad es agente de desigualdad social.

La soberanía —un concepto tal vez no muy claro en el sistema político norteamericano a juicio de Marcel Gauchet— es señalada por Cavanaugh como el principio político sustentador de toda la construcción estatal, siendo así que el globalismo ha provocado su desgaste lo que «podría abrir eventualmente posibilidades interesantes para una reimaginación de espacios políticos más complejos» (2021, p.65), si bien entiende que los beneficiarios inmediatos de este replanteamiento y crisis de la soberanía son las empresas o en terminología más general los mercados.

Para el teólogo norteamericano la tarea de la Iglesia radica en la necesidad de liberar su imaginación de las garras del estado-nación; tiene que construirse a sí misma como un espacio social alternativo, y no simplemente apoyarse en el estado-nación para ser su presencia social; y en toda ocasión, la Iglesia debe “hacer complejo” el espacio, esto es, debe promover la creación de espacios en donde prosperen economías y autoridades alternativas (2021, pág., 69).

Lo que parece traer evocaciones de una teología tanto y una filosofía de la liberación al atribuir a la Iglesia una sustancialidad como agente social y político, capaz de competir con otras realidades como el Estado olvidando, como es obvio, que lo que caracteriza a la institución en la que se ampara es haberse constituido en un Estado y que, en virtud de tal personalidad jurídica establece diálogo con el resto de los países y organismos internacionales.

4. CRÍTICAS AL ESTADO Y SOBERANÍA EN EL PROYECTO GLOBALISTA DE LUIGI FERRAJOLI

Luigi Ferrajoli es un prestigioso jurista, constitucionalista y filósofo del derecho italiano nacido en Florencia (1940), cuya producción académica se ha destacado por el desarrollo de una teoría garantista que, podríamos entender como extensiva pues, si bien tiene su base en el estudio de las garantías constitucionales en el ámbito penal, para

constituirse en el eje de la teoría del derecho: «teoría del derecho propia del Estado constitucional de derecho» (Gascón Abellán, 2005, p. 21). Como puede ser presumible y consecuente a este planteamiento, los Derechos Fundamentales y el Constitucionalismo son los asuntos de mayor importancia para nuestro autor que cuenta con una vasta producción bibliográfica tratando estos temas que aquí se proponen.

La cuestión principal que aquí quiero abordar es el tratamiento que en los últimos años le está dando al estado y al principio de soberanía Luigi Ferrajoli, lo que puedo resumir en breves líneas: considera que la situación actual de la humanidad deviene crítica por una conjunción de razones catastróficas de las que, además, los seres humanos son responsables tales como la amenaza nuclear, el aumento de las desigualdades, el hambre y enfermedades no tratadas, los regímenes despóticos pero, sobre todo la catástrofe ecológica y el testimonio singular de la pandemia de COVID-19 (Ver, 2022, págs. 13-14).

Ante la dramática situación en la que se encuentra la humanidad la cuestión central reside en una propuesta de salvación en la que los Estados soberanos, tal y como los conocemos ahora mismo, son un impedimento contraproducente. Esto es así porque los problemas a los que se enfrenta la humanidad son globales, no locales. Los problemas locales son evidentemente abordables por los estados pues está en su capacidad y competencia ejercer políticas de eficacia interna. Pero en lo que respecta a los problemas globales ya se ha demostrado con la experiencia de la pandemia, así como la emergencia climática, que los estados se manifiestan insuficientes e incluso contraproducentes para solventar las verdaderas emergencias que acucian a la humanidad.

Esta situación absolutamente catastrófica es la que impele a Ferrajoli a impulsar un movimiento de opinión que promueva la constitucionalización de la Tierra (2022, pág. 15) que tiene como objetivo la ampliación del paradigma constitucional del siglo XX caracterizado por la generación de constituciones rígidas en las que han de anclarse los Derechos Fundamentales. Este es un salto esencial y cualitativo de Ferrajoli pues, mientras los Derechos Humanos tienen una condición de principios inspiradores los Derechos Fundamentales están jurídicamente garantizados por textos constitucionales a los que define como «aquellos

derechos subjetivos que las normas de un determinado ordenamiento atribuyen universalmente a todos en tanto que personas, ciudadanos, y/o personas capaces de obrar» (2007, p. 291). El proyecto salvífico de la Tierra y de la humanidad pasa necesariamente por garantizar los Derechos Fundamentales de todas las personas de ahí la necesidad de ampliar el paradigma constitucional.

Las razones para esta propuesta se fundamentan en la generación de una esfera pública supra-nacional que responda al hecho de que la humanidad es ya una gran sociedad civil planetaria (2022, págs. 17-18) por lo que la Constitución de la Tierra sería la manera más efectiva de dar respuesta política al globalismo que ya es una realidad de hecho, esta iniciativa se hace necesaria porque los grandes problemas globales no están contemplados en las agendas políticas de los gobiernos nacionales y sólo son afrontables de manera global (2022, págs. 15-16) y, además, «los estados nacionales, a causa, de nuevo, de sus límites espaciales, por sí solos, no están en condiciones de hacer frente por sí solos a los desafíos globales» (2022, p. 58).

Bajo estas premisas Ferrajoli postula la necesidad de un pacto constitucional de refundación del derecho y la política (2022, pág. 16) con la finalidad de establecer las bases sobre las que construir un proyecto de gobernabilidad mundial capaz de asumir los retos globales con que necesitan el planeta y la humanidad, dada la gravedad de una situación inabordable marcada por los que denomina «crímenes de sistema», una variante no enmarcable en el derecho penal pero que agrede y conculca los derechos de las personas sin que el derecho penal tenga herramientas para hacerles frente. Una tipología no personal sino que actúa a modo de inercia a través de mecanismos (2022, págs. 38-39).

De ahí la necesidad de abordar una constitución global que supere los límites fronterizos de los estados para servir como marco de garantía de los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales, siendo el federalismo la forma política más apropiada para este proyecto (2022, pág. 72).

Así las cosas el Estado, sustentado bajo la premisa doctrinal de la soberanía supone una amenaza para las necesidades derivadas de la visión

global dado que la realidad jurídica internacional, a día de hoy, carece de mecanismos que posibiliten esta propuesta a la vez que refuerza el poder de acción de los Estados, es más:

está requerida con absoluta necesidad y urgencia, por los cambios producidos, sobre todo en estos últimos años, en las relaciones internacionales, y en las relaciones del hombre con la naturaleza. Estamos asistiendo a un crecimiento llamativo de las desigualdades y de la pobreza, a un retorno de la guerra con armas cada vez más mortíferas como instrumento de solución de las controversias internacionales y, sobre todo, a un desarrollo industrial ecológicamente insostenible que está provocando terribles pandemias y catástrofes ambientales irreversibles. En suma, el nexo entre derecho y democracia se está haciendo tanto más estrecho y necesario cuanto más se debilitan los constitucionalismos nacionales y crece la jungla de los poderes globales, desregulados y salvajes que solo un garantismo constitucional más allá del estado sería capaz de domesticar (2023, p. 223).

En resumidas cuentas, el proyecto globalista de Luigi Ferrajoli pasa, necesariamente, por la superación parcial del constitucionalismo de los estados-nación para sustraer la soberanía total con la que está garantizado *ad intra* y *ad extra* pues, el proyecto federalista que propone tiene como principal enemigo el principio de igualdad soberana incluido en la *Carta de las Naciones Unidas* que blinda a los estados de las injerencias internacionales dado que entiende que hay principios supranacionales de imperiosa urgencia y necesidad que los estados no son capaces de abordar. De hecho, dice Ferrajoli:

defiendo una pérdida —y ya ilusoria— soberanía nacional, ellos son los principales adversarios de la construcción de una esfera pública supranacional, al menos europea, y del desarrollo de un constitucionalismo global que esté a la altura de esos nuevos soberanos absolutos, invisibles e irresponsables, en que se han convertido los mercados (2019, págs. 27-47).

5. CONCLUSIÓN

La estatalidad continúa siendo el elemento central que vertebra la política mundial pues como señalan Dardot y Laval, «el mundo está hecho

de estados y cada uno de nosotros ha sido moldeado, en parte, por el Estado, tanto en lo que se refiere al espíritu como al cuerpo. Nuestra realidad es masivamente estatal, o estatal-nacional» (2021, pág. 17), lo que testimonia el éxito y vigencia de la forma política moderna aún en nuestros días.

Sin embargo, los cambios mundiales acaecidos en las últimas décadas exigen una reflexión de la que el mundo académico no es ajena y aquí he querido mostrar tres perspectivas que, aún no relacionadas dialógicamente entre ellas no resultan contradictorias.

En primer lugar, Dalmacio Negro desde una perspectiva moderadamente liberal presenta la estatalidad en cuanto a su irrupción histórica y caracterización. Un fenómeno político que no solo perfila sino que explica en su profundidad y consecuencias llegando a la conclusión de que experimenta una crisis distinta y anterior a la que plantea Ferrajoli. El Estado, me atrevería a afirmar interpretando a Dalmacio Negro, puede morir de éxito. Y ese éxito está asociado a la saturación de poder con la que los estados cuentan al extremo de que, al reestructurar el mundo se generan potencias internacionales con tendencias imperiales lo que se hace incompatible con la estatalidad. En ese fino equilibrio sitúa su eje de fuerzas la balanza de las dinámicas geopolíticas contemporáneas.

En segundo lugar, William T Cavanaugh también se ha pronunciado sobre la estatalidad y sus riesgos. El componente histórico también está presente en su obra, pero viene a puntualizar la propuesta con algunos elementos novedosos consistentes en desmitologizar el tópico de las «guerras de religión» de la Modernidad que no son más que el contexto bélico resultante del origen de la estatalidad. Religión, estado y secularización nacen en un mismo contexto político cuyo resultado es la configuración de la Europa Moderna. Mas el Estado ha venido a redimensionar el *êthos* de las sociedades occidentales. Esto ha operado no desde los teoremas de la secularización sino con una trasposición, una migración de lo sagrado que históricamente ha tenido a la Iglesia como hábitat y a Dios como centro para focalizarse ahora en el Estado.

El Estado, ciertamente, no admite esferas externas que escapen de su influjo más allá de las relaciones internacionales entendidas como

relaciones inter-estatales. En este sentido el señalamiento hacia el capitalismo salvaje que monopoliza los mercados queda asociado a la estatalidad como instrumento simbiótico político-económico. El Estado no tiene como misión procurar el bien común sino la defensa de los intereses de grupo para lo que no ha dudado en erigirse como lo sagrado e inviolable, fagocitando cualquier otra forma de vida política y social. En este sentido, Cavanaugh siente la necesidad de poner límites al estado y, como teólogo católico, reclama de la Iglesia una especie de impulso de concienciación que limite esa totalidad que asume la estatalidad. En este sentido la crisis del Estado radica en su omnipotencia y omnipresencia también como configurador del espíritu de los pueblos.

Finalmente, Luigi Ferrajoli nos trae una propuesta de extremada urgencia ante la grave situación a la que ha llegado el planeta por causa de la emergencia climática, la acción de los mercados y el riesgo en que se sitúa la continuidad de la humanidad. Para abordar problemas globales que no están en la agenda ni al alcance de los estados se propone una Constitución de la Tierra, un proyecto de gobernanza global que tiene como modelo político el paradigma del constitucionalismo rígido y el federalismo, cuya intencionalidad es garantizar a la sociedad planetaria los derechos fundamentales a los que no tienen alcance o le son conculcados bajo las actuales configuraciones económicas y geopolíticas.

Ahora bien, Ferrajoli reconoce que el mundo está estructurado en estados que, a su vez, se sustentan sobre el principio de soberanía reconocido por los tratados internacionales y por Naciones Unidas. Mientras los estados hagan prevalecer ese principio la consecución del proyecto globalista queda limitada o amenazada. Por lo tanto, la estatalidad es, en última instancia, el problema que lleva al planeta y a la humanidad a una situación calamitosa y de difícil reversibilidad.

Aun reconociendo que en la actualidad no existen los mecanismos jurídicos internacionales y las estructuras procedimentales que puedan dar viabilidad a la Constitución de la Tierra a la que no llama pero que de hecho es un gobierno mundial, la cuestión de la legitimidad queda establecida —según su criterio—, por la vía de los hechos y los buenos resultados que caben esperar de la humanidad.

La generación de una esfera pública planetaria que dé cobertura política a una ciudadanía global, a una sociedad civil planetaria que, según Ferrajoli, ya existe, implica la superación del paradigma estatal hoy existente hacia un gobierno mundial que tendría en su modelo el paradigma de viabilidad.

El estado, a la vez que goza de la mejor salud pende de un hilo por razones geopolíticas cambiantes que podrían tender hacia un cambio de era.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Perea, J., (2017), *La religión de la sociedad secular*, Thémata.
- Carbonell, M. y Salazar, P., (2005), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta.
- Castellano, D., (2020), *Política. Claves de lectura*, Dykinson.
- Cavanaugh, W. T., (2007), *Imaginación teopolítica*, Nuevo Inicio
- (2010), *El mito de la violencia religiosa*, Nuevo Inicio.
- (2021), *Migraciones de lo sagrado*, Nuevo Inicio.
- Dardot, P., y Laval, C., (2021), *Dominar. Estudio sobre la soberanía del Estado en Occidente*, Gedisa.
- Ferrajoli, L., Moreso, J.J., Atienza, M., (2008), *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Ferrajoli, L. y otros, (2007), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta.
- Ferrajoli, L., (2015), *La democracia a través de los derechos*, Trotta.
- (2018), *Constitucionalismo más allá del Estado*, Trotta
- (2019), «Los crímenes de sistema y el futuro del orden internacional», *Derechos en acción*, año 4º, nº 12, págs. 27-47.
- (2022), *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, Trotta.
- (2023), *La construcción de la democracia*, Trotta.
- Mora, J. J., (2004), *El garantismo jurídico de Luigi Ferrajoli*, Universidad de Huelva
- Negro Pavón, D., (1997), *Res Pública Amissa*, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 74 (pp. 553-574)

- Negro Pavón, D., (2002), Gobierno y Estado, Marcial Pons.
- Negro Pavón, D., (2007), Lo que Europa debe al Cristianismo, Unión Editorial.
- Negro Pavón, D., (2007) La politización de la naturaleza humana, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, nº 84, (pp. 181-228).
- Negro Pavón, D., (2007), El mito del hombre nuevo, Verbo, núm. 459-460, (pp. 725-253)
- Negro Pavón, D., (2007), Sobre el Estado en España, Marcial Pons.
- Negro Pavón, D., (2009), El mito del hombre nuevo, Encuentro.
- Negro Pavón, D., (2010), Historia de las formas de Estado, El buey mudo.
- Negro Pavón, D., (2011), La tradición liberal y el Estado, Unión Editorial.
- Negro Pavón, D., (2015), La ley de hierro de la oligarquía, Encuentro.
- Negro Pavón, D., (2018), Los tres modos de la política, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Política, nº 95, (pp. 183-192).
- Negro Pavón, D., (2021), El fin de la normalidad y otros ensayos, Dykinson.
- Negro Pavón, D., (2023), La situación de las sociedades europeas, Unión Editorial.

TRANSFORMACIÓN Y DESAFÍOS: LA INTEGRACIÓN EUROPEA DE LAS REPÚBLICAS BALCÁNICAS

SANDRA ALONSO TOMÉ
Universidad de Burgos

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de adhesión a la Unión Europea (UE) representa, para los países candidatos, un camino de transformación y adaptación que exige cumplir con los estándares establecidos en diversas áreas políticas, económicas y sociales. Este artículo examina el caso de las democracias balcánicas, países que, tras la disolución de la antigua Yugoslavia, han transitado desde estructuras políticas fragmentadas hacia sistemas democráticos orientados a cumplir con los llamados criterios de Copenhague. Estos criterios, definidos en 1993, establecen las condiciones mínimas que un Estado debe cumplir para ingresar a la UE: la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, así como la existencia de una economía de mercado funcional y la capacidad de asumir las obligaciones derivadas de la membresía en la Unión.

En este contexto, las repúblicas balcánicas de Serbia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte y Montenegro han enfrentado múltiples desafíos en su aspiración de integrarse a la UE. El presente estudio se centra en los requisitos y procesos que estas naciones han tenido que emprender, así como en los resultados logrados en aspectos críticos como la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de los derechos humanos. Asimismo, se excluye de este análisis a Kosovo, debido a su situación particular en cuanto a reconocimiento internacional y su posición inicial en el proceso de acercamiento a la UE.

Mediante una metodología cualitativa basada en el análisis de documentos oficiales de la UE y un enfoque comparativo entre los países mencionados, este artículo busca ofrecer una visión integral del impacto que los criterios de Copenhague han tenido en la evolución democrática y la estabilidad de estos Estados. La adhesión a la UE ha servido como catalizador para impulsar reformas esenciales en sus sistemas políticos y ha funcionado como un incentivo para mejorar los estándares democráticos, aunque los resultados varían significativamente según el contexto específico de cada país.

Este análisis, por lo tanto, no solo aborda el cumplimiento de los requisitos formales de adhesión, sino que también explora los retos y oportunidades que enfrentan estos países en su camino hacia una integración plena en la UE.

2. LOS CRITERIOS DE COPENHAGUE Y SU INFLUENCIA EN LAS REFORMAS DEMOCRÁTICAS

Los criterios de Copenhague, establecidos en 1993, constituyen el marco esencial para la adhesión de nuevos Estados a la UE (Parlamento Europeo, 2023). Estos criterios han exigido a las democracias balcánicas adoptar reformas fundamentales en diversas áreas, particularmente en el ámbito de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. Estas demandas no solo representan los valores y principios básicos de la Unión, sino que también actúan como motores de cambio, impulsando la transformación política y social en los países candidatos. A continuación, se exploran dos áreas clave de estos criterios y su impacto en las repúblicas balcánicas: las exigencias en materia de gobernanza democrática y la necesaria lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de los derechos humanos.

2.1. EXIGENCIAS PARA LA ADHESIÓN: DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS

Uno de los pilares de los criterios de Copenhague es la exigencia de estabilidad en las instituciones democráticas y el respeto al Estado de derecho y los derechos humanos (Consejo de la Unión Europea, 2024).

La adhesión a la UE requiere que los países candidatos demuestren una estructura institucional capaz de garantizar elecciones libres y justas, un sistema judicial independiente y mecanismos de protección de los derechos fundamentales, incluyendo la protección de minorías. Estas condiciones no representan solo un requisito formal de acceso a la UE, sino también un reflejo de los valores fundamentales que guían la integración europea (Democracia Participativa, 2012).

En el caso de las repúblicas balcánicas, estas demandas han supuesto un cambio profundo en sus sistemas políticos, muchos de los cuales se encontraban debilitados o en transición tras los conflictos de la década de 1990 (Unión Europea). La implementación de elecciones transparentes y el establecimiento de mecanismos de control y transparencia en el ámbito judicial han sido, y continúan siendo, aspectos centrales en el proceso de democratización de estos países. La UE supervisa estos avances a través de informes periódicos y ofrece apoyo técnico y financiero para reforzar las instituciones democráticas y la protección de los derechos humanos (EUR-Lex).

Además, se han introducido reformas en los sistemas jurídicos de estos Estados con el fin de garantizar la independencia de los jueces y el acceso a una justicia imparcial. El fortalecimiento de estas estructuras permite a las repúblicas balcánicas avanzar hacia una gobernanza estable y democrática, requisito indispensable para ser considerados Estados miembros de la UE. Aunque los progresos han sido significativos, algunos de estos países aún enfrentan dificultades para cumplir plenamente con estos estándares, especialmente en contextos donde persisten tensiones étnicas y estructuras políticas frágiles (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021).

2.2. FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El fortalecimiento de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción son componentes esenciales de los criterios de Copenhague, ya que ambas áreas son fundamentales para garantizar la estabilidad democrática y el buen funcionamiento de las instituciones en los Estados que desean formar parte de la UE. La UE exige que los países candidatos protejan activamente los derechos de todos sus ciudadanos,

incluyendo a las minorías, y que establezcan sistemas eficaces para prevenir y sancionar la corrupción. Estas son medidas cruciales, no solo para cumplir con los estándares de la Unión, sino también para construir una sociedad justa y equitativa.

En las repúblicas balcánicas, la protección de los derechos humanos ha requerido implementar reformas significativas, sobre todo en relación con las minorías étnicas. Conflictos pasados han dejado en la región una herencia de tensiones que han dificultado la cohesión social y el reconocimiento de los derechos de estos grupos. La UE ha promovido acuerdos y políticas que buscan integrar a todas las comunidades en el marco de una ciudadanía común, fomentando una convivencia pacífica y el respeto a la diversidad.

La corrupción, por su parte, ha representado uno de los desafíos más persistentes para los Estados de la región. Prácticas corruptas profundamente arraigadas, especialmente en sectores públicos clave como la administración y el sistema judicial, han generado desconfianza y debilitado la legitimidad de las instituciones. La UE, consciente de estos problemas, ha establecido controles y evaluaciones continuas que monitorean los avances en esta área, y ha proporcionado recursos y capacitación para que estos países desarrollen marcos de gobernanza más transparentes y responsables (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1992).

A pesar de los logros alcanzados, la corrupción sigue siendo un problema importante en algunos de estos Estados, afectando no solo a la estabilidad interna, sino también a la percepción que los ciudadanos tienen de sus gobiernos y su compromiso con los principios democráticos. La lucha contra la corrupción y la defensa de los derechos humanos se han convertido, por tanto, en áreas prioritarias para la UE en su esfuerzo por asegurar que estos países se ajusten a sus estándares, logrando que la integración no solo sea una formalidad, sino una transformación real hacia sistemas democráticos y equitativos.

3. DESAFÍOS ESPECÍFICOS EN EL CAMINO A LA ADHESIÓN

El proceso de adhesión a la UE ha presentado desafíos únicos para las repúblicas balcánicas, cuya historia y contexto político las sitúan en una

posición particularmente compleja. Además de cumplir con los criterios de Copenhague, estos Estados han debido enfrentar problemas internos que dificultan su integración plena a la UE. Entre estos desafíos destacan las tensiones étnicas, que siguen siendo una fuente de inestabilidad y divisiones sociales; los obstáculos estructurales en la gobernabilidad, especialmente visibles en países con sistemas políticos fragmentados, como Bosnia y Herzegovina; y la persistente corrupción, que afecta la confianza en las instituciones y retrasa el avance de las reformas necesarias.

A continuación, se examinan estos problemas específicos y su impacto en el camino hacia la adhesión, analizando cómo afecta el progreso de cada país y qué se han implementado medidas para superarlos.

3.1. TENSIONES ÉTNICAS Y SU REPERCUSIÓN EN EL PROCESO DE ADHESIÓN

Las tensiones étnicas constituyen uno de los desafíos más persistentes y complejos para las repúblicas balcánicas en su camino hacia la adhesión a la UE. Los conflictos que aislaron la región durante la década de 1990 dejaron una marcada división étnica y cultural que aún influye en las relaciones sociales y políticas de estos Estados. Para la UE, la convivencia pacífica y la integración de todas las comunidades étnicas son requisitos esenciales en el proceso de adhesión, ya que reflejan el compromiso con los principios de pluralidad, respeto y cohesión social que caracterizan a la Unión. Sin embargo, la presencia de tensiones étnicas ha obstaculizado el avance hacia estos objetivos, dificultando la implementación de políticas inclusivas y la construcción de una ciudadanía común.

Un ejemplo emblemático de estas tensiones se encuentra en Bosnia y Herzegovina, donde el sistema de gobernanza se estructuró a partir de los Acuerdos de Dayton de 1995, que pusieron fin a la guerra, pero también dividió el país en dos entidades autónomas: la Federación de Bosnia y Herzegovina, de mayoría bosnia y croata, y la República Srpska, de mayoría serbia. Esta división institucionalizada ha generado dificultades para implementar políticas nacionales coherentes y ha ralentizado el progreso en áreas clave para la integración europea, como la justicia y la administración pública. La UE ha señalado repetidamente la necesidad de superar estas divisiones y de crear instituciones estatales fuertes que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos, independientemente

de su origen étnico. Sin embargo, los avances en este sentido han sido limitados debido a la resistencia de ciertos sectores que ven en esta estructura una garantía para la preservación de sus intereses étnicos.

Otro caso relevante es el de Macedonia del Norte, donde las tensiones entre la mayoría macedonia y la minoría albanesa han sido una fuente de inestabilidad. Los Acuerdos de Ohrid de 2001, que pusieron fin a un conflicto interno, introdujeron reformas significativas para mejorar los derechos de las minorías, incluyendo la representación albanesa en las instituciones públicas y el reconocimiento de su lengua en las áreas donde son mayoría (Flores Juberias, 2009). Aunque estos acuerdos ayudaron a reducir la conflictividad, el equilibrio entre las comunidades sigue siendo frágil y continúa influyendo en el proceso político del país. La UE ha valorado positivamente las reformas introducidas en Macedonia del Norte, pero ha subrayado la importancia de continuar fortaleciendo la cohesión social para asegurar un entorno estable y favorable para la integración europea.

Las tensiones étnicas en los Balcanes representan, por tanto, un obstáculo significativo en el proceso de adhesión, ya que su persistencia dificulta la construcción de sociedades inclusivas y cohesionadas, alineadas con los valores de la Unión. La UE ha implementado mecanismos de supervisión y asistencia en la región, con el fin de fomentar el diálogo interétnico y promover reformas que fortalezcan los derechos de las minorías y aseguren la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. No obstante, el éxito de estas iniciativas depende en gran medida de la voluntad política interna y del compromiso de cada Estado para superar las divisiones históricas y construir una identidad nacional inclusiva.

3.2. OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES EN LA GOBERNABILIDAD (CASO DE BOSNIA Y HERZEGOVINA)

Bosnia y Herzegovina enfrenta desafíos únicos en su camino hacia la adhesión a la UE, derivados en gran medida de su compleja estructura de gobernabilidad establecida por los Acuerdos de Dayton de 1995. Estos acuerdos, que pusieron fin al conflicto armado en la región, diseñaron un sistema político que, si bien logró la paz, instauró una arquitectura

institucional intrincada que ha dificultado la gobernabilidad efectiva y la implementación de reformas necesarias para la integración europea.

El país se compone de dos entidades autónomas: la Federación de Bosnia y Herzegovina, habitada principalmente por bosnios y croatas, y la República Srpska, de mayoría serbia (Buil Demur, 2022). Además, existe el Distrito de Brčko, con un estatus especial (Rabinal, 2024). Cada entidad posee su propio gobierno, parlamento y competencias significativas, lo que conduce a una fragmentación del poder y a la duplicación de funciones administrativas. Esta estructura federal, aunque diseñada para equilibrar las demandas de las distintas comunidades étnicas, ha generado una burocracia extensa y compleja, dificultando la toma de decisiones y la implementación de políticas coherentes a nivel nacional.

Un ejemplo ilustrativo de estos obstáculos es la dificultad para coordinar políticas económicas y sociales entre las entidades. La falta de armonización en áreas como la fiscalidad, la educación y la salud ha resultado en disparidades significativas en la prestación de servicios públicos y en el desarrollo económico regional. Esta fragmentación administrativa no solo afecta la eficiencia gubernamental, sino que también complica el cumplimiento de los criterios de adhesión de la UE, que requieren una administración pública efectiva y coherente en todo el territorio nacional.

Además, la estructura institucional de Bosnia y Herzegovina incluye una presidencia tripartita, compuesta por un bosnio, un croata y un serbio, que rotan en la jefatura del Estado. Aunque este arreglo busca garantizar la representación equitativa de las principales comunidades étnicas, ha llevado a frecuentes bloqueos políticos y a una parálisis en la toma de decisiones, especialmente cuando los intereses étnicos divergen. Esta situación ha retrasado la implementación de reformas claves exigidas por la UE, como la reforma electoral y judicial, necesarias para avanzar en el proceso de adhesión.

La UE ha reconocido estos desafíos y ha instado repetidamente a Bosnia y Herzegovina a llevar a cabo reformas constitucionales que simplifiquen la estructura de gobernabilidad y fortalezcan las instituciones estatales. Sin embargo, las reformas han sido limitadas, en parte debido

a la resistencia de los líderes políticos que temen perder poder e influencia en sus respectivas entidades. Esta resistencia al cambio ha perpetuado un sistema que, aunque garantiza la representación étnica, dificulta la formación de una identidad nacional unificada y la creación de instituciones estatales fuertes y funcionales.

En resumen, los obstáculos estructurales en la gobernabilidad de Bosnia y Herzegovina, derivados de su compleja arquitectura institucional, representan un desafío significativo en su camino hacia la adhesión a la UE. La superación de estos obstáculos requiere un compromiso político decidido para llevar a cabo reformas constitucionales y administrativas que promuevan una gobernabilidad más eficiente y coherente, alineada con los principios y estándares de la UE.

3.3. PROBLEMAS DE CORRUPCIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL PROGRESO HACIA LA UE

La corrupción constituye uno de los principales obstáculos que enfrentan las repúblicas balcánicas en su proceso de adhesión a la UE. La UE exige a los países candidatos la implementación de medidas efectivas para combatir la corrupción, ya que esta socava el Estado de derecho, debilita las instituciones democráticas y obstaculiza el desarrollo económico. La persistencia de prácticas corruptas en la región ha ralentizado el avance hacia la integración europea, al dificultar el cumplimiento de los criterios de Copenhague y minar la confianza en las instituciones públicas.

En Serbia, por ejemplo, a pesar de los esfuerzos declarados para combatir la corrupción, persisten casos significativos que involucran a altos funcionarios y empresarios. La falta de independencia judicial y la influencia política en los procesos legales han dificultado la persecución efectiva de delitos de corrupción. Esta situación ha sido señalada por la Comisión Europea en sus informes de progreso, indicando que, aunque se han adoptado marcos legislativos, la implementación efectiva y los resultados tangibles siguen siendo insuficientes.

Montenegro también enfrenta desafíos similares. A pesar de haber iniciado negociaciones de adhesión en 2012, la corrupción sigue siendo

un problema persistente. Casos de corrupción en la privatización de empresas estatales y en la adjudicación de contratos públicos han generado preocupación. La Comisión Europea ha instalado al país a fortalecer la independencia del poder judicial y mejorar la transparencia en la administración pública para avanzar en su proceso de adhesión.

Bosnia y Herzegovina presenta un panorama aún más complejo. La fragmentación institucional y la falta de coordinación entre las distintas entidades han dificultado la implementación de políticas anticorrupción coherentes. La corrupción está presente en diversos niveles de gobierno, afectando sectores clave como la educación, la salud y la justicia. La UE ha enfatizado la necesidad de reformas estructurales y de una mayor voluntad política para abordar este problema de manera efectiva.

La corrupción no solo retrasa el progreso hacia la adhesión, sino que también afecta negativamente la percepción de los ciudadanos sobre la eficacia y legitimidad de sus gobiernos. La falta de confianza en las instituciones públicas puede generar apatía política y resistencia a las reformas necesarias para la integración europea. Por ello, la UE ha implementado programas de asistencia técnica y financiera para apoyar a estos países en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y en la promoción de una cultura de integridad y transparencia.

En conclusión, la corrupción representa un desafío significativo para las repúblicas balcánicas en su camino hacia la adhesión a la UE. La implementación efectiva de medidas anticorrupción y el fortalecimiento de las instituciones democráticas son esenciales para cumplir con los criterios de adhesión y para construir sociedades más justas y equitativas. La voluntad política y el compromiso con las reformas estructurales determinarán el éxito de estos países en su aspiración de integrarse plenamente en la comunidad europea.

4. AVANCES Y RESULTADOS OBTENIDOS POR LAS REPÚBLICAS DE LOS BALCANES

A pesar de los desafíos previamente mencionados, las repúblicas de los Balcanes han logrado avances significativos en su camino hacia la adhesión a la UE. Estos avances reflejan el compromiso de estos países con

las reformas necesarias para cumplir con los criterios de Copenhague y alinearse con los estándares europeos en áreas clave como la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la economía de mercado.

En el ámbito de la democracia y el Estado de derecho, Serbia ha implementado reformas constitucionales destinadas a fortalecer la independencia del poder judicial y mejorar la eficiencia de la administración pública. Estas medidas buscan garantizar una separación efectiva de poderes y promover la transparencia en la gestión gubernamental. Además, se han establecido organismos anticorrupción y se han adoptado leyes para combatir la corrupción y el crimen organizado, aunque la implementación efectiva de estas políticas sigue siendo un desafío.

Macedonia del Norte ha realizado esfuerzos notables en la protección de los derechos humanos y la promoción de la cohesión social. La implementación de los Acuerdos de Ohrid de 2001 ha mejorado los derechos de las minorías étnicas, especialmente de la comunidad albanesa, mediante la inclusión de su lengua en la administración pública y el sistema educativo. Estas acciones han contribuido a la estabilidad política y social del país, facilitando su avance en el proceso de adhesión.

Montenegro ha progresado en la adaptación de su marco legal y económico a las normas de la UE. El país ha adoptado reformas en el sector financiero y ha mejorado la gestión de las finanzas públicas, lo que ha fortalecido su economía de mercado. Asimismo, Montenegro ha participado activamente en iniciativas regionales de cooperación, demostrando su compromiso con la estabilidad y la integración regional.

Bosnia y Herzegovina, aunque enfrenta obstáculos estructurales significativos, ha logrado avances en la cooperación con la UE en áreas como la gestión de fronteras y la lucha contra el terrorismo. El país ha adoptado estrategias nacionales para abordar estos desafíos y ha participado en programas de asistencia técnica y financiera proporcionados por la UE. Sin embargo, la implementación de reformas políticas y económicas más profundas sigue siendo una tarea pendiente.

Es importante destacar que, aunque estos avances son significativos, la UE continúa monitoreando de cerca el progreso de cada país y proporciona recomendaciones específicas para abordar las áreas que requieren

mejoras adicionales. La adhesión a la UE es un proceso dinámico que exige un compromiso continuo con las reformas y la adaptación a los estándares europeos. El éxito en este camino depende de la voluntad política y la capacidad de cada país para implementar cambios sostenibles que beneficien a sus ciudadanos y fortalezcan la estabilidad y prosperidad de la región en su conjunto.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El proceso de adhesión a la UE ha generado avances y desafíos diversos entre las repúblicas balcánicas. Cada país ha recorrido un camino único, influenciado por su contexto histórico, político y social. A continuación, se presenta un análisis comparativo que examina los logros alcanzados y los obstáculos pendientes en cada nación, proporcionando una visión integral de su situación actual en relación con la integración europea.

5.1. COMPARACIÓN ENTRE LOS PAÍSES EN FUNCIÓN DE SUS LOGROS Y DESAFÍOS PENDIENTES

El proceso de adhesión a la UE ha generado avances y desafíos diversos entre las repúblicas balcánicas. Cada país ha recorrido un camino único, influenciado por su contexto histórico, político y social. A continuación, se presenta un análisis comparativo que examina los logros alcanzados y los obstáculos pendientes en cada nación, proporcionando una visión integral de su situación actual en relación con la integración europea.

5.1.1. Serbia

Serbia ha avanzado en su proceso de adhesión a la Unión Europea, habiendo iniciado negociaciones en 22 de los 35 capítulos requeridos, de los cuales dos se han cerrado provisionalmente. Este progreso refleja esfuerzos en áreas como la economía de mercado y la administración pública, evidenciando un compromiso con la alineación a los estándares europeos. Sin embargo, la normalización de las relaciones con Kosovo sigue siendo un tema crítico, considerado esencial por la UE para continuar avanzando en el proceso. Además, persisten preocupaciones sobre la libertad de

prensa y la independencia judicial, que requieren reformas adicionales para cumplir plenamente con los criterios de Copenhague (Anónimo, 2024).

5.1.2. Bosnia y Herzegovina

En marzo de 2024, Bosnia y Herzegovina inició negociaciones de adhesión con la Unión Europea, marcando un hito significativo en su camino hacia la integración europea. Se han realizado esfuerzos para mejorar la cooperación interinstitucional y se han adoptado estrategias nacionales en áreas como la gestión de fronteras y la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, la compleja estructura de gobernabilidad, resultado de los Acuerdos de Dayton, continúa siendo un obstáculo para la implementación de reformas coherentes y efectivas. La fragmentación institucional dificulta la toma de decisiones y la ejecución de políticas a nivel nacional, lo que retrasa el cumplimiento de los requisitos de adhesión (Roán, 2024).

5.1.3. Macedonia del Norte

En julio de 2022, Macedonia del Norte inició negociaciones de adhesión con la Unión Europea tras resolver disputas históricas con Bulgaria que habían retrasado el proceso. El país ha implementado reformas significativas en la protección de los derechos de las minorías y ha fortalecido las instituciones democráticas, demostrando un compromiso con los valores europeos. Sin embargo, persisten desafíos en áreas como la corrupción y la independencia judicial. La implementación efectiva de las reformas adoptadas y la consolidación de un Estado de derecho robusto son esenciales para avanzar en el proceso de adhesión (Comité contra la Tortura, 2024).

5.1.4. Montenegro

Montenegro ha logrado avances significativos en su proceso de adhesión a la Unión Europea, habiendo abierto todos los capítulos de negociación y cerrado provisionalmente tres de ellos, posicionándose como uno de los países más avanzados en este ámbito. Se han implementado reformas en el sector financiero y mejorado la gestión de las finanzas públicas, fortaleciendo su economía de mercado. Sin embargo, la corrupción sigue siendo un problema persistente, afectando la confianza en las instituciones y la eficacia de la administración pública. Además,

se requieren esfuerzos continuos para garantizar la independencia del poder judicial y la libertad de prensa, áreas clave para cumplir con los estándares de la UE (Comisión Europea, Dictamen sobre la adhesión de Montenegro a la Unión Europea,, 2010).

5.1.5. Albania

Albania inició negociaciones de adhesión a la Unión Europea en julio de 2022, tras implementar reformas en el sistema judicial y la administración pública. Se han adoptado medidas para combatir la corrupción y el crimen organizado, demostrando un compromiso con la mejora del Estado de derecho. Sin embargo, la implementación efectiva de las reformas sigue siendo un desafío, especialmente en áreas como la independencia judicial y la libertad de prensa. Además, se requieren esfuerzos adicionales para fortalecer la economía de mercado y mejorar la infraestructura, aspectos esenciales para la integración europea (Comisión Europea, La Comisión adopta el paquete de ampliación de 2024, 2024).

5.1.6. Kosovo

En diciembre de 2022, Kosovo presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea, marcando un paso significativo en su aspiración de integración europea. Se han realizado esfuerzos para fortalecer las instituciones democráticas y mejorar la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la falta de reconocimiento por parte de algunos Estados miembros de la UE y las tensiones con Serbia representan obstáculos significativos en el proceso de adhesión. Además, se requieren reformas adicionales en áreas como la lucha contra la corrupción y la consolidación del Estado de derecho. En conclusión, aunque las repúblicas balcánicas han logrado avances notables en su camino hacia la adhesión a la UE, cada país enfrenta desafíos específicos que requieren atención continua y reformas sostenidas. El compromiso con los valores europeos y la implementación efectiva de las reformas necesarias serán determinantes para el éxito de su integración en la UE (Zermeno Jimenez, 2022).

5.2. EVALUACIÓN DEL PAPEL DE LA UE EN EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN Y ESTABILIDAD EN LA REGIÓN

La UE ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de la democratización y la estabilidad en los Balcanes Occidentales, una región que ha experimentado conflictos y transiciones políticas complejas en las últimas décadas. A través de diversas iniciativas y mecanismos, la UE ha buscado fomentar la paz, la democracia y el desarrollo económico, estableciendo la perspectiva de la adhesión como un incentivo clave para impulsar reformas en los países de la región.

5.2.1. Instrumentos de la UE para la democratización y la estabilidad

La UE ha implementado una serie de instrumentos para apoyar la democratización y la estabilidad en los Balcanes Occidentales:

- Proceso de Estabilización y Asociación (PEA): Lanzado en 1999, el PEA establece un marco para las relaciones entre la UE y los países de la región, ofreciendo acuerdos de asociación que incluyen compromisos en áreas como el Estado de derecho, los derechos humanos y la economía de mercado. Este proceso ha sido fundamental para orientar las reformas políticas y económicas necesarias para la adhesión (De Munter, 2024).
- Asistencia Financiera y Técnica: A través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA), la UE proporciona apoyo financiero y técnico para proyectos que promueven la gobernanza democrática, el desarrollo económico y la cohesión social. Por ejemplo, en noviembre de 2023, la Comisión Europea adoptó un nuevo plan de crecimiento de 6.000 millones de euros para los Balcanes Occidentales, destinado a acelerar la convergencia socioeconómica con la UE y fomentar la armonización con los valores y leyes de la Unión (Dirección General de Comunicación, 2023).
- Misiones de Paz y Seguridad: La UE ha desplegado misiones como la Operación Althea en Bosnia y Herzegovina, que

contribuyen a mantener un entorno seguro y estable, facilitando el proceso de reforma y la consolidación de las instituciones democráticas (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2020).

5.2.2. Impacto de las iniciativas de la UE

Las acciones de la UE han tenido un impacto significativo en la región:

- Reformas Políticas y Económicas: La perspectiva de la adhesión ha incentivado a los países balcánicos a implementar reformas sustanciales en sus sistemas políticos y económicos. Por ejemplo, Serbia ha adoptado reformas constitucionales para fortalecer la independencia judicial, mientras que Macedonia del Norte ha resuelto disputas bilaterales que impedían su avance hacia la adhesión.
- Promoción de la Reconciliación y la Cooperación Regional: La UE ha fomentado la cooperación entre los países de la región, promoviendo iniciativas que buscan superar las divisiones históricas y construir relaciones basadas en la confianza y el respeto mutuo. La Declaración de Bruselas de diciembre de 2022 reafirmó el compromiso común de intensificar los esfuerzos para impulsar la integración de los Balcanes Occidentales en el mercado interior de la UE.

5.2.3. Desafíos y críticas

A pesar de los avances, la UE ha enfrentado desafíos en su enfoque hacia la región:

- Fatiga de la Ampliación: La percepción de una “fatiga de la ampliación” ha generado dudas sobre el compromiso de la UE con la integración de los Balcanes Occidentales, lo que ha afectado la motivación de algunos países para continuar con las reformas necesarias (Milosevich-Juaristi, 2021).
- Condicionalidad y Progreso Desigual: La aplicación estricta de la condicionalidad ha llevado a avances desiguales entre los países, con algunos progresando más rápidamente que otros.

Por ejemplo, Montenegro ha avanzado significativamente en las negociaciones de adhesión, mientras que Bosnia y Herzegovina enfrenta obstáculos que ralentizan su progreso (Lloveras Soler, 2024).

5.3. CONSIDERACIONES SOBRE EL POSIBLE IMPACTO DE FUTURAS POLÍTICAS EUROPEAS EN EL PROCESO DE ADHESIÓN

5.3.1. Proceso de Adhesión

El proceso de adhesión de las repúblicas balcánicas a la UE está intrínsecamente ligado a las políticas y estrategias que la Unión adopta en relación con la ampliación y la integración regional. Las futuras políticas europeas tendrán un impacto significativo en la velocidad y eficacia de este proceso, influyendo en áreas clave como la economía, la gobernanza y la estabilidad política de los países candidatos.

5.3.2. Política de Ampliación y Condicionalidad

La política de ampliación de la UE se basa en el cumplimiento de los criterios de Copenhague, que establecen requisitos en materia de democracia, Estado de derecho, derechos humanos y economía de mercado. La aplicación estricta de estos criterios, conocida como “condicionalidad”, ha sido fundamental para garantizar que los nuevos miembros estén alineados con los valores y normas de la Unión. Sin embargo, una condicionalidad excesivamente rígida puede ralentizar el proceso de adhesión, especialmente si los países candidatos enfrentan desafíos internos significativos. Por ejemplo, Bosnia y Herzegovina ha experimentado dificultades para cumplir con ciertos criterios debido a su compleja estructura de gobernanza, lo que ha retrasado su progreso hacia la adhesión.

5.3.3. Reformas Institucionales de la UE

La capacidad de la UE para absorber nuevos miembros depende de sus propias estructuras y mecanismos internos. Reformas institucionales destinadas a mejorar la eficiencia y la toma de decisiones dentro de la Unión pueden facilitar la integración de nuevos Estados miembros. Por

ejemplo, la adopción del Tratado de Lisboa en 2009 introdujo cambios que permitieron una mejor gestión de una Unión ampliada. La implementación de reformas adicionales podría acelerar el proceso de adhesión de las repúblicas balcánicas al mejorar la capacidad de la UE para integrar nuevos miembros de manera efectiva.

5.3.4. Políticas de Vecindad y Asociación

Las políticas de vecindad y asociación de la UE, como el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), han sido instrumentos clave para preparar a los países balcánicos para la adhesión. Estas políticas ofrecen marcos de cooperación que promueven reformas políticas y económicas alineadas con los estándares europeos. La continuidad y el fortalecimiento de estas políticas serán esenciales para mantener el impulso reformista en la región. Por ejemplo, el nuevo plan de crecimiento de 6.000 millones de euros presentado por la Comisión Europea en noviembre de 2023 tiene como objetivo acercar a los Balcanes Occidentales a la UE, apoyando reformas socioeconómicas y fundamentales.

5.3.5. Políticas de Seguridad y Defensa

La estabilidad en los Balcanes Occidentales es una preocupación central para la UE. La implementación de políticas de seguridad y defensa que promuevan la paz y la estabilidad en la región puede facilitar el proceso de adhesión. Por ejemplo, la Operación Althea en Bosnia y Herzegovina ha contribuido a mantener un entorno seguro, lo que ha permitido avances en las reformas necesarias para la integración europea. La continuidad de estas políticas de seguridad será crucial para apoyar a los países candidatos en su camino hacia la adhesión.

6. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

Tras analizar el proceso de adhesión de las repúblicas balcánicas a la UE, es fundamental sintetizar los hallazgos principales y reflexionar sobre las perspectivas futuras de integración regional. A continuación, se presenta una síntesis de los avances y desafíos identificados, seguida de consideraciones sobre el futuro de la integración balcánica en la UE.

6.1. SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS

El análisis de la adhesión de las repúblicas balcánicas a la UE revela una trayectoria marcada por avances significativos y desafíos persistentes. La implementación de los criterios de Copenhague ha impulsado reformas en áreas clave como la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. Sin embargo, obstáculos como las tensiones étnicas, la corrupción y estructuras de gobernabilidad complejas han ralentizado el progreso hacia la integración europea.

Por ejemplo, Bosnia y Herzegovina enfrenta dificultades debido a su estructura institucional fragmentada, lo que complica la implementación de políticas coherentes y efectivas. Asimismo, la corrupción sigue siendo un problema persistente en países como Serbia y Montenegro, afectando la confianza en las instituciones y la eficacia de la administración pública. A pesar de estos desafíos, se han logrado avances notables, como la apertura de capítulos de negociación y la implementación de reformas económicas y políticas alineadas con los estándares europeos.

6.2. REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN BALCÁNICA EN LA UE

El futuro de la integración de las repúblicas balcánicas en la UE dependerá de la capacidad de estos países para abordar los desafíos internos y cumplir con los criterios de adhesión. La voluntad política y el compromiso con las reformas estructurales serán determinantes en este proceso. Además, el papel de la UE será crucial, ya que sus políticas de ampliación, asistencia técnica y financiera, y apoyo a la estabilidad regional influirán significativamente en el éxito de la integración.

La implementación de iniciativas como el nuevo plan de crecimiento de 6.000 millones de euros para los Balcanes Occidentales, presentado por la Comisión Europea en noviembre de 2023, demuestra el compromiso de la UE con la región y su disposición a apoyar reformas socio-económicas y fundamentales.

Sin embargo, es esencial que la UE mantenga un enfoque equilibrado, combinando la aplicación de criterios estrictos con el apoyo a las reformas internas, para facilitar la integración de estos países en la UE.

En conclusión, aunque el camino hacia la adhesión presenta desafíos significativos, los avances logrados y el compromiso tanto de las repúblicas balcánicas como de la UE ofrecen una perspectiva optimista para la futura integración de la región en la UE.

7. REFERENCIAS

- Anónimo. (2024). Serbia acusa a la UE de no aceptar su ingreso por negarse a sancionar a Rusia. *elDiario.es*. Obtenido de https://www.eldiario.es/economia/serbia-acusa-ue-no-aceptar-ingreso-negarse-sancionar-rusia_1_11801439.html
- Buil Demur, A. (2022). Milorad Dodik: "Cada movimiento nacional tiene un único objetivo, que es construir un Estado para el pueblo",. *Euronoticias*. Obtenido de <https://bit.ly/3AM45U4>
- Comisión Europea. (2010). Dictamen sobre la adhesión de Montenegro a la Unión Europea,.
- Comisión Europea. (2024). La Comisión adopta el paquete de ampliación de 2024.
- Comité contra la Tortura. (2024). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Macedonia del Norte (CAT/C/MKD/CO/4). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Consejo de la Unión Europea. (2024). Política de ampliación de la UE. Bruselas. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/>
- De Munter, A. (2024). Los Balcanes Occidentales. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. Obtenido de <https://bit.ly/40L0osg>
- Democracia Participativa. (2012). Criterios de Copenhague. Obtenido de <https://democraciaparticipativa.net/data/documentos-en-espanol/instrumentos-internacionales-y-declaraciones/criterios-de-copenhague>
- Dirección General de Comunicación. (2023). Nuevo plan de crecimiento de 6 000 millones de euros para acercar los Balcanes Occidentales al ingreso en la UE. (C. Europea, Ed.) Obtenido de <https://bit.ly/4hTbtOc>
- EUR-Lex. (s.f.). Criterios de adhesión (criterios de Copenhague). Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>
- Flores Juberias, C. (2009). Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (85-861),, 219-238.

- Lloveras Soler, J. M. (2024). La nueva ampliación de la Unión Europea y sus dificultades. CIDOB. Obtenido de <https://bit.ly/4fO3WOL>
- Milosevich-Juaristi, M. (2021). El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes Occidentales. Real Instituto Elcano. Obtenido de bit.ly/3OcDQJj
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1992). Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Nueva York. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic>
- Parlamento Europeo. (2023). Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2023, sobre el 30.º aniversario de los criterios de Copenhague: nuevo impulso a la política de ampliación de la UE (2023/2987(RSP)). Bruselas. Obtenido de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0471_ES.html
- Rabinal, S. (2024). Brčko, el muro que parte Bosnia y Herzegovina y la República Srpska. Descifrando la guerra,. Obtenido de <https://bit.ly/3YSrcV1>
- Roán, M. (2024). Estabilidad en crisis: Bosnia y Herzegovina ante su largo camino hacia la UE,. Instituto Real. Obtenido de <https://www.reali.org/un/es-es-cr-bo-y-corazón-a-su-lar-leva-hacia-la-ue/>
- Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020). EUFOR Bosnia-Herzegovina: Operación militar ALTHEA.
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2021). Los auditores examinan el apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales. Obtenido de <https://eca.europa.eu/es/Pages/news.aspx?nid=14921>
- Unión Europea. (s.f.). Ampliación de la UE. Bruselas. Obtenido de https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_es
- Zermeno Jimenez, A. (2022). Kosovo presenta su solicitud oficial de adhesión a la UE a pesar del conflicto con Serbia. Euronoticias.

DID THE DIRECT AND PARTICIPATORY LOCAL DEMOCRACY OBSERVED BY TOCQUEVILLE DISAPPEAR?

PHILIPPE WALLEZ

*Columbia U NYC Grad, Ph.D. Aix-Marseille University
Master Research Institut Sciences Politiques, Aix en Provence*

1. INTRODUCTION

When Alexis de Tocqueville embarked on his journey in 1831, he was a curious and thoughtful individual. As a young aristocrat and magistrate, he sought to discover an example of a peaceful republic, the ideal political system according to his views. He was intrigued by how the immigrants in America had managed to avoid the violence of the “Terror,” the bloody episode of the French Revolution (1793-1794), and the establishment of the first Republic (September 1792 - May 1804), which ended with Napoleon Bonaparte being crowned Emperor. Tocqueville developed the concept of what he termed “*the national character*.” He believed that

“The growth of nations bears some marks of their origin. If we were able to go back to the elements of states, and to examine the oldest monuments of their history, I doubt not that we should discover the primal causes of all that constitutes what is called the national character. That might explain the destinies of certain nations which seem borne on by an unknown force to ends of which they themselves are ignorant” (Democracy in America, 1835, p. 27)

Born in 1805, Tocqueville longed to understand why France was so “*unstable*” and “*unpredictable*.” The two decades following his birth were among the most tumultuous in French history. Although he did not personally suffer from the Terror that affected his noble family, he was raised under Napoleon's regime, which ended in 1815. He was nine years old when a constitutional king, Louis XVIII, was restored. At

fifteen, he witnessed the assassination of the designated successor, the Duke of Berry, and at nineteen, Charles X ascended the throne after the death of Louis XVIII. Charles X sought to extend his powers, an ambition that ignited a new revolution known as the *Revolution des Trois Glorieuses*, leading to his abdication.

By the time Tocqueville left France, Louis-Philippe, a constitutional king from the Monarchy of July, was on the throne (1831). In 1848, a new violent revolution erupted while Tocqueville served as a member of the French Parliament and actively participated in the establishment of the Second Republic. He passed away in 1859, eight years after Napoleon's nephew was crowned emperor as Napoleon III. Deeply committed to Republican ideals, Tocqueville disapproved of the ongoing political turmoil in France that threatened the stability of the fragile Republic.

“If, beginning with the eleventh century, we examine what has happened in France from one half-century to another, we shall not fail to perceive, at the end of each of these periods, that a twofold revolution has taken place in the state of society. The noble has gone down on the social ladder, and the commoner has gone up. Every half-century brings them nearer to each other, and they will soon meet” (Ibid, p.28).

Like many historians, including some of our contemporaries, Tocqueville believed that France ultimately failed its Great Revolution (1789), which was rooted in the principle of social equality, and that it was destined to repeatedly attempt to achieve its goals—unlike America, which had its Revolution based on independence i.e. the freedom to act according their own principles. Tocqueville, the first French political scientist, viewed America, a new nation, as a beacon of hope:

“America is the only country in which it has been possible to witness the natural and tranquil growth of society, and where the influence of a state’s origins on its future conditions can be clearly discerned.” (Ibid, p.40)

According to Tocqueville, the success of American political organization rests on three key pillars: 1. Religion 2. Education 3. Local self-governance

While the first two pillars are outside the scope of our examination, our focus will be on local self-governance in the following outline.

II. Observations and Insights of Tocqueville

Tocqueville dedicated time in Wethersfield, Connecticut, to inspect the local jail, which served as the official purpose of his visit to America. During this time, he witnessed the vibrant civic organization built around Open Town Meetings. Residents actively debated and voted on crucial issues, such as tax policies, the hiring of teachers and priests, and the construction of schools. This township provides an invaluable case study in understanding New England's local democracy and we visited it recently.

- II.a. His Writings and Insights
- II.b. Critiques and Local Perspectives
- III. The Current State of Local Democracy and Its Forms
 - III.a. Our Investigation in Wethersfield
 - III.b. Global Practices of Direct and Participatory Democracy
- IV. Conclusion

By exploring these dimensions, we can gain a deeper understanding of the vital role that local self-governance plays in sustaining democracy, both historically and in contemporary society.

II. OBSERVATIONS AND INSIGHTS OF TOCQUEVILLE

According to Tocqueville, puritanism was not merely a religious doctrine. It corresponded in many points with the “*most absolute democratic and republican theories*”.

II.A. HIS WRITINGS

No sooner had the emigrants, mainly coming from the middle class, landed on the barren coast of Virginia that they subscribed the Mayflower compact to constitute a society with the rigor of their own principles condemned by the government of the mother country. Equality was the rule. Tocqueville wrote: “*Whilst the hierarchy of rank despotically classed the inhabitants of the mother country, the colony*

approximated more and more the novel spectacle of a community homogeneous in all parts. A democracy, more perfect, than antiquity had dared to dream of, started in full size and panoply from the midst of an ancient feudal society" (Ibid, p.43). The laws of New England in the 1620's recognized and established "*without discussion the intervention of the people in public affairs, the free voting of taxes, the responsibility of the agents of power, personal liberty, and trial by jury"* (Ibid, pp. 45 and 46). Those general principles, which are the groundwork of modern constitutions, were imperfectly known in Europe, in the seventeenth century even in England.

The essence of democracy lies in the township. In Chapters 2, 3, and 4 of his book, the young magistrate developed the concept of local autonomy, which is rooted in historical circumstances. In Europe, power has traditionally flowed downward from monarchs to villages.

In contrast, the American system was established from the ground up, as migrants settled wherever they chose, sometimes without recognition from colonial authorities. *"In this part of the Union, political life had its origin in the townships, and it may almost be said that each of them originally formed an independent nation"* (Ibid, p. 58).

The Open Town Meeting's model serves as a common foundation in New England states such as Connecticut and Vermont. A wooden structure built by the residents, functions as a venue for both civic and religious activities, typically situated near the center of the township (see plan of Wethersfield).

At the time of Tocqueville's visit, the current Meeting House, built (1761), in bricks in the Georgian style was the third one and served not only as a place of worship, but also as the assembly hall for town meetings and other public events. (von Wodtke).

1607 CHARTER OAK EPISODE: ANCIENT TREE WAS THE HIDEING PLACE FOR COLONY'S CHARTER. WHEN KING JAMES' GOVERNOR GENERAL TRIED TO CONFISCATE IT.

1639 WETHERSFIELD, HARTFORD AND WINDSOR ADOPT THE FUNDAMENTAL ORDERS OF CONNECTICUT. AGREEMENTS TO NEW STRUCTURE AND POWERS OF GOVERNMENT. CONTAINED PRINCIPLES LATER ENCLOSED IN THE U.S. CONSTITUTION... EMPHASIS ON DEARINGS BASED IN THE CONSENT OF THE PEOPLE...

1649 CONNECTICUT COLONY'S FIRST VESSEL... THE TRYALL... BUILT AT DEMINGS SHIPYARD AT THE LANDING PLACE... 1602-1671 SIX WAREHOUSES, REPOULSED, WAREHOUSES AND SHIPYARDS CONSTRUCTED.

1645 FIRST MEETING HOUSE BUILT ON COMMON. SECOND BUILT IN 1685.

1648-1670 WITCHCRAFT IN WETHERSFIELD LEADING TO ACCUSATIONS, TRIALS AND EXECUTIONS.

1637 LEONARD CHAMBERLAIN BUILDS A GRISTMILL AT TWO-HOLE BROOK... NOW MILL WHEELS THERE.

1684 UPD AND AROUND 1684

1639 POSTAL COMMUNICATION AUTHORIZED BY KING CHARLES... POST ROAD RIDERS FROM NEW YORK TO BOSTON CROSS AT SMITH'S FERRY.

1639 WETHERSFIELD SHIPS SAIL TO ATLANTIC PORTS, THE WEST INDIES AND EUROPE CARRYING FARM PRODUCTS, LIVESTOCK, BARRELS, STAVES AND SALTED FISH... RETURNING WITH SUGAR, SALT, MOLASSES AND HOUSEHOLD GOODS FROM A PROSPERING VILLAGE.

1639 CULTIVATION EXTENDS ON WRIGHT'S ISLAND.

1639 FIELDS EXPANDING 75% OF MEADOWS CONSUMED FOR PASTURE.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 PIPE STOVES FOR EXPORT TO THE WEST INDIES WERE AN IMPORTANT EARLY INDUSTRY.

1639 HARTFORD'S SOUTH MEADOWS.

1639 WETHERSFIELD RIVER.

1639 HOCKANUM RIVER.

1639 KEENEY ISLAND.

1639 EAST MEADOWS.

1639 WEST MEADOWS.

1639 POST ROAD.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 WETHERSFIELD SHIPS SAIL TO ATLANTIC PORTS, THE WEST INDIES AND EUROPE CARRYING FARM PRODUCTS, LIVESTOCK, BARRELS, STAVES AND SALTED FISH... RETURNING WITH SUGAR, SALT, MOLASSES AND HOUSEHOLD GOODS FROM A PROSPERING VILLAGE.

1639 CULTIVATION EXTENDS ON WRIGHT'S ISLAND.

1639 FIELDS EXPANDING 75% OF MEADOWS CONSUMED FOR PASTURE.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 PIPE STOVES FOR EXPORT TO THE WEST INDIES WERE AN IMPORTANT EARLY INDUSTRY.

1639 HARTFORD'S SOUTH MEADOWS.

1639 WETHERSFIELD RIVER.

1639 HOCKANUM RIVER.

1639 KEENEY ISLAND.

1639 EAST MEADOWS.

1639 WEST MEADOWS.

1639 POST ROAD.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 WETHERSFIELD SHIPS SAIL TO ATLANTIC PORTS, THE WEST INDIES AND EUROPE CARRYING FARM PRODUCTS, LIVESTOCK, BARRELS, STAVES AND SALTED FISH... RETURNING WITH SUGAR, SALT, MOLASSES AND HOUSEHOLD GOODS FROM A PROSPERING VILLAGE.

1639 CULTIVATION EXTENDS ON WRIGHT'S ISLAND.

1639 FIELDS EXPANDING 75% OF MEADOWS CONSUMED FOR PASTURE.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 PIPE STOVES FOR EXPORT TO THE WEST INDIES WERE AN IMPORTANT EARLY INDUSTRY.

1639 HARTFORD'S SOUTH MEADOWS.

1639 WETHERSFIELD RIVER.

1639 HOCKANUM RIVER.

1639 KEENEY ISLAND.

1639 EAST MEADOWS.

1639 WEST MEADOWS.

1639 POST ROAD.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 WETHERSFIELD SHIPS SAIL TO ATLANTIC PORTS, THE WEST INDIES AND EUROPE CARRYING FARM PRODUCTS, LIVESTOCK, BARRELS, STAVES AND SALTED FISH... RETURNING WITH SUGAR, SALT, MOLASSES AND HOUSEHOLD GOODS FROM A PROSPERING VILLAGE.

1639 CULTIVATION EXTENDS ON WRIGHT'S ISLAND.

1639 FIELDS EXPANDING 75% OF MEADOWS CONSUMED FOR PASTURE.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 PIPE STOVES FOR EXPORT TO THE WEST INDIES WERE AN IMPORTANT EARLY INDUSTRY.

1639 HARTFORD'S SOUTH MEADOWS.

1639 WETHERSFIELD RIVER.

1639 HOCKANUM RIVER.

1639 KEENEY ISLAND.

1639 EAST MEADOWS.

1639 WEST MEADOWS.

1639 POST ROAD.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 WETHERSFIELD SHIPS SAIL TO ATLANTIC PORTS, THE WEST INDIES AND EUROPE CARRYING FARM PRODUCTS, LIVESTOCK, BARRELS, STAVES AND SALTED FISH... RETURNING WITH SUGAR, SALT, MOLASSES AND HOUSEHOLD GOODS FROM A PROSPERING VILLAGE.

1639 CULTIVATION EXTENDS ON WRIGHT'S ISLAND.

1639 FIELDS EXPANDING 75% OF MEADOWS CONSUMED FOR PASTURE.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 PIPE STOVES FOR EXPORT TO THE WEST INDIES WERE AN IMPORTANT EARLY INDUSTRY.

1639 HARTFORD'S SOUTH MEADOWS.

1639 WETHERSFIELD RIVER.

1639 HOCKANUM RIVER.

1639 KEENEY ISLAND.

1639 EAST MEADOWS.

1639 WEST MEADOWS.

1639 POST ROAD.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 WETHERSFIELD SHIPS SAIL TO ATLANTIC PORTS, THE WEST INDIES AND EUROPE CARRYING FARM PRODUCTS, LIVESTOCK, BARRELS, STAVES AND SALTED FISH... RETURNING WITH SUGAR, SALT, MOLASSES AND HOUSEHOLD GOODS FROM A PROSPERING VILLAGE.

1639 CULTIVATION EXTENDS ON WRIGHT'S ISLAND.

1639 FIELDS EXPANDING 75% OF MEADOWS CONSUMED FOR PASTURE.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 PIPE STOVES FOR EXPORT TO THE WEST INDIES WERE AN IMPORTANT EARLY INDUSTRY.

1639 HARTFORD'S SOUTH MEADOWS.

1639 WETHERSFIELD RIVER.

1639 HOCKANUM RIVER.

1639 KEENEY ISLAND.

1639 EAST MEADOWS.

1639 WEST MEADOWS.

1639 POST ROAD.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 WETHERSFIELD SHIPS SAIL TO ATLANTIC PORTS, THE WEST INDIES AND EUROPE CARRYING FARM PRODUCTS, LIVESTOCK, BARRELS, STAVES AND SALTED FISH... RETURNING WITH SUGAR, SALT, MOLASSES AND HOUSEHOLD GOODS FROM A PROSPERING VILLAGE.

1639 CULTIVATION EXTENDS ON WRIGHT'S ISLAND.

1639 FIELDS EXPANDING 75% OF MEADOWS CONSUMED FOR PASTURE.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 PIPE STOVES FOR EXPORT TO THE WEST INDIES WERE AN IMPORTANT EARLY INDUSTRY.

1639 HARTFORD'S SOUTH MEADOWS.

1639 WETHERSFIELD RIVER.

1639 HOCKANUM RIVER.

1639 KEENEY ISLAND.

1639 EAST MEADOWS.

1639 WEST MEADOWS.

1639 POST ROAD.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 WETHERSFIELD SHIPS SAIL TO ATLANTIC PORTS, THE WEST INDIES AND EUROPE CARRYING FARM PRODUCTS, LIVESTOCK, BARRELS, STAVES AND SALTED FISH... RETURNING WITH SUGAR, SALT, MOLASSES AND HOUSEHOLD GOODS FROM A PROSPERING VILLAGE.

1639 CULTIVATION EXTENDS ON WRIGHT'S ISLAND.

1639 FIELDS EXPANDING 75% OF MEADOWS CONSUMED FOR PASTURE.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 PIPE STOVES FOR EXPORT TO THE WEST INDIES WERE AN IMPORTANT EARLY INDUSTRY.

1639 HARTFORD'S SOUTH MEADOWS.

1639 WETHERSFIELD RIVER.

1639 HOCKANUM RIVER.

1639 KEENEY ISLAND.

1639 EAST MEADOWS.

1639 WEST MEADOWS.

1639 POST ROAD.

1639 RECORD STREET CORNER.

1639 LITTLE PLAIN.

1639 TO MILL.

1639 WETHERSFIELD SHIPS SAIL TO ATLANTIC PORTS, THE WEST INDIES AND EUROPE CARRYING FARM PRODUCTS, LIVESTOCK, BARRELS, STAVES AND SALTED FISH... RETURNING WITH SUGAR, SALT, MOLASSES AND HOUSEHOLD GOODS

At that time, in Wethersfield, 200 families formed the township founded in 1634 by John Oldham and nine others known collectively as the “Ten Adventurers,” after the Massachusetts’ General Court granted them permission to purchase land; This land - a six mile stretch moving in a north-south direction, a five mile tract directly to the river’s west, and a 3-mile stretch to the east– what “great meadow” cradled by what natives called the Great Tidal River, which produced fertile soil for anyone interested in farming it and cultivating beans, squash, peas, and maize. (Fierro, 2018). Renamed Wethersfield in 1637, “*Ye Most Auncient Towne*,” is arguably Connecticut’s first settlement.

II.B. CRITIQUES AND LOCAL PERSPECTIVES

G.W. Pierson, in his book “Tocqueville in America,” expressed skepticism about the nature of the information written by Tocqueville. He observed, “It was characteristic of him to take Connecticut as either a miracle or a symbol. He was always generalizing and, therefore, frequently singled out the individual as a representative of an idea or a type to sharpen his focus and emphasize his meaning. At the very moment of his departure from the state, he was contemplating Connecticut as a symbol of New England and viewing New England as a miniature reproduction or exposition of all America.” (1996, p.451)

Tocqueville and Beaumont spent nine days in Wethersfield and Hartford, including the last two days trying to solidify specific characteristics of New England's decentralization and local self-governance in their minds. Pierson, who meticulously traced Tocqueville's itinerary almost day by day through his book and the letters sent to France, ultimately concluded that Tocqueville derived most of his final observations regarding the political and social organization from the few months he spent in Connecticut, Massachusetts, Albany, and New York. He wrote enthusiastic comments such as,

“The universal and sincere faith that they profess here in the efficacy of education seems to me one of the most remarkable features of America. It is absolutely clear in the minds of Americans, regardless of their political or religious opinions. Even the Catholic lends his support to the Unitarian and the Deist. This results in one of those powerful efforts, quiet but irresistible, that nations sometimes make when they march toward a common goal with a universal impulse.” (Ibid, p. 452).

The definition of equality adopted by Tocqueville is another debate. Daniel Boorstin in his book "Histoire des Américains" wrote (p.1488)

"Tocqueville's America was in the process of homogenization. Immigration had been very low since the Revolution. Suddenly, the situation changed, particularly with the Irish famine. America became a country of immigrants with several successive waves. For the White Anglo-Saxon Protestants, this invasion multiplies "the problems". But the idea that men and races are not equal had in fact taken root in America as early as the seventeenth century when the colonists came into contact with the Indians and the blacks imported against their will."

In his investigations, Pierson uncovered an American manuscript written by the French traveler, in which Tocqueville summarized a precise catalog of truths he believed to be the causes of the social condition and the present political organization in America. According to Pierson, as noted on page 453, these truths include: 1. Their origins, a fine starting point rooted in the intimate mixture of religion and the spirit of liberty, characterized by a cold and reasoning race. 2. Their geographical position, which leaves them with no immediate neighbors. 3. Their commercial and industrial activity; even their vices prove beneficial to them. 4. The material happiness they enjoy. 5. The prevailing religious spirit, characterized by a republican and egalitarian religion. 6. The diffusion of useful education. 7. Their very pure morals.

We will study points five and seven using local sources and historians who have consulted the archives of the Open Town Meetings. Except for the records prior to March 16, 1646-1647, which were lost, all other files have been carefully copied and preserved alongside the originals.

II.B. a. To What Extent Did the Republican and Equalitarian Spirit Reign?

Only the so-called "freemen" could participate in and vote during a town meeting. A freeman is defined as a "person of the Town who, according to the Fundamental Articles (the township's charter), has been admitted to residence by a vote of the majority of the Town." Free-men, having taken the Oath of Fidelity, were entitled to vote in the election of the Town's deputies to the General Court in Hartford. Importantly, a freeman was also a landowner. A religious criterion was in

place; the inhabitants of Wethersfield, like Oldham, were dissenters from the Established Church of the Fatherland and initially might have been hesitant to welcome people with different creeds.

Women were not allowed to vote. For the first time, women were elected to school committees in the small Massachusetts towns of Ashfield and Monroe around the 1870s, but they still could not vote in other capacities. Tocqueville nevertheless has a great deal of respect for women, as Pierre Rosanvallon notes in his book "Le modèle politique français" (2002) :

'Women are thus considered by many authors - with Tocqueville in the first place - as essentially linked beings, guarantors of a certain stability in a world that has become elusive'

Seating arrangements in the meeting house were managed by a specially appointed committee, establishing a hierarchy based on criteria such as age, wealth, dignity, and "pious disposition". Wealth was the most significant determinant, recorded annually by the tax assessor. Dignity and pious disposition were more subjective, leading to disputes and arguments over seating.

Despite these limitations, the principle of "one freeman, one vote" did reflect a democratic ideal.

II. B.b Very Pure Morals

This issue is complex, particularly regarding the episode of the witches of Wethersfield. In 1648, forty-four years before the infamous witch trials in Salem, Massachusetts, Mary Johnson, a servant likely residing without a husband, was executed for what was described as "familiarity with the Devil." She confessed to various suspicious crimes, including the murder of a child and engaging in sexual liaisons with men and the Devil. William P. McDermott, in his book (Wethersfield 1634-1790: Families, Community, and Changes, 2009, p. 94), poses the question: *"Was Mary Johnson a victim? Of what?"*

He points out that an epidemic, which resulted in over a hundred deaths between 1647 and 1648, may have provided a convenient rationale for condemning a scapegoat like Johnson, especially given her prior

criminal history and the mysterious nature of the epidemic. Additionally, between 1651 and 1668, six other individuals in Wethersfield were accused of witchcraft; however, none of them confessed, and there was no contemporaneous disaster comparable to that associated with Mary Johnson. This raises the question: Were these accusations a result of depraved morals, or were they reflective of the logic of the time? The hysteria surrounding these accusations ended in 1670 when one accused woman was acquitted and released from jail.

II.B.c Elected offices

Local sources, particularly "The History of Ancient Wethersfield" by Adams and Stiles (1904, 1974), confirm the existence of many elected officers in Wethersfield. The town court was established in 1669, consisting of three principal inhabitants, one of whom served as the sworn "Moderator." The court met bi-monthly and had jurisdiction over matters involving up to forty shillings (Ibid, p.188). More significant cases were referred to the General Court in Hartford. An amendment adopted in 1838 required the electors of the county—created as an administrative unit in 1666—to elect the personnel of the county court, as well as a marshal (1666) and a sheriff (1838).

At the township level, Open Town Meetings were responsible for electing various agents, including tavern keepers, meat packers, horse-branders, sealers of weights and measures, grave diggers, cow keepers, sheep masters, surveyors of fences and common lands, chimney viewers, collectors of fines, and pound keepers.

Each township elected a constable, who was approved by the General Court. The constable acted as a link between the local community and the Colony, responsible for collecting colonial taxes and fines, delivering them to the Colonial Treasurer, and executing orders passed by the General Court.

At the beginning of the Pequot War, the General Court issued an order to establish a militia, with alarm meetings held at the meeting house. The constable was tasked with organizing a town guard, initially comprising 20 people, which was later reduced to 12 after the defeat of the

Indians. In 1675, during King Philip's War, they were poorly prepared, with the number of training days, whether six or ten a year, hardly sufficient to train farmer-soldiers for combat. The Indians were defeated despite the lack of proper training, highlighting that determination rather than preparation led to their victory (Wethersfield, Connecticut, p.116). These officials were compensated, but their pay was not enough to make these positions full-time jobs. This extensive list of elected roles supports Tocqueville's statement that "*many other offices were created whose main functions were the maintenance of public order in the community.*"

III. THE CURRENT STATE OF LOCAL DEMOCRACY AND ITS FORMS

This model has spread across various states and taken on different forms, such as question ballots and participatory budgets. However, the recent professionalization of politics has limited the scope of this type of democracy in favor of representative democracy, which is currently facing significant criticism. A key aspect of this evolution is the decline in voter turnout in elections.

III.A THE MODERN WETHERSFIELD

A major change occurred in 1953 when the amended charter established a council-manager form of government. This included the election of nine Town Council members from a list of six—a rule designed to protect the rights of minority groups—with a mayoral candidate affiliated with a political party leading the group.

In Wethersfield, Connecticut, the town meeting system has seen some changes over the years to make it more inclusive and representative. One significant change was the shift from the traditional Open Town Meeting to a Representative Town Meeting system.

This change allows residents to elect representatives to vote on their behalf, making it easier to manage larger populations and ensuring that more voices are heard.

Additionally, there have been updates to the town charter to reflect these changes and to modernize the voting process. The 2015 Wethersfield Town Charter introduced several key changes to improve governance and representation in the town.

Here are some of the main changes:

- Election Schedule: The town elections were moved to the first Tuesday after the first Monday in November, in each odd-numbered year.
- Elective Offices: The charter specified the election of nine members of the Town Council and members of the Board of Education, as well as two Registrars of Voters.
- Terms of Office: The terms for most elected officials were set to two years, with the exception of members of the Board of Education and Registrars of Voters.
- Minority Representation: Provisions were made to ensure minority representation on the Town Council and the Board of Education.
- Vacancies: The process for filling vacancies in elective offices was clarified, with the Town Council responsible for filling vacancies except for those on the Board of Education.
- These changes aimed to modernize the town's governance structure and make it more inclusive and representative of the community's needs.

FIGURE 2 *Town Hall and Open Town Meeting House*



Source: author

III.A.a Council-Manager Governance

This shift represented a significant departure from the direct governance of earlier days, when Tocqueville was writing. The rationale behind this change was the prevailing belief that modern governance requires expertise and professionalism. The office of the mayor is a full-time position, with a salary range typically between \$83,703 and \$106,000 per year, depending on experience and tenure. In contrast, council members hold part-time positions with modest compensation of around \$2,000 per year. The charter can be reviewed each five years and submitted to the vote of the population. In 2105, the population

voted in favor of minor changes with a “low turnout” according to the Hartford Courant, the leading newspaper

Key Points of the Current Charter

1. Incorporation and Powers:

The town is recognized as a body politic and corporate, with the ability to own property, sue, and be sued.

2. Elections

Town elections are held every odd-numbered year; with nine members of the Town Council and other officials elected. They belong to a party, six over nine are Democrats including Ken Lesser, the current Mayor. The Mayor is the chief- elected official of the town and presides over Town Councils meetings. Ken Lesser has a background in education and public service. He has been elected a first time in 2017 and been re-elected since then, he can serve multiple terms, but each term is two years long. He represents the town at official functions and is the key spokesperson for the community. In an email interview (11/8), he wrote. “You know the quote from Winston Churchill,

“Democracy is the worst form government except for every other one.” The point is democracy has many flaws, but our democracy has served us well for almost 250 years. We changed our charter to make government more efficient I believe as I was not around at the time. We have kept important pieces of the open government process, like the ability for citizens to get signatures on a petition to send certain issues to a town wide referendum. In fact, we will be voting tonight to send a town issue to referendum. Our democracy works well in Wethersfield.”

The Town council meeting is held typically the first and third Monday of each month. The Open Town Meeting is held at the same time. Citizens are Invited to express their views to the chair under certain rules (obligation to register, time of speech etc). Their interventions are kept in the minutes and the video recordings. However, major change with the old times, they do no vote including the annual budget, except under some circumstances leading to a question ballot or a referendum as it occurred in November 8, 2022 (see below).

The role played directly by the inhabitants is summed up in the charter

“Sec 301 Powers The governing body of the town shall be the Council, which shall exercise and perform all the rights, powers, duties and obligations of the town, except as the same may be assigned by this Charter to some other officer, board or agency. The Council may provide by ordinance for the exercise of any of the administrative powers of the former Board of Selectmen not otherwise assigned by this Charter, by the Manager or some other officer, board or agency. The legislative power of the town and final authority concerning the budget and tax rate are vested exclusively in the Council, except as otherwise provided in this Charter

Sec 309 Referendum on ordinances and resolutions Any ordinance or resolution adopted by the Town Council, with the exception of matters relating to the annual budget, the tax rate, the removal of any person or persons, a special appropriation of less than 0.15% of the appropriated General Fund expenditures for the current fiscal year or an emergency ordinance as defined in this chapter, may be reversed by referendum if, during the twelve (12) day period following the adoption, there is filed with the Town Clerk, in respect of such ordinance or resolution, a petition signed by electors of the town, in number equal to at least five percent (5%) of the total number of electors in the town, as determined by the last final voter registration list.

Sec 312 Initiative by electors The electors of the town may, in the manner hereinafter provided, propose and adopt ordinances, except an ordinance or resolution fixing the tax rate. No ordinance so proposed involving any increase in the expenditures of the town beyond those budgeted for the current fiscal year shall take effect until after the adoption of the next annual budget, unless the Council, subject to the limitations hereinbefore set forth, shall make a special appropriation for the purpose. The ordinance shall be proposed by a petition to the Council, requesting its adoption, setting forth the ordinance in full and shall be signed by electors of the town, in number equal to at least five percent (5%) of the total number of electors in the town, as determined by the last final voter registration list. The petition shall be filed with the Town Clerk, who shall, within twelve (12) days, examine the signatures to the

same and determine sufficiency. If the Town Clerk finds that the petition has been signed by the required number of electors, it shall be so certified by the Town Clerk to the Council, at its next regular meeting. The Council, shall, within sixty (60) days after such certification, either adopt the proposed ordinance, after hearing, as provided in this chapter, or submit the same to the electors at a special election or referendum to be held within ninety (90) days from the date of certification by the Town Clerk, provided that if a regular election or a town election is to occur within six (6) months of such certification, but not sooner than sixty (60) days thereof, the ordinance shall be submitted at such election. If a majority of those voting on the proposed ordinance vote in the affirmative, the ordinance shall be adopted. Such majority shall consist of at least ten percent (10%) of the total number of electors, as Page - 6- determined by the last final voter registration list. No ordinance which shall have been adopted in accordance with the provisions of this section shall be repealed or amended except by a vote of the electors.” (end of quote).

City-manager is a non-elected office in the council manager system. The position is also known as a chief administrative officer. He carries out administrative and executive duties of a township government. He can make over \$ 110, 000 per year.

Other officials are elected as they were in the early township; The Town Clerk is responsible for maintaining town records, including meeting minutes. The Tax Collector is responsible for collecting property taxes and other municipal fees. The members of the Board of Education oversee the local school system and make decisions on educational policies and budgets. The Probate Judge handles matters related to wills, estates and trusts.

3. Governing Body: the Town council is the governing body, exercising all rights, powers, duties and obligations of the town, except as assigned to other officers, boards or agencies

4. Minority Representation: at town elections, no political party can nominate more than six members of the Council.

III.A.b Referendum practice

Some aspects of the budget need the vote of the 19, 500 voters of the community. On November 8, 2022, in accordance with the Town Charter and the Connecticut General Statutes submitted the following question: *“Shall the Town of Wethersfield appropriate \$ 278, 366, 545 for various school improvements and authorize the issuance of bond and notes in the same amount to finance said appropriation?”*.

The projects were supposedly attractive for any parent such as the consolidation of five elementary schools into four elementary schools, creation of flexible learning spaces and clear the warning. *“If the bond ordinance is not approved, redistricting will need to be implemented within the current buildings”*. The turnout was over 60%. The referendum failed, probably too costly with the fear of debt according to an observer

FIGURE 3 The results of the referendum



Source: Connecticut General Assembly

III.B. ANALYZING THE TREND

Recent changes to the charter regarding voting rights in New England town meetings represent a significant step toward inclusivity and better representation for all residents.

III.B.a The Temptation of the Representative System

Some towns have moved from the traditional Open Town Meeting format to a Representative Town Meeting system, some are tempted. This approach allows residents to elect representatives who will vote on their behalf, making it easier for larger populations to have their voices heard. The document "CHARTER REVISION TABLE 2010-2015.docx" provides a thorough analysis of these charter changes in small towns, demonstrating the transformative move from the Town Meetings model to a more effective Town Manager system. This evolution is essential for ensuring that every voice in our communities is valued and represented.

CROMWELL passed in November 2010 - BROOKFIELD Rejected November 2012 - NEW LONDON Passed Nov 2010 - MADISON Make it possible for un referendum to be held to possibly hire a town manager Rejected November 2015 Authorize extended town meeting to provide residents with 4 days following attending a Town meeting or viewing on cable access to vote on a proposed resolution. REJECTED - SEYMOUR Shall the next charter revision consider town manager form of govt. REJECTED November 2012 - WESTBROOK Change to Town Manager Form of Gov't. & Town Meeting REJECTED NOVEMBER 2012 - WINCHESTER Allow Mayor to be apt. by Board of Selectmen November 2014 rejected

The old Town Meeting Model has evolved. Example: adopting secret ballots for certain decisions marks a progressive shift away from the outdated show-of-hands voting method. This transition is designed to enhance accessibility and privacy in the voting process, encouraging more residents to participate—especially those who may feel uneasy about publicly expressing their opinions. Some use Zoom and electronic devices to reach young people. In recent decades, the integration of information and communication technologies, such as Audience Response Systems, has helped the New England Town Meeting format remain relevant in the 21st-century digital age.

While the purpose of these meetings continues to be to provide an open and impartial forum for public opinion, John Gastil notes that they are

less “open” than in the past. Meetings often consist mainly of stakeholders and invited guests, leading participants to “*simply tell committee members what they want to hear.*” Most meetings tend to see the same participants, or depending on the agenda for that evening, dedicated stakeholders and interest groups. Although Town Meetings generally follow a set schedule, Select Boards are legally required to hold a meeting if 200 citizens petition for one.

Some towns have adopted a hybrid system of governance. For example, Greenwich, Connecticut, operates under a representative town meeting model combined with a town manager to handle administrative duties. In Elmore, Vermont, a blend of traditional town meetings helps manage administrative needs while still allowing for direct citizen participation in decision-making.

The challenge is to preserve the democratic tradition that has shaped civic life while also becoming more efficient. In Canterbury, New Hampshire, the city manager oversees day-to-day operations, while the town meeting remains responsible for legislative functions. Larger cities like Hartford and Boston have shifted to a city council-city manager model.

However, it is estimated that 90% of New England's townships maintain some aspects of their original governance system, which residents take great pride in. Historian Christopher Collier has referred to this model *as*

“the most democratic form of government one can imagine. It's the closest to the people, it involves the largest number of participants, and it's the most open.”

III.B.a The Low Attendance

Despite these efforts, modern New England Town Meetings have seen a decline in attendance, primarily due to town growth and a decrease in the number and variety of political issues under local control.

In a 2003 study of over 1,500 town meetings, Frank Bryan reported 238,603 acts of participation by 63,140 citizens in 210 towns. He found that citizens will engage when they feel their participation can make a difference and when important issues are at stake. However, Bryan

acknowledged a steady decline in attendance, attributed to larger town sizes and fewer issues under local control. John Gastil, in his book *Political Communication and Deliberation*, noted that only twenty-five percent of citizens attended a public meeting in the past year, while eighty-five percent of non-attendees indicated they had never been invited.

To address this, increasing outreach to younger demographics through social media and providing incentives like raffle prizes could help boost participation. Additionally, low civic education and unfamiliarity with deliberation contribute to low attendance rates. Gastil criticizes the quality of deliberation and the limited time for dissenting opinions. He suggests that community members should be educated on effective deliberation, and meetings should foster respectful commentary and equal voice for all participants..

Recent studies on Open Town Meetings in New England and the United States emphasize their crucial role in local governance. Here are some key insights: 1. Participedia Report: This report highlights that Open Town Meetings serve as public forums that enhance citizen engagement in governance. Residents can voice their opinions and participate in democratic decision-making directly, fostering accountability and transparency without intermediaries. 2. Journal of Deliberative Democracy: The study titled "*An Enduring System of Local Deliberative Democracy*" discusses how Massachusetts' legal framework supports local democracy.

It shows that the system has adapted to changing demographics and technology while upholding principles of inclusion, self-determination, and fairness. 3. AP News Article: This article points out the importance of Town Meetings in enabling direct local democracy. However, it also notes challenges like declining attendance and the shift to secret ballot voting in some areas, underscoring the need to address these issues to preserve this vital democratic tradition.

IV. CONCLUSION: GLOBAL PRACTICES OF DIRECT AND PARTICIPATORY DEMOCRACY

To use Tocqueville's words, "*In the New England commune, the law of representation is not admitted*" (Tocqueville, 1835-1840, chap. 2).

While this statement requires some qualification, the town meeting—as a form of direct or semi-direct democratic government, alongside representative democracy—has become a foundational myth of American democracy (Cossart, Felicetti, Kloppenberg, 2016). It continues to inspire those dissatisfied with representative democracy. Historical analysis has been vital in shaping our understanding of participatory and deliberative democracy. Jürgen Habermas's groundbreaking work (1978) on the evolution of the bourgeois public sphere provides a crucial foundation for this discourse. Bruce Ackerman's studies on the American Constitution (1991, 2000) and Bernard Manin's examination of representative government in France, England, and the United States (1995) further enrich this field. This historical lens not only enhances our understanding of democracy but also highlights the importance of context in shaping democratic practices today. There is a pressing need for change. Gallup proposed adapting the democracy of town meetings to larger populations. Initiatives such as the deliberative poll, referenda, recall elections, and participatory budgeting, experienced first in Brazil and then in Chicago, can be viewed as adaptations of the New England town meeting model. The imperative in the 21st century is to engage citizens sincerely, rather than presenting it as a mere political guise. During his campaign for re-election, President Macron included several references to referenda and participatory budgets. However, it remains unclear whether he is genuinely committed to these principles or simply adept at political maneuvering. The population reveals a strong desire for political participation, as demonstrated by the substantial turnout in the recent legislative elections in France. Yet, there is a prevailing sense of exclusion from a political class that seems to rely on its perceived expertise, real or otherwise. Without profound change, we risk being governed by a technocratic autocracy. Learning from participatory democracy experiences, such as Open Town Meetings, is indeed an urgent necessity.

V. BIBLIOGRAPHY

Ackerman, B., 1991, *We the People*. Vol. 1: Foundations, Cambridge (MA), Harvard University Press, 729–53.

- Ackerman, B., 2000, *We the People*. Vol. 2: Transformations, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Adams, C. F., Goodell, A. C., Chamberlain, M. and Channing, E., 1892, *The Genesis of the Massachusetts Town: And the Development of Town-meeting Government*, Cambridge (MA), J. Wilson and Son.
- Bächtiger, A., 2011, 'Contestatory Deliberation', Conference Epistemic Democracy in Practice, New Haven, Yale University, 20–22 October 2011.
- Bacqué, M.-H. and Sintomer, Y. (eds.), 2011, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.
- Berry, J. M., Portney, K. E. and Thomson, K., 1993, *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington DC, Brookings Institution.
- Boorstin, D (2000) *Histoire des Américains* », Ed Robert Laffont
- Breen, T. H. and Foster, S., 1973, 'The Puritans' Greatest Achievement: A Study of Social Cohesion in Seventeenth-Century Massachusetts', *The Journal of American History*, 60(1), 5–22. 32
<https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol15/iss2/art1>
- Cossart et al.: *The New England Town Meeting: A Founding Myth of American Democracy* Brener, F. J., 2004, 'Remembering and Forgetting: John Winthrop and the Puritan Founders', *Massachusetts Historical Review*, 6, 38–69.
- Cossart, P., Felicetti, A. et Kloppenberg, J.(2016). Introduction. Les town meetings, mythe fondateur de la démocratie américaine. *Participations*, N° 15(2), 5-47. Les town meetings, mythe fondateur de la démocratie américaine. *Participations*, N° 15(2), 5-47)
- Bryan, F. M., 2004, *Real Democracy: The New England Town Meeting and How it Works*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bryan, F. M., 2013, 'Town meeting', in I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J.-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu and D. Salles (eds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, <http://www.dicopart.fr/es/dico/townmeeting> (accès le 13/10/2016).
- Caesar, J. W., 2011, 'Alexis de Tocqueville and the Two-Founding Thesis', *The Review of Politics*, 73(2), 219–43.
- Channing, E., 1884, *Town and County Government in the English Colonies of North America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Clark, S. and Bryan, F., 2005, *All Those in Favor: Rediscovering the Secrets of Town Meeting and Community*, Montpelier (VT), RavenMark.

- Cossart, P., 2010, *Le meeting politique. De la délibération à la manifestation (1868–1939)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Cossart, P., 2011, ‘Initiative, referendum, recall : progrès ou recul démocratique? (États-Unis, 1880 1940)’, in M.-H. Bacqué and Y. Sintomer (eds.), *La Démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 174–90. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 15 [2019], Iss. 2, Art. 1
- Cossart, P., 2012, ‘Les town meetings de la Nouvelle-Angleterre comme nouvelle Ecllèsia : Tocqueville avait-il raison?’, *Colloque international Le théâtre de la démocratie. Pratiques délibératives des Anciens, perception et résonances modernes*, Université Toulouse II – le Mirail, 15–17 novembre 2012.
- Cossart, P., Talpin, J. and Keith, W., 2012, ‘Introduction. Comparer les pratiques délibératives à travers les époques : une aberration historique?’, *Participations*, 3, 5–47.
- Cossart, P. and Talpin, J., 2015, *Lutte urbaine. Participation et démocratie d’interpellation à l’Alma Gare*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant.
- Cossart, P. and Felicetti, A. 2017, ‘Sociological History of New England Town Meetings: the question of their deliberative culture’ *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 1–24.
- Dryzek, J. S., 2009, ‘Democratization as Deliberative Capacity Building’, *Comparative Political Studies*, 42, 1379–1402. Dryzek, J. S., 2010, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford (UK)/New York, Oxford University Press.
- Dryzek, J. S., 2016, ‘The Forum, the System, and the Polity. Three Varieties of Democratic Theory’, *Political Theory*, 1–27, DOI 10.1177/0090591716659114.
- Dwight, T., 1821, *Travels in New England and New York*, vol. 1, New Haven, T. Dwight, S. Converse printer.
- Fishkin, J. S. and Luskin, R. C., 2005, ‘Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion’, *Acta Politica*, 40, 284–98.
- Fiske, J., 1904, *Civil Government in the United States*, Houghton, Mifflin Company.
- Gastil, J. and Keith, W., 2005, ‘A Nation That (Sometimes) Likes to Talk: A Brief History of Public Deliberation in The United States’, in J. Gastil and P. Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco (CA), Jossey Bass. ‘Good Evening Neighbors!’ *The Story of an American Institution, Fifteen Years of America’s Town Meeting on the Air, 1950*, New York, Town Hall Inc.

- Goodin, R. E., 2012, *Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford, Oxford University Press.
- Gustafson, S. M., 2011, *Imagining Deliberative Democracy in the Early American Republic*, Chicago, University of Chicago Press.
- Gutmann, A. and Thompson, D., 2009, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Habermas, J., 1978, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.
- Hall, V. B., 1972, *Politics Without Parties. Massachusetts, 1780–1791*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Hall, D. D., 2011, *A Reforming People: Puritanism and the Transformation of Public Life in New England*, New York, Knopf.
- Hosmer, J. K., 1884, *Samuel Adams. The Man of the Town-Meeting*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kessler, S., 1992, 'Tocqueville's Puritans: Christianity and the American Founding', *The Journal of Politics*, 54(3), 776–92
- Kloppenber, J. T., 2006, 'Tocqueville, Mill, and the American Gentry', *La revue Tocqueville/The Tocqueville Review*, 27(2), 351–80.
- Kloppenber, J. T., 2012 [2010], *Reading Obama: Dreams, Hope, and the American Political Tradition*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Kloppenber, J. T., 2016, *Toward Democracy*, New York, Oxford University Press.
- Kotler, Neil G., 1974, *Politics and Citizenship in New England Towns: A Study of Participation and Political Education*, PhD
- Manin, B., 1995, *Les principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- Miller, J., 1991, 'Direct Democracy and the Puritan Theory of Membership', *The Journal of Politics*, 53(1), 57–74.
- Moreau, J.-P., 2008, *Les avatars du protestantisme aux États-Unis de 1607 à 2007*, Paris, L'Harmattan.
- Obama, B., 2006, *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream*, New York, Random House.
- Pierson, GW, 1996, *Tocqueville in America*, available on line *Tocqueville in America : Pierson, George Wilson, 1904-1993*, author : Free Download, Borrow, and Streaming : Internet Archive
- Pole, J. R., 1979, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, University of California Press.
- Powell, S. C., 2011, *Puritan Village: the Formation of a New England Town, Middletown*, Wesleyan University Press.

- Ricard, S., 2000, « Des aryens aux cow-boys : théorisation raciale et destinée manifeste », in F. Clary (dir.), *La destinée manifeste des États-Unis au 19e siècle*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 63–78.
- Rosanvallon P., 2004, *The French Police Model, Civil Society Against Jacobinism from 1789 to the Present Day*, Editions UH Seuil
- Rovet, J., 1973, « Des puritains aux Yankees : l'évolution des communautés rurales en Nouvelle Angleterre aux XVIIe et XVIIIe siècles », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 5, 1131–1142.
- Tocqueville, Alexis de, 1981 [1835–1840], *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion.
- Zimmerman, J. F., 1999, *The New England Town Meeting: Democracy in Action*, Westport, Praeger Publishers Inc. Zuckerman, M., 1970, *Peaceable Kingdoms. New England Towns in the Eighteenth Century*, New York, Knopf
- See Also
- Representative Town Meeting
- 21st Century Town Meeting

VI. REFERENCES

- Joseph Francis Zimmerman, *The New England Town Meeting: Democracy in Action*, (Westport, CT: Praeger, 1999), i.
- Charles Collier qtd. Lubov, Charlotte, “Town Meetings: History in Action,” *New York Times*, May 6, 1990, <http://www.nytimes.com/1990/05/06/nyregion/town-meetings-history-in-acti...>
- John Gastil, *Political Communication and Deliberation*, (Thousand Oaks, CA: Sage Publishing, 2008), 190.
- Paul Wainwright, “Background Information About Colonial Meetinghouses,” *Colonial Meetinghouses of New England*, (2010), http://www.colonialmeetinghouses.com/background_information.shtml. "1786 Constitution of Vermont," *Wikisource*,
- Frank M. Bryan, *Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works*
- Sherman W. Adams and Henry R. Stiles (1904, 1974), *The History of Ancient Wethersfield*, 2 volumes (New York: 1904, New Hampshire Publishing Company, 1974), available on Internet archive, free access The history of ancient Wethersfield, Connecticut : comprising the present towns of Wethersfield, Rocky Hill, and Newington, and of Glastonbury prior to its incorporation in 1693 : from date of earliest settlement until the present time : Adams, Sherman W. (Sherman Wolcott), 1836-1898. 4n : Free Download, Borrow, and Streaming : Internet Archive

Wethersfield: A History: by Rafael Fierro Wethersfield: A History – Wethersfield Historical Society also in Encyclopedia of Connecticut History Online

Nora Howard, Stories of Wethersfield: four centuries of American life in Connecticut's most auncient town," (Wethersfield, CT: White Publishers, 1997)

William P. McDermott, (2009), WETHERSFIELD 1634-1790: Families, Community and Change. Publisher: Kerleen Press

Gladys G. Macdonough, The Stone and the Spirit: a walking tour guide to the Ancient Burying Ground in the Wethersfield Cemetery (Wethersfield, CT: Wethersfield Historical Society, 1987)

Brenda Milofsky and Beverly Johnson, "Legendary People, Ordinary Lives," 1998, Wethersfield Historical Society

Sherman W. Adams and Henry R. Stiles (1904, 1974), The History of Auncient Wethersfield, 2 volumes (New York: 1904, New Hampshire Publishing Company, 1974)

John Willard, Willard's Wethersfield (West Hartford, CT: West Hartford Publishing Company, 1975)

LA REGENERACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO DESCONFIADO. PRIMERAS REACCIONES AL PLAN DE ACCIÓN DEMOCRÁTICA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

MARIELA RUTH GÓMEZ PONCE
Universidad Internacional de la Rioja

EVA JIMÉNEZ GÓMEZ
Universidad Rey Juan Carlos

1. INTRODUCCIÓN

1.1. UNA MIRADA GLOBAL

La democracia no atraviesa su mejor momento. El último Informe Anual sobre la Democracia elaborado por el Instituto V-Dem con sede en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo afirma que “la democracia está en declive en todo el mundo” (V-Dem Institute, 2024, p. 9). En concreto, se indica que, a pesar de que existen 91 democracias y 88 autocracias, el 71% de la población mundial, unos 5.700 millones de personas, viven en autocracias, lo que supone un incremento del 48% respecto a hace diez años.

El Democracy Index 2023, elaborado por la Unidad de Inteligencia de The Economist, califica ese año como desfavorable (“inauspicious”) para la democracia, con una puntuación media global en su nivel más bajo desde que se elabora el informe, el año 2006. Entre los datos más relevantes, el medio de comunicación destaca que menos del 8% de la población mundial vive en una democracia plena y casi el 40% vive bajo normas autoritarias (Economist Intelligence Unit, 2024).

En España, la situación parece favorable a nivel global, pues se halla entre los primeros países democráticos del mundo. En concreto, ocupa

el puesto 23 de 179 países en el Índice de Democracia Liberal, lo que la sitúa en la horquilla de los países ubicados entre el 10% y el 20% superior (V-Dem Institute, 2024). Y otros la sitúan en el lugar 23 de 167 países, justo en el último lugar de las consideradas democracias plenas (Economist Intelligence Unit, 2024).

Al mismo tiempo que la democracia pierde peso en el mundo, la confianza en los líderes políticos también se halla cuestionada. El reciente barómetro elaborado por la compañía Edelman muestra claramente que los gobiernos son las entidades que se consideran menos competentes y menos éticas, seguidos de los medios de comunicación, las empresas y las ONG (Edelman, 2024).

La desconfianza en la clase política no es algo nuevo, ni mucho menos (Listhaug y Wiberg, 1995; Renobell, 2024). Desde los años 80' o incluso antes (Gamson, 1968), los países democráticos afrontan un sentimiento de desafección o desconfianza de la ciudadanía hacia la política (Luhmann, 1988) y de falta de confianza en sus principales instituciones democráticas en general. Así, uno de los principales problemas que enfrenta la democracia contemporánea es la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes y las instituciones que los representan. Según Norris (2011), la erosión de la confianza pública se ha convertido en una característica definitoria de las democracias modernas. Esto no solo afecta la legitimidad de los gobiernos, sino que también mina la cohesión social, aumenta el riesgo de polarización y el surgimiento de movimientos populistas. Para Norris, “las personas más políticamente informadas, confiadas y participativas son más propensas a consumir la cobertura de asuntos públicos. Y por ende, las personas más atentas a la cobertura de los asuntos públicos se involucran más en la vida cívica” (Norris, 2000, p. 17). Según los aportes académicos, esta teoría también ha presentado importante evidencia empírica que demuestra la relación positiva entre la confianza política y el consumo de noticias (Camaj, 2014; Strömbäck, Djerf-Pierre & Shehata, 2016)⁸¹.

⁸¹ En Echeverría, M. & Mani, E. (2020). Efectos de los medios tradicionales y sociodigitales en la confianza política. *Communication & Society*, 33(2), 119-135. Pág. 123.

Además, y por si no fuera suficiente, se da la circunstancia de que los medios de comunicación, que podrían contribuir positivamente a la regeneración democrática, también sufren una importante crisis de credibilidad tanto a nivel global como estatal. Son muchos los autores que consideran a los medios como agentes que actúan como filtros de información en función de sus intereses políticos y económicos (Chomsky y Herman, 1990).

La crisis de credibilidad de los medios es especialmente relevante, ya que, como apunta Manuel Castells, no son tanto un poder sino el espacio donde se construye ese poder (Castells, 1996). Además, numerosas teorías e investigaciones recuerdan que los medios tienen la capacidad de decidir qué temas se tratan o no en el espacio público (teoría de la agenda setting) y cómo se enfocan (teoría del framing), algo que lógicamente influye en la opinión pública. Todo ello en un entorno ampliamente digitalizado, donde las grandes empresas tecnológicas también están suplantando la tradicional función de gatekeepers atribuida a periodistas y medios (Sampedro, 2021).

Ante este panorama, cabe preguntarse cómo es posible recuperar la calidad democrática si quienes han de liderar y comunicar dicho proceso se hallan bajo sospecha.

1.2. EL CASO ESPAÑOL

Si se profundiza en el caso español, se observan importantes signos de desgaste. En España, el Gobierno también está considerado como la entidad menos ética de todas (Edelman, 2024). Y el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas del mes de octubre continúa en esta línea, al mostrar que el primer problema que preocupa a la población española son “los problemas políticos en general” (CIS, 2024).

Desde hace años, además, se observa una pérdida de credibilidad por parte los medios de comunicación y los periodistas, reconocida incluso por ellos mismos (Asociación de la Prensa de Madrid, 2024), algo que tampoco ayuda a elevar la calidad de la democracia.

Esta doble pérdida de credibilidad por parte de políticos y periodistas se explica en gran medida por las características propias del país,

clasificado por algunos autores como Mediterráneo o pluralista polarizado, caracterizado por medios de comunicación “considerablemente politizados. [...] Los periódicos suelen representar distintas tendencias políticas, que se reflejan en las diferentes actitudes políticas de sus lectores” (Hallin, Mancini, 2008, p. 91).

Lamentablemente, esta situación parece mostrar signos de empeoramiento. La fragmentación política del Parlamento está dificultando la gobernabilidad del país, ya que el Gobierno actual, liderado por el Partido Socialista Obrero Español, está teniendo serias dificultades para aprobar leyes. Por ejemplo, ha sido incapaz de sacar adelante los Presupuestos Generales del Estado de 2024 y puede que tampoco aprueben los de 2025.

La erosión de la confianza en los líderes políticos y las instituciones, sumada al aumento de la polarización (IV Encuesta de Polarización Política, 2024) y la desinformación (Fetzer, 2004), ha generado un contexto en el que la regeneración democrática se ha convertido en uno de los retos más urgentes. Es en este contexto en que surge el Plan de Acción por la Democracia propuesto por el Gobierno de España.

2. EL PLAN DE ACCIÓN POR LA DEMOCRACIA

El Plan de Acción por la Democracia (PAD) tuvo su origen en un momento de extrema gravedad política. El 24 de abril de 2024, el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, anunció públicamente sus dudas acerca de si debía seguir o no en política, tras la apertura de diligencias contra su mujer, Begoña Gómez, a raíz de una denuncia del sindicato Manos Limpias.

Tras un periodo de reflexión de cinco días, Sánchez anunció su intención de seguir al frente del Ejecutivo. Y en su cuenta de X (antes Twitter) expuso lo siguiente: “He decidido seguir, con más fuerza si cabe, al frente de la Presidencia del Gobierno de España. Asumo mi compromiso de trabajar sin descanso, con firmeza y serenidad, por la regeneración de nuestra democracia y por el avance en derechos y libertades”.

FIGURA 1. Post del presidente del Gobierno del 29 de abril de 2024 en la red social X



Fuente: Red social X

Aproximadamente tres meses después, el 17 de julio de 2024, el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, anunciaba oficialmente las líneas generales de lo que más tarde se ha denominado Plan de Acción por la

Democracia. Un par de meses más tarde, el 17 de septiembre, se presentaba el documento completo.

En la introducción del Plan de Acción por la Democracia (PAD) de 42 páginas presentado el 17 de septiembre se reconoce que “la articulación de la democracia en España muestra cierto desgaste” y también que “defender la democracia implica algo más que palabras o proposiciones, exige una apuesta estratégica, el desarrollo de mecanismos y la toma de medidas que la protejan e incentiven su calidad” (PAD, 2024, p. 7).

En ese mismo apartado, se hace referencia al contexto europeo. Así, se indica que el PAD “materializa y profundiza en las recomendaciones en esta materia adoptadas por la Comisión Europea en 2020 y 2023”. Efectivamente, el 13 de diciembre de 2020 la Comisión Europea envió una “comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción para la Democracia Europea”. Con dicho Plan se pretendía “reforzar la resiliencia de las democracias de la UE frente a los desafíos, abordando los ámbitos en los que nuestros sistemas y nuestros ciudadanos son más vulnerables” (Comisión Europea, 2020, p. 2).

El documento europeo establecía tres apartados: proteger la integridad de las elecciones y promover la participación democrática; reforzar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación; y contrarrestar la desinformación. En el primero, se incluían los siguientes puntos: transparencia de la publicidad y comunicación políticas, normas sobre financiación de los partidos, elecciones libres y justas, compromiso y participación democráticas. En el segundo, la seguridad de los periodistas, el abuso de demandas estratégicas contra la participación pública para acallar a los periodistas (SLAPP, en inglés), cooperación para el desarrollo de las normas profesionales o autorregulación profesional y apoyo al pluralismo de los medios. Finalmente, para contrarrestar la desinformación, se establecen los siguientes apartados: mejorar la capacidad para luchar contra la desinformación, más obligaciones y rendiciones de cuentas para las plataformas en línea y capacitación de la ciudadanía.

El Plan de Acción por la Democracia también hace referencia a un paquete de medidas impulsado por la Comisión Europea, pero no detalla

cuáles son o, dicho de otro modo, en la página 12 se recogen algunas “acciones clave en el Plan europeo”, pero no se distinguen cuáles forman parte del Plan de 2020 y cuáles se establecieron en 2023.

En cuanto al PAD propiamente dicho, disponible en abierto en el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, este cuenta con 31 medidas divididas en tres ejes de actuación:

- Eje 1. Ampliar y mejorar la calidad de la información gubernamental.
- Eje 2. Fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo.
- Eje 3. Reforzar la transparencia del poder legislativo y del sistema electoral.

Los ejes presentan un desarrollo desigual, ya que el primero consta de 9 medidas, el segundo de 16 y el tercero de 6.

FIGURA 2. Índice del Plan de Acción por la Democracia presentado el 17 de septiembre de 2024

ÍNDICE

I. Introducción 5

II. El Plan Europeo por la Democracia como referencia 9

II. I Cronología y justificación 11

II. II Acciones clave en el plan europeo 11

III. Plan de Acción por la Democracia 13

III. I Objetivo del Plan 15

III. II Ejes de actuación del Plan 15

Primer eje. Ampliar y mejorar la calidad de la información gubernamental 15

Segundo eje. Fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo 20

Tercer eje. Reforzar la transparencia del poder legislativo y del sistema electoral 27

IV. Gobernanza del plan 31

Anexo. Listado de medidas del Plan de Acción por la Democracia 35

Fuente: elaboración propia

Posteriormente, en el apartado dedicado a la Gobernanza del Plan, se indica que el PAD se desarrollará entre 2024 y 2027 y que se creará una “Comisión Interministerial de seguimiento e impulso del mismo que se reunirá con una periodicidad, al menos, trimestral”. Dicha Comisión se creó el 24 de septiembre de 2024 (BOE, 2024).

3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

El principal objetivo de este trabajo consiste en analizar las primeras reacciones publicadas en internet al Plan de Acción por la Democracia presentado el 17 de septiembre de 2024, con el fin de determinar si dicho Plan contará con los apoyos suficientes para salir adelante o todo lo contrario.

Entre los objetivos secundarios, destacan:

- O1. Localizar a las personas o entidades que se sitúan en las primeras posiciones de los buscadores de internet.
- O2. Averiguar con cuántos recursos textuales, gráficos, sonoros y audiovisuales cuentan para hacer llegar su mensaje.
- O3. Analizar hasta qué punto explican el PAD con fidelidad en el caso de las noticias o aportan argumentos en el caso de las opiniones.
- O4. Conocer cuáles son los principales argumentos a favor y en contra de dicho Plan.

En cuanto a las hipótesis, la principal es que el Plan podría no haber sido recibido con la importancia que merece, pues nació en un contexto poco favorable y, hasta cierto punto, excepcional. Como se ha comentado en la Fundamentación, nos hallamos en un momento de una importante crisis de credibilidad de las instituciones y los medios, algo que dificulta cualquier proceso de reforma. Y, por si eso no fuera suficiente, se ha añadido un momento de crisis personal y profesional del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, algo inusual en la historia de la democracia española.

En cuanto a las hipótesis secundarias, estas son:

- H1. Los promotores de la iniciativa son los que mantienen una posición más activa sobre la misma y, por tanto, quienes aparecen en los primeros puestos de los buscadores.
- H2. Los promotores de la iniciativa son los que también cuentan con más recursos para informar sobre ella.
- H3. Los medios de comunicación podrían dar más importancia a las medidas referentes a los propios medios, en detrimento de otras referentes al poder ejecutivo y legislativo.
- H4. Es probable que los medios con una línea editorial de izquierdas informen de manera más positiva que los alineados con ideologías de derechas.
- H5. Los medios de tendencia más progresista se centrarían más en los aspectos positivos del plan mientras que los más conservadores destacarían los riesgos de dichas medidas para la libertad de expresión.
- H6. El principal argumento en contra del Plan residiría en los peligros que este podría acarrear para la libertad.

4. METODOLOGÍA

La metodología empleada para el análisis del Plan de Acción por la Democracia consiste básicamente en el análisis de contenido de las piezas digitales seleccionadas.

Para seleccionar dichos contenidos, se han realizado dos búsquedas en el buscador de Google, el más utilizado en España. En concreto, se ha buscado en modo incógnito “plan acción por la democracia” (denominada búsqueda A) y “plan de acción por la democracia Sánchez” (búsqueda B) y se han recopilado los primeros 20 resultados de cada búsqueda que aparecían en la pestaña de Noticias el 27 de septiembre de 2024, diez días después de su presentación oficial.

Las autoras de este trabajo presuponen que esta búsqueda es relevante, en la medida en que los ciudadanos y ciudadanas ya no se informan

principalmente a través de los medios tradicionales sino a través de buscadores y redes sociales. Es cierto que los criterios en los que se basan las plataformas tecnológicas para realizar ese listado de resultados no siempre son lo transparentes que deberían, pero se presupone que al menos figurarán los contenidos más leídos por la audiencia y/o con contenido más útil.

Con el fin de garantizar la calidad del análisis, se ha elaborado una ficha de análisis de contenido donde figuran ítems de carácter identificativo, cuantitativo y cualitativo.

4. RESULTADOS

Una vez efectuado el análisis por parte de las investigadoras, se exponen los principales resultados alcanzados. Téngase en cuenta que algunos resultados pueden aparecer duplicados, pero las autoras consideran que merece la pena no eliminar las duplicidades, por dos motivos principales: porque permite la doble revisión aleatoria, que permite afinar la mirada de las autoras, e interesa sobre todo la dimensión cualitativa del trabajo.

ANÁLISIS CUANTITATIVO

De las 40 noticias analizadas en la página de Noticias del buscador Google el 27 de septiembre de 2024, seis proceden de la institución promotora de la iniciativa, La Moncloa. Le sigue Newtral, medio especializado en verificación de datos, con cuatro resultados, seguido por tres medios de comunicación generalistas, Antena 3, El País y Público, con tres entradas, tal y como se puede apreciar en la Tabla 1.

TABLA 1. *Número de resultados de cada fuente*

Fuente	Número de resultados
La Moncloa	6
Newtral	4
Antena 3, El País, Público	3
Secretaría de Estado de Justicia, PSOE, Demócrata, El Español, El Plural, Onda Cero	2
RTVE, Nueva Tribuna, La Región Internacional, El Derecho, El Confidencial, Diario 16, Dircom, Asociación de Periodistas de Aragón	1

Fuente: elaboración propia

Si se agrupan todas las fuentes que proceden de los promotores del Plan de Acción por la Democracia, esto es, La Moncloa, la Secretaría de Estado y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), se aprecia que entre todas ellas suman 10 entradas, un resultado muy superior al de cualquier otra fuente.

En cuanto al posicionamiento, obsérvese cómo La Moncloa ocupa el primer puesto en la lista de resultados, tanto en la búsqueda “plan acción por la democracia” (búsqueda A) como en la búsqueda “plan de acción por la democracia Sánchez” (búsqueda B). En la búsqueda A también figuran otras entidades promotoras como la Secretaría de Estado de Justicia como el PSOE. Por otro lado, el medio generalista El País consigue aparecer entre los primeros puestos dos veces en la búsqueda B, la que menciona a Sánchez.

TABLA 2. Posicionamiento de las fuentes en función de la búsqueda

Posición	Búsqueda A	Búsqueda B
1	La Moncloa	La Moncloa
2	Nueva Tribuna	Antena 3
3	Newtral	RTVE
4	Secretaría de Estado de Justicia	Newtral
5	El derecho	El Plural
6	PSOE	El País
7	Asociación de Periodistas de Aragón	La Región Internacional
8	El Plural	Demócrata
9	Onda Cero	La Moncloa
10	Dircom	El País

Fuente: elaboración propia

En cuanto al tipo de documento o género más utilizado, predomina las noticias, seguidas de notas de prensa y/o comunicados. Estos últimos proceden sobre todo de las fuentes institucionales y la Asociación de Directivos de Comunicación Dircom. El caso más curioso, por excepcional, es el de Onda Cero, que realiza una ficción sonora, tal y como se muestra en la Tabla 3.

TABLA 3. *Número de resultados por tipo de documento /género*

Tipo de documento / género	Número de resultados
Noticia	23
Nota de prensa / comunicado	9
Artículo de opinión	7
Ficción sonora	1

Fuente: elaboración propia

En relación a los recursos utilizados, 32 de las 40 fuentes analizadas utilizan fotografías, algo que tiene lógica, pues la fotografía es el recurso más sencillo de insertar cuando se tiene poco tiempo para informar. Tras las fotografías, les siguen los enlaces, con 19 resultados. Ahora bien, sólo 6 fuentes enlazan al Plan de Acción por la Democracia. Los vídeos también aparecen en 14 fuentes, pero no siempre guardan relación con el PAD.

TABLA 4. *Número de resultados por tipo de recurso utilizado*

Tipo de recurso	Número de resultados
Fotografía	32
Enlaces	19
Enlaces al PAD	6
Vídeo	14
Audio	3

Fuente: elaboración propia

Además, resulta interesante observar cómo entre las fuentes que utilizan más recursos se halla la promotora de la iniciativa, La Moncloa. El hecho de añadir más elementos aporta más calidad al contenido, al menos desde un punto de vista cuantitativo, algo que los buscadores también valoran.

TABLA 5. *Fuentes que utilizan mayor número de recursos*

Fuente	Número de recursos usados
La Moncloa	3
Asociación de Periodistas de Aragón	3
RTVE	3

Fuente: elaboración propia

Asimismo, La Moncloa vuelve a liderar en la clasificación de textos más largos, seguida de Público y Antena 3, hecho que reafirma el liderazgo de los promotores de la iniciativa.

TABLA 6. Fuentes que emplean mayor número de caracteres con espacios

Fuente	Número de caracteres con espacios
La Moncloa	10.174
Público	9.619
Antena 3	9.829

Fuente: elaboración propia

Una vez expuestos los principales resultados del análisis cuantitativo, llega el momento de abordar los aspectos cualitativos más significativos.

Análisis cualitativo

Una primera aproximación al punto de vista cualitativo revela que predominan las actitudes positivas (14), seguidas de las neutras (10) y las negativas (8). Posteriormente, existen fuentes que son más sutiles en su explicación del Plan y pueden considerarse neutras a grandes rasgos, pero con matices positivos (5) o negativos (3).

TABLA 7. Número de resultados en función de la actitud manifestada

Actitudes hacia el PAD	Nº de resultados en las dos búsquedas
Positiva	14
Neutra	10
Negativa	8
Neutra positiva	5
Neutra negativa	3

Fuente: elaboración propia

Los resultados no sorprenden excesivamente a la vista de los resultados anteriores. Es decir, si las entidades promotoras se encuentran entre las que han conseguido posicionarse mejor en la lista de resultados, parece lógico que predominen las actitudes positivas hacia el Plan de Acción por la Democracia. Que las actitudes neutras se hallen en segundo lugar tampoco es algo excesivamente novedoso, ya que se trata de las

primeras reacciones y, por tanto, tiene cierta lógica que abunden los contenidos más informativos y descriptivos. No obstante, los contenidos más críticos también han logrado un buen posicionamiento, por lo que los detractores del PAD han actuado con rapidez a la hora de manifestar su oposición.

Al analizar con más detalle los contenidos de carácter positivo, se confirma que las entidades promotoras inclinan claramente la balanza, seguidas por dos medios con una línea editorial progresista, tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla.

TABLA 8. *Número de resultados con actitud positiva hacia el PAD*

Entidad	Nº de resultados con actitud positiva
La Moncloa	6
Secretaría de Estado de Justicia	2
PSOE	2
El Plural	2
Nueva Tribuna	2
Total	14

Fuente: elaboración propia

En el apartado 3 se han expuesto los argumentos a favor del plan por parte del Gobierno, por lo que a continuación sólo se examinan los medios de comunicación mencionados en la Tabla 8.

En el caso de El Plural, que se define a sí mismo como “diario digital progresista” en los resultados de Google, encontramos una noticia que aparece en las dos búsquedas (8A y 5B), tal y como se puede comprobar en el Anexo que recoge el Corpus de noticias. Se trata de una noticia breve, de apenas dos párrafos. Sin embargo, se ha optado por catalogarla como positiva, ya que el subtítulo deja muy claro que se comparte la supuesta finalidad del Plan sin atribuir dicha finalidad a la fuente oficial: “Es un plan para garantizar a los ciudadanos transparencia y garantías de los medios de comunicación”. Obsérvese también cómo se centra sobre todo en el apartado dedicado a los medios, no a otros poderes contemplados en el PAD.

En el caso de Nueva Tribuna, diario nacido el 1 de mayo de 2008, Día Internacional del Trabajador, y vinculado a Público, diario que “se reivindica como medio de espíritu progresista” (PÚBLICO, 2024, online), se trata de una tribuna de opinión (2A y 2B) escrita por Javier García Fernández. El autor también asume que el PAD “aspira a aumentar la calidad de la democracia”, “aspira a reforzar la democracia y la participación de los ciudadanos”, “es un intento estimable de mejorar la calidad de la democracia sin desapoderar a los ciudadanos” o es un avance que determinará que tengamos una democracia más eficaz y más participativa y transparente”. Las autoras de este trabajo han evaluado la intensidad como alta, no sólo por la repetición de los argumentos, sino por apelar más a argumentos ideológicos que intrínsecos al Plan, como reflejan las siguientes palabras: “El contenido del Plan refleja las verdaderas debilidades de la democracia, no lo que, para desprestigiar al Gobierno, se inventan los ideólogos de la derecha y sus fundaciones. Es una buena respuesta a la campaña deslegitimadora de la derecha”.

En cuanto a las actitudes neutras, estas ocupan el segundo lugar en número de resultados, con un total de diez. Dentro de estas, pueden distinguirse tres tipos fundamentales:

- Neutras por limitarse a exponer los contenidos del Plan de manera descriptiva, en lo que podrían considerarse “neutras pedagógicas”, muy cercanas al denominado periodismo de servicio.
- Neutras por informar del Plan con abundancia de citas entremedadas, sin dar por supuestas las bondades del mismo, en lo que podrían denominarse como “neutras objetivistas”, muy características del periodismo de declaraciones.
- Neutras por equilibradas, en el sentido de que confían en los aspectos beneficiosos del Plan pero también añaden críticas y/o riesgos. Podríamos llamarlas “neutras balanceadas”.

TABLA 9. *Número de resultados con actitud neutra hacia el PAD*

Entidad	Nº de resultados con actitud neutra
Newtral	3
Antena 3	3
Demócrata	2
Público	1
Dircom	1
Total	10

Fuente: elaboración propia

El medio de comunicación especializado en verificación de datos, Newtral, ha obtenido tres resultados en las dos búsquedas realizadas. En la primera noticia, que aparece en las dos búsquedas (3A y 4B), se limita a informar de que el Gobierno ha creado “una comisión interministerial para cumplir con el Plan de Acción de la Democracia” y a explicar el contexto, la composición y los plazos. En la segunda pieza, se explican “qué medidas del Plan de Acción por la Democracia proceden del reglamento de medios europeo y cuáles no”. Nótese cómo, en este segundo caso, se les presta atención a las medidas relacionadas con la comunicación, como si de algún modo anticiparan que es ahí donde pueden surgir los principales escollos.

El canal televisivo Antena 3, propiedad de la corporación Atresmedia, cuenta también con tres resultados, todos ellos diferentes. El primero se limita a recoger las 31 medidas, acompañadas de una breve introducción en la que se atribuye claramente al Gobierno las supuestas finalidades del Plan. En la segunda noticia es una pieza de avance, donde se anuncia que “el Consejo de Ministros aprobará el Plan de Acción por la Democracia para luchar contra ‘la máquina del fango’”. Es una pieza breve donde el exceso de entrecomillados, incluido en el titular, refuerza su neutralidad. En último lugar, se encuentra una noticia que hace referencia a una intervención del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, en la Asamblea de la ONU, donde se vuelve a entrecomillar desde el mismo título: “Pedro Sánchez lleva a la ONU su plan de regeneración democrática: ‘Nunca tantas personas habían estado expuestas a la mentira’”.

Los dos contenidos de Demócrata, medio especializado en información parlamentaria, hacen referencia a una única noticia que aparece en dos búsquedas (12A y 8B), y se trata de una información de servicio de carácter neutro, dado que se limita a indicar qué ministerios se hallan implicados en el Plan de regeneración.

En el caso de Público, medio vinculado a una línea editorial progresista, aporta una pieza muy breve donde se recogen declaraciones de Pedro Sánchez en la Asamblea de la ONU.

Finalmente, se comenta Dircom, la Asociación de Directivos de Comunicación, que aporta un comunicado donde se equilibran los aspectos más positivos con los negativos. En el primer caso, la entidad comparte la idea de que “la actividad de todos quienes participamos en el proceso informativo debe estar amparada por la legislación y limitada por la ética, en un ejercicio responsable de nuestras profesiones”. Por ello, la entidad se reafirma en su compromiso con “una normativa que promueva la transparencia, la veracidad y la independencia de los medios y que establezca criterios claros para un ejercicio periodístico libre y responsable”. No obstante, la asociación también lamenta que “que en su preparación y diseño no se hayan tenido en cuenta las opiniones de las asociaciones profesionales de periodistas, los medios de comunicación y los profesionales de la comunicación. El plan hace alusiones al valor de la autorregulación, pero ese aspecto no se ha seguido en su elaboración”. Por ello, Dircom pide que en “la creación de nuevas instancias, figuras y órganos relacionados con estas materias participen decisivamente los profesionales citados como intérpretes y garantes de derechos constitucionales básicos. Es fundamental que la regulación de estos asuntos garantice la participación activa de los actores involucrados en el diálogo”. A juicio de las autoras, esta es la única pieza que puede clasificarse propiamente como “neutra balanceada”.

Hasta aquí los contenidos que las autoras de este trabajo han considerado más neutros. Ahora bien, junto a ellos existen otros que, si bien también podrían calificarse como tales, presentan pequeños matices que hacen inclinar la balanza hacia lo positivo o lo negativo de una forma más sutil. Para reflejar esa complejidad de lo real, las investigadoras han creado las categorías de intensidad “neutra positiva” y “neutra

negativa”. Conforman un total de 8 piezas, 5 de carácter más positivo y 3 más negativo.

TABLA 10. *Número de resultados con actitud neutra positiva hacia el PAD*

Entidad	Nº de resultados con actitud neutra positiva
Público	2
El Derecho.com	1
Región internacional	1
Newtral	1
Total	5

Fuente: elaboración propia

El primer medio es Público, con dos resultados que corresponden a una única pieza informativa (19A y 19B). La noticia se ha catalogado como neutra positiva porque, aunque también incluye muchas citas entrecomilladas, incluye adjetivos y nombres con una connotación positiva como “el esperado Plan de Acción por la Democracia” o “un hito concreto que es la celebración en la ciudad de Vitoria-Gasteiz de la novena Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto en otoño de 2025”.

En el caso de El Derecho.com, un portal de “noticias jurídicas y actualidad”, la noticia que incluyen es bastante neutra, pero tiende hacia lo positivo al dar por supuestas las buenas intenciones de modo explícito: “Once líneas de actuación y 31 medidas, en un ejercicio de transversalidad y con la intención de apuntalar las instituciones clave del Estado de Derecho”. Tampoco se observa la precaución de la inclusión de citas textuales en adjetivos muy empleados por el Gobierno: “Se reformará la Ley Orgánica del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen y de la Ley reguladora del derecho de rectificación, para mejorar el sistema con el que instar y lograr la rectificación de noticias falsas o abiertamente tendenciosas, con indemnizaciones y plazos adecuados”.

La inclusión de Región internacional, medio dirigido sobre todo a españoles que residen en el extranjero, se incluye una pieza muy breve sobre la participación de Pedro Sánchez en la Asamblea de la ONU, pero se omiten los entrecomillados y, por tanto, de algún modo se presuponen las buenas intenciones del Gobierno. Además, se presenta el

Plan como una lucha contra las fake news, asumiendo la interpretación del presidente en sus comparecencias: “Sánchez presentará el ‘Plan de Acción por la Democracia’, recientemente aprobado por el Consejo de Ministros de España, y su propuesta para combatir las fake news y fortalecer el debate público en diferentes países”.

Finalmente, en el caso de Newtral, nos hallamos ante una noticia bastante neutra pero más breve, por lo que la ausencia de entrecomillados se percibe con mayor claridad que en otras más largas, y ya desde el mismo titular: “Plan de Acción Democrática: el Gobierno quiere crear una comisión contra la desinformación y un registro de medios”. El primer párrafo refuerza esta interpretación: “Una iniciativa que persigue mejorar la transparencia y garantizar recibir una “información veraz” a través de 31 medidas que incluyen modificar el Código Penal, entre otras”.

En cuanto a las neutras negativas, se pueden citar cuatro ejemplos pertenecientes a los medios de comunicación públicos de Radio Televisión Española, el diario dirigido por Pedro J. Ramírez El Español, la emisora de radio Onda Cero perteneciente al grupo Atresmedia Radio y El Confidencial dirigido por Nacho Cardero.

TABLA 11. *Número de resultados con actitud neutra negativa hacia el PAD*

Entidad	Nº de resultados con actitud neutra negativa
RTVE	1
El Español	1
Onda Cero	1
El Confidencial	1
Total	4

Fuente: elaboración propia

La noticia de RTVE podría calificarse como neutra, dado que se hace referencia a una sesión de control donde se incluyen declaraciones tanto del presidente del Gobierno como del jefe de la oposición, Alberto Núñez Feijóo. Sin embargo, el hecho de que el titular abra con las declaraciones de Feijóo y en el vídeo que ilustra la pieza se incluya al mismo con un pie de foto con sus declaraciones, nos lleva a otorgarle el matiz de neutra negativa. Además, los términos empleados nos retrotraen a

tiempos oscuros para el país y, en ese sentido, se podrían calificar como anacrónicos: “Feijóo tacha de ‘censura’ el Plan de Acción por la democracia de Sánchez: ‘No se veía desde Franco’”.

En el ejemplo de El Español, la pieza expone las declaraciones de Pedro Sánchez ante la ONU, por lo que bien puede considerarse como neutra. Sin embargo, se incluye un tono informal que da pie a diferentes interpretaciones, desde el primer párrafo: “El encuentro se forjó durante la última visita de Pedro Sánchez a Brasil, en marzo de este año. Allí el presidente del Gobierno escuchó a su colega, Lula da Silva, que le explicó cómo los bulos propagados en las redes se tradujeron en un asalto a las instituciones del Estado y Sánchez captó el mensaje”. No obstante, lo más grave, a juicio de las autoras, es la presuposición de pensamientos, algo que no debería formar parte del periodismo, y menos en una pieza supuestamente informativa. Prosigue el autor: “Antes de que llegaran los famosos cinco días de reflexión, pero ya con un plan contra la desinformación en la cabeza, Sánchez y Lula acordaron entonces conformar un foro internacional para abordar el fenómeno de las ‘fake news’”. Nótese también como el PAD queda reducido a la parte informativa, algo que no refleja toda su realidad.

En tercer lugar, se halla el caso de Onda Cero, también muy sutil, puesto que se enumeran las 31 medidas que contiene el Plan de Acción por la Democracia. Sin embargo, antes de ello, la redactora ofrece información de contexto que relaciona el PAD con los presuntos delitos cometidos por la esposa del presidente, Begoña Gómez. Una pieza neutra, pero que podría llevar al lector/a a dudar de la oportunidad u oportunismo del Plan. Así comienza la noticia:

“El pasado mes de abril el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, anunciaba a todos los españoles que se tomaría un descanso. “Necesito parar y reflexionar”, declaraba entonces.

Durante los cinco días que duró el retiro del presidente hubo muchas especulaciones sobre la duración de su mandato. Si iba a dimitir, si no, a raíz de la polémica en torno a las investigaciones abiertas contra su mujer Begoña Gómez.

Poco después de reaparecer para anunciar que continuaba al frente del Gobierno, Sánchez dio a conocer el llamado 'Plan de Acción por la Democracia' para "lograr más transparencia y rendición de cuentas".

Finalmente, se halla la noticia perteneciente al diario digital El Confidencial, que se limita a exponer la opinión del presidente de la Junta de Andalucía, Juanma Moreno, con algunos matices que revelan un cierto sesgo crítico. Por ejemplo, cuando se interpretan las palabras de Moreno en un sentido que cuestiona las supuestas buenas intenciones del Gobierno: “Durante su intervención en el VI Andalucía Investors Day que organiza El Confidencial en Sevilla, el barón popular ha hecho mención a la ‘fiebre reguladora’ que ha detectado en la Moncloa en los últimos meses. Sin aludir de forma directa, se ha referido así a la ofensiva lanzada por el líder del PSOE después de los 5 días de reflexión que se tomó en abril tras la imputación de su esposa, Begoña Gómez, por las informaciones relacionadas con su carrera profesional desde la llegada de Sánchez al poder”. No obstante, más adelante se ofrece algún detalle más entrecomillado, pero que existe reiteración en la misma idea: “Pero lo respeto, es la libertad de expresión’, ha zanjado antes de afirmar que esa ‘fiebre reguladora’ de ‘algún alto dirigente’ coincide con sus ‘problemas personales’. Así, de forma velada, se ha referido Moreno a la actitud de Pedro Sánchez en los últimos meses”. Y se vuelve a insistir por tercera vez: “Sánchez ha utilizado esa idea de los ‘pseudomedios’ para criticar que la imputación de su esposa partió de una denuncia de Manos Limpias en la que había informaciones de varios medios, entre ellos El Confidencial”.

Como puede apreciarse, se trata de casos difíciles de catalogar y sin duda pueden generar discrepancias de interpretación. No obstante, consideramos que la inclusión de las actitudes “neutra positiva” y “neutra negativa” aportan matices interesantes y mayor riqueza al análisis. Estas últimas piezas nos muestran aspectos que pueden pasar desapercibidos en un análisis meramente cuantitativo, como las prioridades que revelan los titulares y las fotografías, las connotaciones de determinadas palabras y expresiones en las noticias y la información de contexto que se ofrece a la ciudadanía.

Finalmente, llega el momento de mostrar los resultados sobre las noticias catalogadas de intensidad negativa. Las analistas han incluido 8 resultados bajo dicha categoría.

TABLA 12. *Número de resultados con actitud negativa hacia el PAD*

Entidad	Nº de resultados con actitud negativa
El País	2
El Español	1
Diario 16+	1
Onda Cero	1
Ok Diario	1
Asociación de Periodistas de Aragón	1
Total	7

Fuente: elaboración propia

El diario El País, vinculado históricamente a una línea ideológica de izquierdas, se posiciona en las dos búsquedas (11A y 10B) con un artículo de opinión titulado “Las tareas pendientes de la democracia española” y redactado por Cristina Monge. El subtítulo del artículo manifiesta claramente la posición crítica de la autora: “Dada la preocupación por el deterioro del Estado de derecho que existe en Occidente y considerando la solemnidad con que fue anunciado, cabía esperar mucho más del plan de regeneración del Gobierno”. Seguidamente, Monge resume sus cuatro críticas principales: mínimas novedades, poca concreción, escasa ambición y nula participación. Tras la lectura del texto, podrían añadirse algunas más. Las principales críticas serían entonces las siguientes:

Poco novedoso. Las medidas presentadas “forman parte del repertorio habitual que distintos gobiernos, expertos y profesionales recomiendan” e incluso de algunas medidas ya comprometidas por el Gobierno. Por ello, la autora duda de que se trate realmente de una “apuesta estratégica” que pueda hacer frente a los problemas de desconfianza y desafección que “minan la democracia”.

Inconcreto. La falta de concreción del Plan no favorece su implantación, ya que “permite ver fantasmas a quien quiere verlos y decepciona a quien, esperanzado, esperaba encontrar una propuesta de valor”.

Sin ambición. Seguidamente, la autora señala que el Plan “carece de toda ambición. No encontrarán en sus páginas ni una visión proactiva ni propuestas innovadoras”. Por el contrario, la redactora detecta “medidas defensivas que buscan ir tapando vías de agua”, algo insuficiente en una crisis “profunda”.

Ausencia de participación. Monge revela que el Plan “nace sin ninguna participación” y al mismo tiempo “tampoco incorpora nada” sobre este aspecto. El no haber tenido en cuenta a profesionales, académicos y otros agentes de la sociedad civil es otro indicio de la escasa ambición del proyecto y, añade, de “poca habilidad para la generación de alianzas, claves a la hora de afrontar desafíos como este”.

Incompleto. El Plan de Acción por la Democracia se centra en el poder ejecutivo, legislativo y mediático, pero obvia al poder judicial.

Tramitación compleja. La periodista menciona que algunas medidas dependen únicamente del Gobierno, pero que otras requieren “un trámite parlamentario que se antoja tortuoso”.

El siguiente contenido es un artículo de opinión redactado por Beatriz Becerra y publicado en El Español, un medio digital con una línea editorial opuesta a la de El País. Titulado “¿A quién beneficia el 'Plan de acción por la democracia' de Pedro Sánchez?”, la autora comienza con una breve explicación sobre dónde y quiénes han presentado el Plan, y un breve contexto sobre el Plan de Acción por la Democracia Europea en el que supuestamente se basa el PAD español. De hecho, Becerra opina que Sánchez está utilizando la iniciativa europea no para buscar lo mejor para la democracia sino en beneficio propio y de su esposa. El texto es algo extenso, pero merece la pena recogerlo para mostrar también una intensidad mucho más elevada que en el texto anterior, tanto por las palabras que utiliza como por la atribución de intenciones que establece:

“En julio de 2024, el presidente del Gobierno de España descubrió en ese Plan de acción por la democracia europea una coartada perfecta para inventar un (inexistente) mandato europeo de desarrollo del mismo que se tradujera en la puesta en marcha de su propio plan.

Un plan pergeñado en aquel retiro y reflexión de abril, y motivado, como expresó con sus propias palabras en la carta que dirigió a la

ciudadanía, por la campaña orquestada por la derecha, la ultraderecha y los medios de comunicación contra él y su esposa.

Esa era la razón y no otra.

Así, Sánchez decidió apropiarse del nombre y se lo plantó sobre la marcha al Plan de regeneración democrática que llevaba dos meses rumiando, entre los seudomedios y la máquina del fango.

Usar el nombre del plan no significaba ni mucho menos que el suyo fuera la trasposición obligada de este. Pero esa cobertura europea le fue útil cual caballo de Troya para vestir su iniciativa personal e instrumentalizar el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación a su capricho de cónyuge colérico, antes de que languideciera y quedara en poca cosa o nada, como a la vista está que será el caso.

Pero para quien no es nada buena esta componenda es para los ciudadanos, porque intenta confundirlos a propósito”.

Seguidamente, la autora explica que el Plan no es una trasposición del Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación, porque al tratarse de una directiva su aplicación es directa y, de hecho, lleva meses en vigor. En concreto, desde el 17 de abril de 2024. Este hecho le da pie a la autora a afirmar que “no es verdad por tanto eso de que ‘ahora toca trasladarlo a España’” y acusar al presidente de mentir: “El presidente Sánchez pronunció en el Congreso esas mismas palabras, a sabiendas de su falsedad. ¿Fue aquel un bulo interesado lanzado en directo por el presidente del Gobierno de España en sede parlamentaria y con la máxima exposición mediática?”.

Una vez criticadas las supuestas verdaderas intenciones del presidente y la manipulación que ha llevado a cabo para conseguir su beneficio personal y familiar, la autora se centra en la atribución de responsabilidades. Para Becerra, la regeneración democrática no es tan necesaria como la regeneración de los políticos y, en concreto, el poder Ejecutivo: “Quienes más responsabilidad tienen, quienes ejercen el máximo poder ejecutivo en nuestro país, son quienes deben asumir un compromiso ético más exigente”.

A continuación, Becerra expone el que parece el argumento más contundente para oponerse al Plan de Acción por la Democracia. Según la autora, el Plan constituye un “artefacto multitema” que “que enmascara un objetivo esencial de restricción de libertades civiles”. Y a continuación enumera siete medidas que “deberían alertarnos”:

- 1. “El registro de propiedad e inversión de medios de comunicación que distinga medios de `seudomedios`”.
- 2. “La reanimación de la ley de lobbies”.
- 3. “El reparto (ya en marcha) de cien millones de euros a medios con dudosos criterios de selección”.
- 4. “La descarada discriminación positiva de medios en lenguas cooficiales”.
- 5. “La nueva ley de publicidad institucional sin mención a la transparencia de inversiones publicitarias de las empresas públicas (que manejan cerca del 80% de los presupuestos)”.
- 6. “La reforma de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que asuma la competencia en materia de servicios digitales y medios de comunicación”.
- 7. “Una nueva comisión parlamentaria sobre desinformación que sirva como cajón de sastre”.

El artículo finaliza con un apunte sobre la veracidad, “una palabra que no sólo me infunde muchísimo respeto, sino que es mi derecho constitucional”. Y vuelve de nuevo sobre la atribución de responsabilidades de la clase política a la hora de transmitir información veraz, en lo que se podría interpretar también como una falta de coherencia: “En los dos meses transcurridos desde el anuncio de este plan en sede parlamentaria, Pedro Sánchez y su gobierno han tenido tiempo y una gran oportunidad de involucrar de verdad a la sociedad civil, a toda, en esa tarea compartida. Y no lo han hecho”.

Finalmente, la autora también hace una alusión a la falta de participación en que se ha desarrollado el Plan: “Los ciudadanos necesitamos y

tenemos derecho a participar activamente en la propuesta de soluciones a los problemas que nos afectan, y no podemos, no debemos dejar de reclamarlo. No podemos, no debemos dejar de ejercer nuestro poder. Porque ahí sí que nos va la democracia”.

El tercer artículo de opinión pertenece a Diario 16+, un diario digital que en su sección de Quiénes somos se considera heredero del Diario 16 y comprometido con “con la sociedad, no solo española, sino mundial, sobre todo con el feminismo, la igualdad real, los derechos humanos, la justicia social y la diversidad desde una conciencia social colectiva propia”.

El artículo lo redacta Francisco Villena y se titula “Orwell, Sánchez y el Ministerio de la Verdad”. El artículo comienza con una manifiesta desconfianza acerca de las supuestas intenciones del Gobierno, con un uso irónico de las preguntas retóricas:

“El Gobierno de Pedro Sánchez ha anunciado su Plan de Acción por la Democracia y, a simple vista, parece apuntar hacia la protección de los ciudadanos frente a la desinformación. El derecho a una información veraz, nos dicen, emana de la Constitución. ¿Quién podría oponerse a algo tan noble? Llamarlo Ley de Intervención de Medios o crear el Ministerio de la Verdad cantaría mucho.

Ahora bien, el argumento principal contra el PAD se centra en el peligro que estas medidas pueden presentar para la libertad de los medios de comunicación:

“Pero, detrás de este plan con nombre rimbombante, surge una duda inevitable: ¿quién decide qué es un bulo? Y más importante aún, ¿quién controla a los que tienen ese poder? Porque cuando es el propio gobierno el que asume la tarea de vigilar a los medios de comunicación, la línea entre lo que es protección y lo que es censura se vuelve alarmantemente borrosa”.

Este argumento principal se va reiterando de diferentes maneras a lo largo del texto, hasta llegar a afirmar que el Plan no sólo supone un peligro para la libertad de expresión, sino para la capacidad de pensar:

“Si dejamos que el poder controle la información, que la filtre y la mas-tique antes de dárnosla, entonces lo que estamos perdiendo no es solo la libertad de expresión, sino nuestra capacidad de pensar por nosotros

mismos. Y cuando queramos abrir los ojos, ya será demasiado tarde. ¡Ay, Orwell y el Ministerio de la Verdad!”.

Otro texto que se ha posicionado entre los primeros 20 resultados de búsqueda pertenece al género de la ficción sonora, elaborado por un autor/a anónima de la emisora de radio Onda Cero.

La pieza posee un marcado tono irónico-sarcástico desde el mismo titular: “España en hora’, el programa de radio regenerado con IA según el Plan de Acción por la Democracia”. Y desde la primera fase ya queda claro que lo que se critican fundamentalmente son las medidas relativas al ecosistema mediático: “El júbilo se extiende por los pueblos y ciudades de la España plural para celebrar la victoria de la democracia sobre la desinformación y los bulos”. Entre los aspectos más criticados, se hallan:

El registro de medios de comunicación. “La Comisión Nacional de la Recta Competencia ha actualizado el registro de medios de comunicación tras las últimas altas y bajas decididas por la Oficina de Patentes de Corso”.

Riesgos para la libertad, con reminiscencias al pasado franquista y una visión negativa de la ética. “Causan baja: el diario El Liberal por sobrepasar el número de artículos de opinión adecuado para un buen periódico y que la ley establece en 0,5 en días alternos. La revista especializada a fondo por incluir detalles innecesarios en sus reportajes y la emisora Radio Hispánica, al haberse acreditado que el titular de su primera licencia era J12, lo fue también bajo el régimen franquista de un estanco”. “El ministro de Información y Ética ha presidido la reunión del Consejo Editorial de la Alianza de Medios Independientes de España en su discurso de apertura. Ha invitado a los responsables a debatir en libertad sobre los efectos benéficos de limitar la libertad de debate”.

Cuestión ideológica. “En estas simpáticas imágenes grabadas en el Gimnasio de Palacio por su director de Comunicación, el jefe del Ejecutivo, guía y puntal de la Federación de Territorios, se solaza en compañía de dos directores generales derribando bolos con los rostros de conocidos diputados derechistas”.

A continuación, se examinan tres textos que, a diferencia de los anteriores, pertenecen al género de noticias. El primero es una noticia publicada por el medio digital OK Diario dirigido por Eduardo Inda. El titular ya revela un enfoque crítico centrado en las medidas referentes al poder mediático: “Sánchez aprobará mañana un ‘plan de acción por la democracia’ para meter en cintura a los medios críticos”.

La pieza comienza con una breve introducción al contexto en que se ha gestado el Plan, en el que se pone en duda la versión oficial del Gobierno: “El dirigente socialista promovió esta nueva mordaza contra los periodistas como respuesta a las informaciones periodísticas que permitieron imputar a su esposa, Begoña Gómez”. A continuación, se exponen los argumentos del presidente Pedro Sánchez, todos ellos debidamente entrecomillados. Como botón de muestra sirva este párrafo: “Según Pedro Sánchez, ese plan de acción ayudará a ‘dotar de más transparencia, más pluralidad y mayores garantías’ a las Cortes Generales y al ‘ecosistema informativo’ y servirá para hacer frente a la ‘desinformación y la ‘máquina del fango’ que asedian a la democracia”.

Una vez expuesta la posición oficial, el redactor menciona algunos asuntos que le parece especialmente interesantes y, podríamos decir, preocupantes:

- Falta de transparencia. “Ni en el anuncio de este martes por parte del presidente, ni en las ocasiones previas en las que Sánchez u otros ministros han hecho referencia al mismo, nadie ha dado mucho detalle de cómo iba a ser este plan”.
- Ausencia de participación plural. “Ni tan siquiera se han filtrado detalles en su proceso de redacción, con asociaciones de prensa y directores de medios afines como ponentes”.
- Obligación de hacer público “el nombre de todos los accionistas y cómo se financian las empresas”.
- Limitación de la publicidad institucional a los medios que “no se ajusten a los estándares de información que se requieran. Lo que puede poner en un serio riesgo la viabilidad de muchas

empresas y beneficiar aún más a todos aquellos que son amables con el poder”.

- Reforma de leyes de los años 80 como la ley de rectificación y derecho al honor.
- Peligro para la libertad de expresión: “La línea roja de algunas de las normas que se incluirán, que chocan con el derecho a la libertad de expresión, pueden provocar que el plan no cuente con los apoyos parlamentarios dado la frágil mayoría del Gobierno de coalición”.

Finalmente, se analiza la noticia publicada por la Asociación de Periodistas de Aragón, donde se recogen las declaraciones del presidente de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE), Miguel Ángel Noceda. El titular de la pieza ya refleja una actitud negativa de carácter intenso al utilizar una expresión coloquial y con una cierta connotación amenazante: “El presidente de la FAPE advierte al Gobierno de que no dejará ‘pasar una’ con el Plan de Acción por la Democracia”. Es cierto que no todo lo indicado en la pieza es negativo, pero queda clara la preocupación por el representante de las principales asociaciones de prensa, la libertad de los medios de comunicación:

“[Noceda] Expresó que desde la FAPE otorgaron su ‘apoyo’ al Gobierno en la aprobación y ejecución del nuevo plan pero le transmitieron que las medidas no pueden “delimitar ni controlar” los medios de comunicación y su libertad”.

Seguidamente, la pieza hace referencia a la propuesta de Noceda de crear una “comisión asesora” formada por expertos en materias como “el análisis de la pluralidad de los medios de comunicación, la vigilancia del reparto de publicidad institucional en los medios y/o el uso de herramientas que fomenten la alfabetización mediática”.

Miguel Noceda también se mostró preocupado por saber a quiénes afectará el Plan y, por ello, “reiteró que desde FAPE serán ‘activistas’ y estarán ‘vigilantes’ para buscar la correcta aplicación del plan de regeneración”.

En la misma pieza también se recogen algunas declaraciones de Fernando González Urbaneja, quien vuelve a mostrar su preocupación por

la libertad de los periodistas: “[Urbaneja] alertó de que ‘parece’ que los Gobiernos ‘quieren controlar a los periodistas’, a pesar de que siempre fueron estos quienes estaban para ‘controlar a los poderes’”.

Expuestos los principales resultados del análisis, llega el momento de apuntar algunas de las conclusiones de este trabajo y someterlas al debate público.

6. CONCLUSIONES

Las autoras de este trabajo consideran que las principales conclusiones de esta investigación pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Quien golpea primero, golpea más fuerte

Los resultados muestran que la institución promotora del Plan de Acción por la Democracia es quien lleva la iniciativa a nivel comunicativo. La Moncloa marca los tiempos y los contenidos, por lo que no resulta extraño que logre más resultados que el resto de fuentes y que estos se hallen mejor posicionados.

Se confirman, por tanto, las hipótesis número 1 y número 2 de este trabajo, que presuponían una participación más activa por parte de los promotores, con un mejor posicionamiento en los buscadores (H1) y con más recursos para informar de la iniciativa (H2).

El oficialismo en las primeras reacciones

El análisis también revela que predominan las piezas de carácter positivo, 14 frente a las 10 neutras y las 7 negativas, algo que puede tener cierta lógica al tratarse de unas primeras reacciones donde resulta fácil dejarse llevar por el discurso o narrativa oficial. Si a las 14 piezas calificadas como positivas se suman las 5 neutras positivas, estaríamos hablando de un total de 19, casi la mitad de los primeros 40 resultados recogidos en la sección de Noticias del buscador Google el 27 de septiembre de 2024.

La neutralidad, en mejor salud de la esperada

Otro resultado que también sorprende a las autoras es la abundancia de noticias neutras: 10 “puramente” neutras, 5 neutras positivas y 4 neutras negativas. Este hecho revela que las fuentes de información han hecho un esfuerzo importante por informar de la manera más aséptica u objetiva posible, algo que infunde algo de esperanza a quienes todavía creen en el valor de los medios de comunicación y sus profesionales para ofrecer información veraz a la ciudadanía.

Por ello, puede afirmarse que no se confirma totalmente la hipótesis número tres (H3), ya que la mayoría de los posicionamientos se limitan a exponer las medidas del plan de manera bastante equilibrada. Las escasas excepciones proceden de los medios más críticos, quienes se centran casi exclusivamente en las medidas referentes al “ecosistema informativo”, sin tener en cuenta las medidas sobre el poder ejecutivo y legislativo.

El gran argumento a favor: elevar la calidad de la democracia española

El gran argumento, sin duda, para sacar adelante las medidas del Plan de Acción por la Democracia constituye su máximo ideal manifestado, elevar la calidad de la democracia española a través de los tres ejes expuestos con anterioridad: poder ejecutivo, medios de comunicación y poder legislativo.

En este punto, se observa también que los medios que han informado de manera más positiva han sido precisamente los vinculados a la ideología del partido en el Gobierno, esto es, El Plural y Nueva Tribuna (vinculado al diario Público). Por tanto, se confirma la hipótesis que afirma que los medios con una línea editorial de izquierdas informan de manera más positiva que los alineados con ideologías de derechas. Ahora bien, en el caso contrario se observan algunos matices, puesto que entre los medios de comunicación que han informado con una actitud más negativa o crítica no sólo se encuentran El Español y Onda Cero, sino también El País o Diario 16+, más vinculados a corrientes

progresistas. Por tanto, las hipótesis número cuatro y cinco (H4 y H5) sólo se han confirmado parcialmente.

El gran argumento en contra: el control de la información

En cuanto a los argumentos en contra, los medios con una línea ideológica más conservadora han cuestionado el Plan sobre todo por su amenaza para los medios de comunicación, la libertad de información y/o la libertad de expresión, y de una manera mucho más intensa que los medios de tendencia de izquierdas, salvo la columna de opinión de Nueva Tribuna. Los representantes de los periodistas también se han alineado con esa posición y se han mostrado especialmente preocupado por la libertad de los periodistas. Como puede observarse, el miedo a la falta de libertad constituye el principal escollo, aunque no todos la entienden de la misma manera y con la misma intensidad, matices constituirán sin duda un problema cuando se haya de ahondar en su regulación.

En todo caso, se confirma parcialmente la hipótesis cinco (H5) y totalmente la seis (H6), que indicaba que “el principal argumento en contra del Plan residiría en los peligros que este podría acarrear para la libertad”.

Una cuestión preocupante ya anticipada: falta de confianza en la institución promotora

Los medios de tendencia conservadora también han puesto el acento en el contexto en el que nace el Plan, un momento en el que el presidente denuncia el acoso al que se está viendo sometida su mujer, Begoña Gómez. Esto les lleva a sospechar, y así se lo revelan a sus lectores de manera más o menos directa, de las buenas intenciones del plan, una sospecha que sin duda dificultará su tramitación.

Un motivo para la esperanza: la participación de todos los involucrados

A pesar de todo lo anterior, existen motivos para la esperanza. Desde la Asociación de Directivos de Comunicación, una de las fuentes de información más equilibradas que se han hallado en el análisis, se critica la falta de escucha por parte del Gobierno y al mismo tiempo se le invita

a tener en cuenta a todos los involucrados en el Plan. Si el Gobierno realmente cree en la transparencia y rendición de cuentas, está en su mano atender esa petición y comenzar a restaurar la falta de confianza, como paso previo a la regeneración de la democracia.

7. REFERENCIAS

- ABC. “La UE declara la «guerra» a la desinformación de cara a las próximas elecciones”. <https://bit.ly/3BTNgXV>
- Asociación de la Prensa de Madrid, García, María Jesús (2024). “El Informe de la APM de 2024 constata precariedad, bajos salarios, presiones y polarización en la profesión periodística”. <https://bit.ly/3Pu74En>
- Bauhr, M. y Grimes, M. Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime, Law and Social Change*. (2017). En Barreda, M. y Cerrillo, I y Martínez, A. (2023). *Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: un análisis de las comunidades autónomas*. *Revista de Estudios Políticos*, 202, 137-169. doi: 10.18042/cepc/rep.202.05
- Boletín Oficial del Estado. (2024). Real Decreto 955/2024, de 24 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial de seguimiento e impulso del Plan de Acción por la Democracia, y se establece su composición y funcionamiento. <https://bit.ly/4gOqqjD>
- Centro de Investigaciones Sociológicas. (2024). *Barómetro de septiembre 2024*. <https://bit.ly/42cpAsi>
- Colella, L. (2015). Encuentros y desencuentros filosóficos y políticos entre Badiou y Rancière. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, 20 (2), 217-230. Universidad de Málaga
- Dahl, R.A. (1998). *La democracia Una guía para los ciudadanos Traducción de Fernando Vallespín*. Taurus.
- Economist Intelligence Unit. (2024). “Democracy Index: conflict and polarisation drive a new low for global democracy”. <https://bit.ly/3C5GTk7>
- Edelman. (2024). *Edelman Trust Barometer*. <https://bit.ly/4hdDKOm>
- Gómez, E. (2024). “Los 5 retos de la democracia española”. <https://bit.ly/4afC2dl>
- Hallin, D.E. y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados*. Hacer editorial.

- Jiménez Gómez, E. (2011). “Autorregulación versus regulación. El discurso periodístico sobre la Proposición de Ley de Estatuto del Periodista Profesional (2004-2008)”. En: *Estudios sobre el mensaje periodístico*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 17(1), pp. 141-146. <https://bit.ly/4heswsR>
- Nord, M., Lundstedt, M., Angiolillo, F., Borella, C., Gastaldi, L., Good God, A. Natsika, N. y Staffan I.L. (2024). *Informe sobre la democracia 2024: La democracia gana y pierde en las urnas*. Pontificia Universidad Católica de Chile: Instituto de Ciencia Política / Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute). <https://bit.ly/4jaoxiK>
- Norris, P., (2020). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press. En Echeverría, M. & Mani, E. *Efectos de los medios tradicionales y sociodigitales en la confianza política*. *Communication & Society*, 33(2), 119-135. <https://bit.ly/4jf4aAQ>
- Plan de Acción por la Democracia. (2024). <https://bit.ly/4abRQx6>
- Público. (2024). “Quiénes somos”. <https://bit.ly/40fM2OR>
- Renobell Santaren, V. (2024). La política de los discursos cambiantes en España, en Ruiz Sánchez, J.C. y Bermúdez Vázquez, M. (Coord.) *Territorios de pensamiento*, ISBN 978-84-1170-933-0. Editorial Dikynson.
- V–Dem Institute. (2024). *Democracy Report 2024*. <https://bit.ly/40EJfQJ>

EL DISCURSO MEDIÁTICO DE LA PRENSA ESPAÑOLA SOBRE LOS POLÍTICOS FRANCESES EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2024

ÁLVARO RAMOS RUIZ

Universidad Loyola Andalucía (España)

1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones legislativas de Francia de 2024 representan un fenómeno político de gran relevancia. Tras la contundente victoria del partido de ultraderecha Agrupación Nacional (*Rassemblement National*, en francés) en los comicios europeos, el presidente de la República, Emmanuel Macron, decidió disolver de forma anticipada la Asamblea Nacional y convocar elecciones. Estas votaciones se desarrollaron en un contexto de importantes tensiones sociales y una creciente polarización política en el país, en el que las fuerzas políticas más extremas, tanto de derecha como de izquierda, han ido ganando una significativa influencia en el panorama nacional.

La posibilidad de una victoria de Agrupación Nacional en las legislativas, tras los buenos resultados obtenidos en las elecciones europeas, centró la atención de los medios de comunicación europeos, que dedicaron una amplia cobertura a todo lo que acontecía en el país galo. En el caso de España, la proximidad geográfica y las relaciones bilaterales entre ambas naciones (ej.: Madrid Juan, 2004, Mestres, 2014, etc.) hicieron que los medios, especialmente la prensa, brindaran un tratamiento informativo destacado, enfocándose en los líderes de los principales partidos políticos y en el posible impacto de estas elecciones sobre el equilibrio político europeo.

En este contexto, los medios desempeñan un papel fundamental al actuar como intermediarios entre la realidad social y el público (Gomis,

1974, pp. 530-531), ofreciendo una visión parcial de la realidad basada en criterios editoriales específicos, vinculado en ocasiones a determinados grupos o partidos políticos (Hallin y Mancini, 2004, p. 98). Dicha construcción de la realidad proporcionada por la prensa puede orientar la opinión pública sobre fenómenos de actualidad, ejerciendo así una influencia que se manifiesta a través del lenguaje empleado (Ramos Ruiz, 2021a, p. 1982) y, por ende, mediante el discurso mediático (Charaudeau, 2005, p. 15). De esta forma, los medios se erigen como agentes persuasores clave (Parsons, 1967) gracias al control de la agenda mediática y a la interpretación de los hechos (McCombs y Shaw, 1972). En el ámbito electoral, los periódicos desempeñan un rol crucial en la construcción de la imagen de los líderes políticos ante la audiencia.

Por consiguiente, el presente estudio tiene como propósito principal analizar la representación de los líderes políticos franceses en la cobertura de la prensa española durante las elecciones legislativas de 2024. Para ello, se plantean dos objetivos específicos: a) realizar un análisis de la cobertura mediática proporcionada por las principales cabeceras españolas sobre los líderes políticos franceses, y b) comparar los resultados entre los distintos medios seleccionados para el estudio.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta un breve contexto histórico-político sobre las elecciones legislativas francesas de 2024. En segundo lugar, se aborda el marco teórico centrado en los principios de la teoría de la Agenda Setting y la influencia de los medios. En tercer lugar, se detallan el corpus y la metodología de análisis. En cuarto lugar, se exponen y discuten los resultados de la investigación. En quinto y último lugar, se presentan las conclusiones.

2. CONTEXTO POLÍTICO DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE FRANCIA 2024

Las elecciones legislativas de Francia de 2024 marcaron un momento decisivo en la política del país, que atraviesa una fase de fragmentación ideológica y polarización sin precedentes. Estos comicios fueron particularmente significativos debido a la disolución anticipada de la Asamblea Nacional por parte del presidente Emmanuel Macron, en un

contexto donde la influencia de su partido centrista Juntos (*Ensemble*, en francés) se había debilitado frente al creciente apoyo popular al partido de ultraderecha Agrupación Nacional de Marine Le Pen. Precisamente, esta formación ultra había cosechado un importante triunfo en las elecciones europeas celebradas en junio.

Ante este contexto de agudas tensiones sociales y una creciente polarización política en el país, las fuerzas políticas más extremas, tanto de derecha como de izquierda, fueron ganando una considerable influencia en el panorama nacional. En la primera vuelta de estas elecciones legislativas, el partido Agrupación Nacional, liderado por Jordan Bardella, alcanzó el 29,26 % del voto popular, erigiéndose como primera fuerza política y pasando por delante del bloque de izquierda Nuevo Frente Popular (*Nouveau Front Populaire*, en francés) con un 28,6 % y de Juntos con un 20,04 %. Esta victoria de Agrupación Nacional provocó una ola de preocupación en varios sectores, debido al riesgo de que, por primera vez en la historia reciente, el primer ministro sea del partido de ultraderecha. La situación motivó que tanto la izquierda como los *macronistas* pidieran a sus simpatizantes apoyar a otros candidatos para evitar una mayoría absoluta de Agrupación Nacional en la segunda vuelta.

Aunque el partido de ultraderecha volvió a obtener la mayoría de votos, un 32,05 %, no fue suficiente para alcanzar la mayoría absoluta. De hecho, quedó finalmente como tercera fuerza parlamentaria, por detrás de Juntos y del Nuevo Frente Popular que fue la formación que más representación consiguió en la Asamblea Nacional. Tras ello, y con una cámara muy polarizada, Macron se vio en la obligación de buscar un candidato de consenso para evitar el bloqueo político. En este caso, la responsabilidad recayó sobre Michael Barnier, un político de derechas que había sido comisario de la Comisión Europea y ministro en los gobiernos de Chirac y Sarkozy.

3. MARCO TEÓRICO: LA TEORÍA DE LA AGENDA SETTING

La Teoría de la Agenda Setting, propuesta por McCombs y Shaw en 1972, sugiere que los medios de comunicación no reflejan simplemente la realidad, sino que influyen en la percepción pública al destacar

ciertos temas y omitir otros. Esta teoría sostiene que existe una correlación entre los temas que los medios priorizan y los asuntos que el público percibe como importantes (McCombs y Shaw, 1972). De esta forma, los medios de comunicación no solo determinan qué pensar, sino también sobre qué pensar, orientando las preocupaciones y el enfoque de la audiencia hacia temas seleccionados (Cohen, 1963, p. 13).

A través de procesos editoriales y decisiones sobre la cobertura informativa, los medios logran influir en la forma en que la audiencia percibe y evalúa los problemas públicos (Iyengar y Kinder, 1987). Además, estudios recientes sugieren que la Agenda Setting no solo establece qué temas son importantes, sino también cómo deben interpretarse, en un proceso denominado framing o encuadre de las noticias (Entman, 1993). Este proceso de encuadre contribuye a moldear la opinión pública y la percepción de los actores sociales involucrados, resaltando ciertos aspectos de la realidad mientras que minimiza otros.

Por tanto, los medios actúan como un filtro que define la relevancia de los asuntos sociales, políticos y económicos en un contexto específico, haciendo de intermediarios o «puentes» (según López-Escobar *et al.*, 1996) entre lo que la audiencia percibe y lo que verdaderamente forma el mundo real (Gomis, 1974, pp. 530-531). De esta forma, los medios crean en la mente del público unas determinadas imágenes sobre lo que está sucediendo en el mundo exterior (Lippmann, 1922), orientando la manera en la que la audiencia entiende la realidad social.

Es evidente que el poder de los medios en la configuración de la agenda pública es una herramienta crucial en los procesos políticos y sociales. Los ciudadanos, al depender de la información proporcionada por los medios, desarrollan percepciones y opiniones en función de lo que reciben (Ramos Ruiz, 2021a, p. 1982), lo que convierte a los medios en actores fundamentales en la formación de la opinión pública y en la consolidación de ciertos paradigmas sociales (Rodríguez Díaz, 2004, p. 63).

4. CORPUS Y METODOLOGÍA

Para el presente estudio, se ha compilado un corpus para fines específicos compuesto por textos periodísticos de información y de opinión

de los principales diarios de información general de España. Los medios se han seleccionado por ser los diarios generalistas más leídos según el Estudio General de Medios (EGM), además, de ser los impresos con mayor difusión según los datos de la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD). Los periódicos en cuestión son *El País*, *El Mundo*, *La Vanguardia*, *ABC*, *El Periódico de Cataluña*, *La Razón* y *El Faro de Vigo*. Asimismo, se debe apuntar que las cabeceras seleccionadas para el estudio presentan diferentes líneas editoriales, lo que implica una representación de un amplio espectro ideológico de la prensa española. El corpus lo conforman un total de 332 textos y tiene una extensión de 225.592 palabras. En cuanto al marco temporal, abarca desde el 10 de junio, el día después de la convocatoria de las elecciones, hasta el 8 de julio, fecha posterior a la votación de la segunda vuelta.

A continuación, en la Tabla 1, se muestra el número de textos periodísticos y el número de palabras en cada uno de los periódicos seleccionados.

TABLA 1. *Número de textos y palabras en cada uno de los periódicos del corpus.*

Periódicos	Número de textos	Número de palabras
El País	31	21.962
El Mundo	46	36.168
La Vanguardia	62	33.546
ABC	36	20.422
El Periódico de Cataluña	49	39.332
La Razón	63	37.921
El Faro de Vigo	45	36.241
TOTAL	332	225.592

Fuente: elaboración propia

Para el análisis del corpus, se ha empleado una metodología que adapta las propuestas previas de Ramos Ruiz (2021b, 2022, 2023) sobre el análisis del sesgo informativo mediante el estudio del léxico en el discurso mediático de la prensa española sobre el Brexit. En el caso concreto del presente trabajo, se ha planteado una metodología cuantitativa y de base estadística cuya finalidad es analizar la representación de los líderes políticos de los principales partidos franceses que han concurrido a las elecciones legislativas de 2024. En primer lugar, se procesó el corpus

de textos a través del programa informático Sketch Engine[®] (Kilgariff *et al.*, 2014), que permite la recuperación semiautomática de palabras clave. En este caso, se han empleado como descriptores de búsqueda los apellidos de los principales candidatos de los tres partidos, como son: «Bardella», «Attal» y «Castets». Asimismo, hemos considerado relevante tener en cuenta a los líderes de dichos partidos que, aunque no participan como candidatos, sí han tenido un papel relevante durante la campaña y el periodo electoral. Es el caso de: «Le Pen», «Macron» y «Mélenchon». Seguidamente, se han registrado las frecuencias de aparición de cada término en los distintos medios de comunicación para evaluar la relevancia y el protagonismo asignado a cada político en cada periódico analizado. Para ello, se ha obtenido la frecuencia relativa en función al número de palabras totales de cada subcorpus, para poder hacer una comparativa entre los siete medios analizados. Además, para otorgar al estudio una perspectiva diacrónica, se ha dividido el corpus en tres etapas: los días previos a la campaña electoral, el periodo de la campaña electoral y el tiempo comprendido entre la primera y la segunda jornada de votación. De esta forma, se puede analizar de una manera más pormenorizada la representación y la evolución de estos políticos en el discurso periodístico en las semanas que duró este proceso electoral. Este análisis temporal resulta relevante ya que permite comprender la variación en la visibilidad de los líderes políticos y cómo los medios los han proyectado en la audiencia.

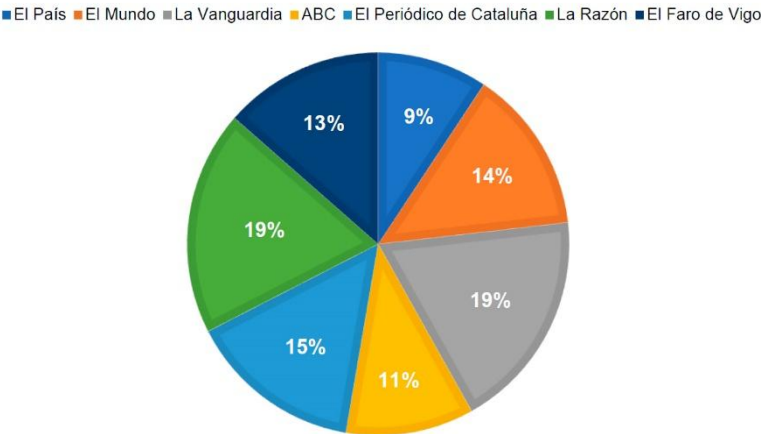
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En el presente apartado se presentarán y discutirán los resultados obtenidos del análisis anteriormente descrito. En primer lugar, se comentarán los datos relacionados con la cobertura realizada por parte de los periódicos analizados, como bien se pone de manifiesto en el siguiente Gráfico 1.

El Gráfico 1 muestra claramente que los periódicos que más atención han dedicado a las elecciones legislativas francesas son *La Razón*, con un total de 63 textos, y *La Vanguardia*, con 62, representando ambos el 19 % del total del corpus. A continuación, encontramos una horquilla de tres diarios que mantienen una cobertura que oscila entre los 40 y

los 50 textos. Es el caso de *El Periódico de Cataluña*, con 49 artículos, lo que supone el 15 % del total, seguido de cerca por *El Mundo*, con 46 textos que alcanzan el 14 %, y *El Faro de Vigo*, que aporta 45 artículos, equivalentes al 13 % del corpus.

GRAFICO 1. *Porcentaje de textos publicados por cada medio*



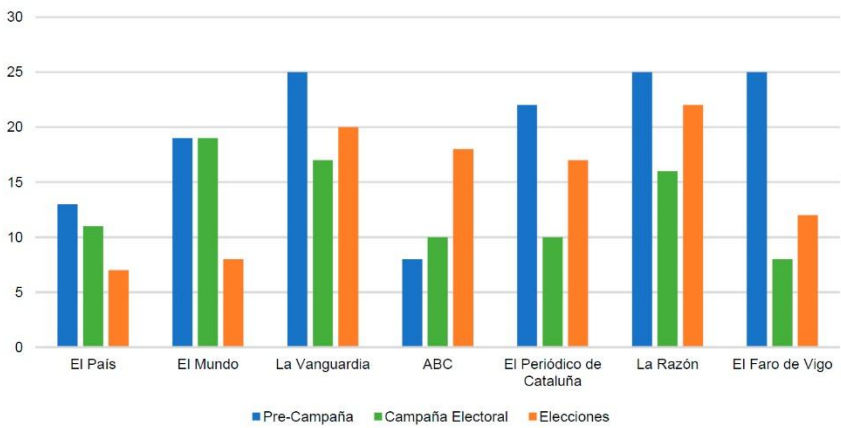
Fuente: Elaboración propia.

Con una cobertura ligeramente menor, superando la treintena de textos están *ABC* que registra 36 textos, representando el 11 %, mientras que *El País* ocupa el último lugar, con 31 artículos y un 9 % del total. Este desglose evidencia cómo la atención a este tema ha variado entre los diferentes medios, destacando el interés mayoritario en algunas publicaciones sobre otras.

Seguidamente, comentaremos dichos datos teniendo en cuenta los tres periodos temporales, para conocer con más detalle cómo ha sido la cobertura. Dichos datos se reflejan en el Gráfico 2.

Como se puede apreciar en el Gráfico 2, de forma generalizada, los periódicos han dedicado una cobertura mayor al periodo de la precampaña electoral. Es decir, al tiempo que abarca desde los resultados de las elecciones europeas hasta el inicio de la campaña electoral de las legislativas francesas.

GRAFICO 2. Número de textos periodísticos publicados por los medios en cada etapa temporal



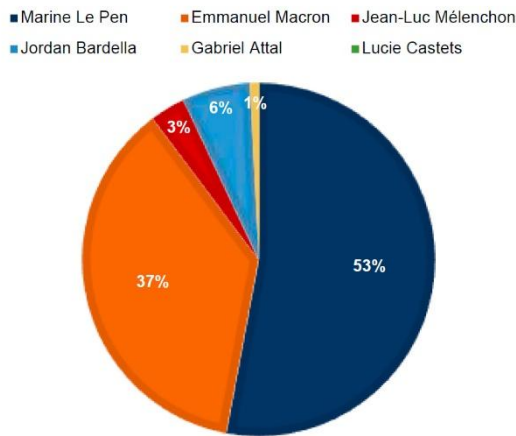
Fuente: Elaboración propia

Quizás, el hecho de unos resultados sorprendentes en los comicios continentales, ligado a la sorpresiva convocatoria electoral de Macron hicieron que los medios prestaran una mayor atención mediática. En este caso, solo hay un medio que rompe con dicha tendencia, que es el diario *ABC*, quién va aumentando su interés informativo conforme va avanzando el tiempo. Asimismo, se observa cómo en el caso del periódico *El Mundo*, tanto el periodo de precampaña como de la campaña en sí están igualados. Del mismo modo, advertimos cómo en los otros dos periodos analizados (campaña y elecciones), hay diferencias sustanciales entre los diferentes impresos analizados. Observamos una primera tendencia, de aquellos que hacen un mayor seguimiento de la campaña que de las elecciones. Este es el caso de *El País* y *El Mundo*. Podemos interpretar esta tendencia como un mayor interés por parte de los periódicos ante la incertidumbre de una posible victoria de la ultraderecha en las legislativas francesas. Por otro lado, la segunda tendencia es aquella en la que los medios han dedicado mayor atención al periodo de las elecciones. Es el caso de *La Vanguardia*, *ABC*, *El Periódico de Cataluña*, *La Razón* y *El Faro de Vigo*. Esta circunstancia puede deberse a la incertidumbre generada tras la victoria en la primera vuelta

del partido Agrupación Nacional y la posibilidad obtener la mayoría en la segunda vuelta.

Una vez comentados los resultados relativos a la cobertura de los textos destinados a tratar las elecciones legislativas francesas, procederemos a analizar los datos relativos a los líderes políticos de los principales partidos franceses. Comenzaremos con los resultados del corpus general, como se muestran en el siguiente Gráfico 3.

GRAFICO 3. *Porcentaje de aparición de los políticos en el corpus general.*



Fuente: Elaboración propia.

Como se evidencia en el Gráfico 3, Marine Le Pen ha sido la política que más relevancia ha tenido en el discurso mediático de la prensa española. La líder de Agrupación Nacional aparece un total de 459 veces a lo largo de todo el periodo analizado, lo que supone un 53 % del total. Es decir, que su presencia supera la mitad de las apariciones de todos los líderes políticos analizados en el estudio. En segundo lugar, se encuentra el presidente de la República, Emmanuel Macron, con 319 apariciones en el discurso de la prensa, alcanzando un porcentaje de 37 %. A continuación, las referencias al resto de líderes son muy baja en relación con estos dos políticos citados anteriormente. En tercer lugar, aparece Jordan Bardella, el candidato a las elecciones por Agrupación Nacional. Aparece 54 veces, lo que representan un 6 % del corpus.

Seguidamente, están Jean-Luc Mélenchon, líder del Nuevo Frente Popular, que es citado un total de 28 ocasiones (3 %), y Gabriel Attal, candidato a las legislativas por el partido Juntos, que solo aparece 7 veces en los periódicos (1 %). Llama la atención cómo la candidata del Nuevo Frente Popular, Lucie Castets, no aparece en ninguno de los impresos analizados.

Estos resultados son relevadores si atendemos a que la prensa española ha prestado una mayor atención a los principales líderes de los partidos (Le Pen, Macron y Mélenchon) que a los propios candidatos de dichas formaciones (Bardella, Attal y Castets). Esta circunstancia puede deberse a que en España son más conocidos los líderes de los partidos que los candidatos de los mismos. También, porque dichos líderes son la cara visible de las formaciones políticas, por lo que han tenido un protagonismo mayor en la primera línea política durante ese periodo de tiempo. Otra interpretación, podría ser, la lectura de las elecciones legislativas en clave presidencial, puesto que se especuló mucho sobre que una posible victoria de Agrupación Nacional en las elecciones legislativas podía provocar una convocatoria anticipada de comicios a la presidencia de la República francesa.

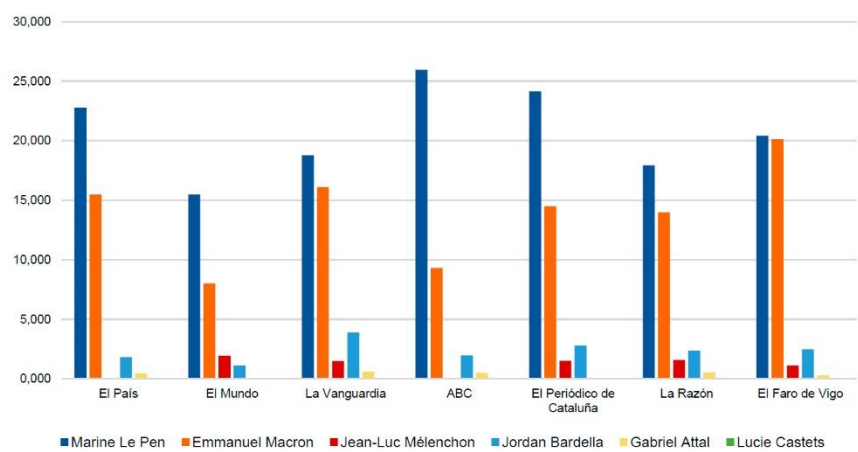
Por otro lado, es significativo cómo los políticos de la formación de ultraderecha han tenido un protagonismo mucho mayor (59 %), frente a los del partido Juntos (38 %) y, en última instancia, a los pertenecientes al Nuevo Frente Popular (3 %). De estos datos se pueden obtener varias lecturas. En un primer término, hay que señalar que Agrupación Nacional venía de obtener unos resultados muy exitosos en las elecciones europeas en Francia, por lo que las referencias tanto al partido como a la propia Marine Le Pen puede que fuesen abundantes. Además, teniendo en cuenta una posible postulación a unas futuras elecciones presidenciales en el país galo. Por otro lado, también puede estar el temor que traslada la prensa ante la posibilidad de una Asamblea Nacional controlada por la ultraderecha, en cohabitación⁸² con un presidente

⁸² La cohabitación (*cohabitation*, en francés) es la situación política que se da cuando el jefe de Estado de la República de Francia, elegido de forma independiente, es de diferente partido político y que no conforman una coalición donde el jefe de Gobierno, tiene que ser aceptado por parte del parlamento.

liberal de centro, como es el caso Macron. Circunstancia que podría provocar un bloqueo político o, incluso, un adelantamiento electoral de las presidenciales.

A continuación, comentaremos con más detalle estos datos, atendiendo a la cobertura que ha realizado cada medio analizado. Los datos se recogen en el Gráfico 4.

GRAFICO 4. *Porcentaje de aparición mediática de los políticos franceses en cada etapa temporal*



Fuente: Elaboración propia

Como se desprende del Gráfico 4, Marine Le Pen ha sido la política que más presencia ha tenido en la cobertura de cada uno de los periódicos. En este caso, *ABC* ha sido el diario que ha presentado mayor número de veces a la líder de Agrupación Nacional, con un 25,95 %, seguido por *El Periódico de Cataluña*, con un 24,15 %, y *El País*, con un 22,76 %. Por el contrario, *El Mundo* ha sido el impreso que menor referencia ha hecho de Le Pen, con tan solo un 15,48 %. En segundo lugar, comprobamos que Emmanuel Macron es el segundo político que más aparece citado. En este caso, es *El Faro de Vigo* el impreso que mayor protagonismo le otorga, con un 20,14 %, seguido de *La Vanguardia*, con un 16,09 %, y *El País*, con un 15,48 %. Nuevamente, *El Mundo* se

encuentran en el último lugar, siendo la cabecera que menor representación le ha otorgado al presidente de la República, con un 8,01 %.

En este punto conviene señalar la relevancia en la comparación en la presencia de ambos políticos franceses en la prensa española. Se observa claramente, cómo hay diarios en los que Le Pen marca una gran distancia con respecto a Macron, concentrando la mayor parte del protagonismo mediático. Eso sucede en impresos como *ABC*, donde se percibe una diferencia del 16,65 %, o en *El Periódico de Cataluña*, donde dicha distancia alcanza el 9,61 %. Por otro lado, otros medios han otorgado un protagonismo muy similar a ambos políticos, como sucede, especialmente, en *El Faro de Vigo*, donde la diferencia a favor de Le Pen es tan solo de un 0,27 %.

En cuanto al resto de representantes políticos franceses, la tendencia general es que Jordan Bardella, candidato a las legislativas por Agrupación Nacional, ocupe la tercera posición. Tan solo *El Mundo* rompe esta tendencia, otorgándole un protagonismo mayor a Jean-Luc Mélançon que al candidato de ultraderecha. El periódico que mayor presencia le otorga es *La Vanguardia*, con un 3,85 %, mientras que *ABC* es el que menos, con tan solo un 1,95 %. En cuanto al líder del Nuevo Frente Popular, advertimos cómo su representación es muy baja, no alcanzando en ningún medio el 2 %. En este caso, llama la atención la ausencia de referencias en medios como *ABC* o *El País*. Precisamente, es significativo en este último caso, puesto que es un medio de centro-izquierda.

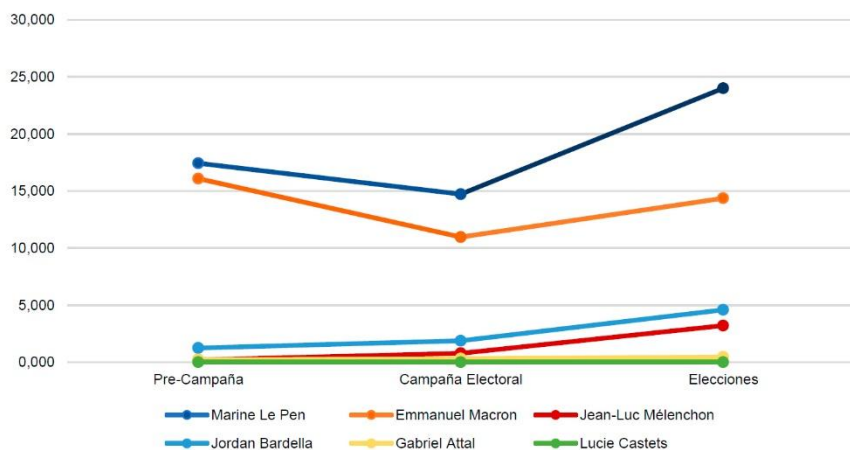
En cuanto al candidato del partido Juntos, Gabriel Attal, su presencia es muy baja, superando ligeramente el 0,5 % en algunos impresos, como *La Vanguardia* o *La Razón*. En otros, como sucede con *El Mundo* o *El Periódico de Cataluña*, ni siquiera es referenciado durante las semanas de cobertura periodística. Por último, el caso más llamativo es el de la candidata del Nuevo Frente Popular, Lucie Castets, que no es citada por ningún medio.

Dichos resultados revelan, no solo la preferencia por ciertos personajes por parte de la prensa española, sino también determinados matices de tipo ideológico que pueden influir en la visibilidad que los medios

otorgan a cada uno. La destacada presencia de Marine Le Pen en algunos diarios frente a la baja visibilidad del resto sugiere un interés mediático que podría responder tanto a la relevancia política como al impacto ideológico que la candidata de ultraderecha tiene en el discurso informativo. Además, la casi nula referencia a otros candidatos, como Castets o Attal, indica una tendencia de la prensa española a concentrarse en las figuras de mayor notoriedad, posiblemente por su relevancia en la dinámica política actual. Estos patrones de representación que hemos visto en los diferentes impresos analizados invitan a reflexionar sobre cómo los medios pueden contribuir a moldear la percepción pública de la política extranjera.

Por último, y teniendo en cuenta la variable diacrónica, comentaremos la evolución de la representación de los políticos franceses en las tres fases temporales analizadas, como se recoge en el Gráfico 5.

GRAFICO 5. *Porcentaje de aparición de los políticos franceses en el tiempo*



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el Gráfico 5, encontramos dos patrones diferenciados de comportamiento en la representación de los políticos franceses en el discurso de la prensa española. El primero es el que experimentan las referencias a Marine Le Pen y a Emmanuel Macron. En el caso de ambos líderes, observamos una disminución en las

referencias durante la campaña electoral, para experimentar un repunte en el marco temporal de las elecciones. Asimismo, se observa cómo la cobertura favorece a Le Pen, quien mantiene un volumen de menciones considerablemente superior a las del presidente de la República en las tres fases analizadas. Aunque la diferencia entre ambos es menor en el primer periodo, la distancia se amplía notablemente a favor de Le Pen durante la campaña y alcanza su punto máximo en la jornada electoral. Este aumento de referencias a la líder de ultraderecha en la etapa de las elecciones refleja cómo su figura capta cada vez más la atención mediática, probablemente debido a su papel como líder de Agrupación Nacional, en un contexto de polarización y cuestionamiento del sistema político francés. En contraste, aunque Macron también registra un incremento en su visibilidad durante el proceso electoral, sus menciones se mantienen por debajo de las observadas en la fase de precampaña. Este descenso relativo en la cobertura de Macron podría interpretarse como una pérdida de relevancia mediática en comparación con el protagonismo ascendente de Le Pen, quien parece ganar peso en el debate público a medida que se acercan las elecciones. La anticipación de las elecciones, decidida por Macron, pudo haber intensificado el interés en su figura en un primer momento. No obstante, conforme avanza el proceso, es posible que las expectativas no cumplidas de obtener una mayoría parlamentaria clara hayan reducido su protagonismo en los medios. En contraste, con la figura de Le Pen, símbolo del ascenso de la ultraderecha, que se muestra reforzada en este escenario de incertidumbre. Este fenómeno podría estar vinculado al hecho de no haber conseguido la mayoría parlamentaria que esperaba Agrupación Nacional. Además, del interés de la prensa en su futuro político, especialmente considerando los desafíos y tensiones que su ideología plantea al modelo democrático francés.

La segunda tendencia observada en el Gráfico 5 corresponde al resto de políticos franceses analizados, cuya presencia en el discurso mediático sigue una trayectoria ascendente conforme avanzan los periodos temporales. Estos políticos, en general, registran una representación marginal durante la precampaña, aumentan ligeramente su visibilidad durante la campaña electoral y experimentan un crecimiento significativo

en la etapa de las elecciones. Esta evolución es comprensible, ya que, al tratarse de candidatos de los partidos, su relevancia en la cobertura mediática tiende a incrementarse en la medida en que se aproxima la fecha de los comicios, momento en el que la atención de los medios se distribuye entre un mayor número de figuras políticas.

Dentro de este grupo, Jordan Bardella destaca como el político más citado después de Le Pen y Macron, lo cual subraya su rol de prominencia en Agrupación Nacional. Su presencia sostenida en los medios refleja el interés mediático en el ascenso de figuras de ultraderecha en Francia y su potencial impacto en el panorama político. A Bardella le sigue Jean-Luc Mélenchon, quien representa una alternativa de izquierda a la política establecida, y su aparición más frecuente en las últimas fases del proceso electoral puede estar ligada a su discurso crítico frente al establishment y su petición del voto para frenar a Agrupación Nacional. Finalmente, Gabriel Attal, candidato de Juntos, ocupa el último lugar en términos de menciones, lo que sugiere una menor relevancia mediática en comparación con otros contendientes. Como se ha comprobado a lo largo del apartado de los resultados, Lucie Castets no ha recibido mención alguna, una ausencia que podría interpretarse como una muestra del limitado interés de los medios en ciertos actores menos relevantes o con menos posibilidades de influir en el resultado electoral.

5. CONCLUSIONES

El presente estudio ha tenido como propósito principal el análisis de la representación mediática de los políticos franceses durante la cobertura de las elecciones legislativas de 2024 por parte de la prensa española. Los resultados obtenidos han demostrado que los periódicos españoles han dedicado un gran protagonismo a Marine Le Pen, líder del partido Agrupación Nacional, que se ha convertido en la política francesa con más relevancia en el discurso mediático, por encima de otros nombres como el del propio presidente Emmanuel Macron. Del mismo modo, los datos han evidenciado cómo, a pesar de ser unas elecciones legislativas, el foco se ha puesto en los líderes de los principales partidos y no tanto en sus candidatos.

Por otro lado, la cobertura de los medios españoles sobre los líderes políticos franceses en el contexto de unas elecciones anticipadas ilustra cómo se define la agenda mediática en función de la capacidad de cada actor para atraer la atención pública y desafiar el statu quo. La progresiva visibilidad de Le Pen, junto con el tratamiento marginal de Macron y de candidatos menos relevantes, sugiere que la prensa prioriza aquellos discursos que movilizan emociones fuertes o que encarnan una narrativa de cambio, relegando a figuras percibidas como continuistas o con menor atractivo mediático. Esta preferencia tiene implicaciones profundas en la construcción de la percepción pública sobre la política exterior y evidencia el poder de los medios para influir en el imaginario colectivo, dirigiendo la atención hacia figuras disruptivas que pueden moldear el panorama político en su propio país y en el exterior.

La principal novedad metodológica del estudio es su enfoque cuantitativo de base estadística y su perspectiva diacrónica, que permite analizar de forma precisa y detallada la cobertura de un fenómeno tan relevante en la política europea como han sido las elecciones legislativas francesas de 2024. Gracias a este estudio se han podido obtener datos concretos sobre la representación de los principales líderes políticos, además, de poder comparar los resultados tanto entre las cabeceras objeto de estudio como en los distintos periodos de tiempo en los que se han desarrollado estos comicios. Por último, conviene apuntar que esta investigación supone un punto de partida para nuevos trabajos que aborden el estudio del discurso mediático en fenómenos políticos de actualidad.

7. REFERENCIAS

- Charaudeau, P. (2005). *Les medias et l'information. L'impossible transparence du discours*. Bruxelles: Éditions De Boeck.
- Cohen, B. (1963). *Press and foreign policy*. Princeton: University press.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Gomis, L. (1974). *El medio media: La función política de la prensa*. Seminarios y Ediciones.
- Hallin, D., y Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge University Press.

- Kilgariff, A., Baisa, V., Bušta, J., Jakubiček, M., Kovář, V., Michelfeit, J., ... Suchomel, V. (2014). The Sketch Engine: ten years on. *Lexicography*, 1(1), 7–36. <https://doi.org/doi:10.1007/s40607-014-0009-9>
- Lipmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- López-Escobar, E., Llamas, J. P., y Lennon, F. R. (1996). La agenda entre los medios: primero y segundo nivel. *Communication & Society*, 9(1-2), 67-89. <https://doi.org/10.15581/003.9.35629>
- Madrid Juan, M. (2004). Relaciones económicas España-Francia. *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, 29, pp. 109-116.
- McCombs, M., y Shaw, D. (1972). The Agenda-setting function of the mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176–187. <https://doi.org/10.1086/267990>
- Mestres, L. (2014). Las relaciones estratégicas entre España y sus socios europeos: el futuro de las cumbres bilaterales con Alemania, Francia, Italia y Polonia. *Estrategia Exterior Española*, 9, pp. 1-9.
- Parsons, T. (1967). *Sociological Theory and Modern Society*. New York: The Free press.
- Ramos Ruiz, Á. (2021a). El sesgo ideológico en la cobertura del Brexit en la prensa digital española. In N. Sánchez-Gay & M. L. Cárdenas-Rica (Eds.), *La comunicación a la vanguardia. Tendencias, métodos y perspectivas* (pp. 1981–1997). Fragua.
- Ramos Ruiz, Á. (2021b). El sesgo informativo en el léxico empleado por la prensa económica franco española en la cobertura del Brexit. In R. Mancinas-Chávez & M. L. Cárdenas-Rica (Eds.), *Medios y comunicación en tiempos de posverdad* (pp. 229–248). Madrid: Fragua.
- Ramos Ruiz, Á. (2022). El discurso mediático sobre el Brexit: estudio léxico-semántico del sesgo informativo en la prensa española. Universidad de Granada - Université Paris Cité.
- Ramos Ruiz, Á. (2023). La imagen de la Unión Europea y el Reino Unido en el discurso mediático del Brexit: Estudio del léxico empleado por la prensa española. *VISUAL REVIEW. International Visual Culture Review/Revista Internacional de Cultura Visual*, 14(1), 1-13. <https://doi.org/10.37467/revvisual.v10.4601>
- Rodríguez Díaz, A. (2004). *La Teoría de la Agenda Setting: Aplicación a la enseñanza universitaria*. Observatorio Europeo de Tendencias Sociales.
- Yengar, S. y Kinder, D. (1987), *News that matter: Television and American opinion*. Chicago, University of Chicago Press

POSDEMOCRACIA, ÉTICA Y GESTIÓN DE LA PANDEMIA DE LA COVID 19

DAVID GONZÁLEZ-GUILLEM
Universitat Ramon Llull

1. INTRODUCCIÓN

Colin Crouch (2004) sostenía, que se estaba viviendo en un contexto social y político que se dirigía a una sociedad posdemocrática que la entendía, entre otras características, como aquella que, aun contando con todas las instituciones de una verdadera democracia, estas estaban cooptadas por una élite económica que influía y tomaba decisiones según sus propios intereses económicos.

En este contexto, las empresas privadas priorizan sus beneficios al bienestar general y esto afecta a todos los sectores de actividad incluyendo el sanitario, tan necesario para proteger la vida de las personas. Esta evolución de las democracias supone que la capacidad de decidir de la ciudadanía se vea ostensiblemente mermada y que los objetivos de las minorías económicas prevalezcan sobre el interés general.

La ética política hace referencia al comportamiento de los servidores públicos y las consecuencias de sus decisiones políticas. En todas sus decisiones los gobernantes deben tener como objetivo el bien general y no pueden estar condicionadas o influidas por intereses propios o de minorías, que acaban perjudicando al resto de la ciudadanía. Por tanto, si los intereses de los grupos económicos de presión prevalecen sobre los de la población en general y los gobernantes se dejan influir por la presión de los lobbies, o están actuando de forma corrupta o como mínimo sus decisiones no soportan la mirada y el juicio de cualquier visión ética.

Hablar de posdemocracia supone reflexionar sobre la crisis de la democracia liberal. Manuel Castells (2020) relata que cada vez menos ciudadanos creen en esta forma de democracia, la democracia liberal, aunque

la mayoría sigue teniendo fe en el ideal democrático, por lo que el desencanto es todavía mayor cuando lo comparan con la democracia actual. El setenta por ciento de la población del planeta opina que los políticos no los representan, que los partidos priorizan sus intereses, que los parlamentos resultantes no son representativos, y que los gobiernos son corruptos, injustos, burocráticos y opresivos. En definitiva, el comportamiento de las autoridades políticas presenta para la ciudadanía muchas dudas en cuanto a su ética.

Por su parte, Han Byung-Chul (2022) sostiene, que la crisis de la democracia viene dada también por el cambio estructural de la esfera pública en el mundo digital. Lo que el filósofo coreano denomina Infocracia, el nuevo gobierno al que estamos sometidos. Un régimen de información donde los bots, las cuentas falsas automatizadas en las redes sociales difunden noticias falsas y discursos de odio que influyen en la formación de la opinión pública. Otro ejemplo de la falta de ética que afecta al entorno político y social de las actuales democracias.

Ante esa avalancha de fake news y bulos, en una entrevista Michael Sandel explica que el peligro no es que sea difícil distinguir lo real de lo falso, sino que esa distinción deje de importarnos, porque si así fuera la democracia estaría en peligro. (Benitez y Sandel, 2023). Daniel Innerarity (2020), defiende que la democracia sobrevivirá si la propia inteligencia del sistema contrarresta la mediocridad de los actores políticos, incluyendo al eventual paso de unos monos por el gobierno, según sus propias palabras.

Surge entonces la cuestión no solo de como impacta este contexto posdemocrático, y de falta de ética política, en el día a día de las personas, sino también en una grave situación de riesgo para la población, como por ejemplo fue el tipo de gestión política de la pandemia de la Covid 19 realizada en algunos países, y las consecuencias que acabó teniendo para la ciudadanía.

2. DATOS Y HECHOS

Según datos procedentes de la Johns Hopkins University, Our World in data (Oxford University), World Bank, FMI, The Lancet, y la OMS y la ONU, a fecha 31 de diciembre de 2022 el total de infectados en todo

el mundo era de 660.280.407, y el número total de fallecidos a causa de la Covid 19, fue de 6.689.814 personas. A pesar de que la OMS estimó que el patógeno había causado, de forma directa o indirecta, 14,9 millones de muertes en todo el mundo desde el 1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021. No obstante, The Lancet Comission en su informe del 14 de septiembre de 2022 se hizo eco de otra estimación del Institute for Health Metrics and Evaluation, que situaba el número de fallecidos por Covid 19 en 17,2 millones (González-Guillem, 2023).

Las tasas de mortalidad publicadas variaron en función de los países. Así, por ejemplo, en EE.UU. se constataron 3.288,72 personas fallecidas por millón de habitantes, en Brasil, 3.241,85, en Reino Unido 3.190,13, en Alemania 1.938,09, en Israel 1.285,04, en Canadá 1.264,27, en Nueva Zelanda 456,58, en Australia 660,81, y en China 11,19 fallecidos (González-Guillem, 2023).

Comparando las distintas tasas de mortalidad, los resultados son abismales y resultan inquietantes. Los fallecidos en EE.UU, Brasil y Reino Unido, fueron hasta la fecha de referenciada en este artículo aproximadamente, 274 veces más que en China, 7 veces más que en Nueva Zelanda, 5 veces más alta que en Australia, 2,5 veces más que en Canadá e Israel, y 1,7 veces más que Alemania. Si que se debe reseñar que en China la política Covid cero aplicada fue draconiana y que las medidas restrictivas dictadas violaron derechos de la ciudadanía china.

Las tasas mortalidad son una medida concluyente de la gestión política de la pandemia implementada por cada uno de los gobiernos, porque como se puede comprobar, no aplicaba ni la insularidad, ni la temperatura, ni la pirámide de edad de la población, para justificar estas diferencias. Así Canadá e Israel no son islas y tuvieron menos de la mitad de tasa de mortalidad, que EE.UU., Brasil y Reino Unido. Por otra parte, la temperatura media de Alemania es la misma que EE.UU. y Reino Unido, y en este país la tasa de mortalidad fue de la mitad. Si se observa la población de más de 60 años, la de Alemania es el doble que, en Brasil, pero tuvo casi la mitad de tasa de fallecidos por millón a causa de la Covid 19, que el país de América del Sur (González-Guillem, 2023).

¿Que provocó está diferencia en la mortalidad? ¿Fue la fatalidad, la mala suerte?

La tesis de este artículo es que el contexto social y político, que implica vivir en una sociedad posdemocrática y con deficiencias éticas de algunos gobernantes, propició en gran manera un número superior de muertes. Son además países donde las fake news están a la orden del día, y que estas no solo son transmitidas por las redes sociales como menciona Han, Byung-Chul (2022) cuando habla de Infocracia, sino que también fueron promovidas por las máximas autoridades del país, como se pudo ver en EE.UU, Brasil y Reino Unido durante la pandemia.

Michael Sandel reflexiona sobre la dificultad en discernir entre lo verdadero y lo falso (Benitez y Sandel, 2023), pero si el máximo mandatario de un país con un comportamiento nada ético es el difusor de la noticia, la capacidad de distinguir se ve aún más obstaculizada. Y a todo esto se añadió la desigualdad existente en estos territorios, que generó un caldo de cultivo que provocó aún más, unas tasas de mortalidad mucho más altas que en otras zonas. Muertes que se hubieran podido evitar.

3. GESTIÓN POLÍTICA DE LA PANDEMIA

En los países que se caracterizaban por tener un contexto social y político propio de sociedades posdemocráticas, las políticas públicas aplicadas resultaron nefastas para gran parte de la población. Las muertes de personas se incrementaron exponencialmente y el virus circuló de manera macabra, llegando incluso la propagación del patógeno a ser vista por la mayoría de la ciudadanía como algo inevitable.

Como manifestó Habermas (2021), no es lo mismo que un gobierno se fije como objetivo no rebasar el límite de infectados y muertes que soporta el sistema sanitario, que reducir las tasas de exceso de mortalidad por la Covid 19 al máximo posible. Lo primero supone aceptar un número de muertes evitables, algo a todas luces de dudosa ética y lo segundo priorizar el Derecho a la Vida, frente a otros derechos, aunque estos sean fundamentales. El respeto a los Derechos Humanos en los distintos países, de los distintos grupos de población, y en especial de

los más vulnerables, mostró la ideología y concepción ética subyacente de sus gobernantes (González-Guillem, 2023).

Para combatir la pandemia de la Covid 19, los gobiernos adoptaron diferentes estrategias. Unos gobernantes decidieron eliminar el virus, dictando medidas restrictivas de forma muy rápida, como hicieron en China, Australia y Nueva Zelanda. No obstante, la mayoría de las democracias liberales priorizaron la mitigación de los efectos del patógeno y convivir con él. Este fue el caso de EE.UU., Gran Bretaña, Brasil, Alemania, España, entre otros muchos.

Pero una investigación publicada en *The Lancet* (Oliu-Barton et al., 2021), demostró que los beneficios de la estrategia de eliminación fueron muy superiores, tanto en la reducción de víctimas, como en términos económicos. Los países que aplicaron esta estrategia tuvieron una letalidad 25 veces menor que el resto, durante el período que se hizo el trabajo de investigación.

Para gestionar la crisis del coronavirus, los gobiernos tuvieron que resolver el dilema entre Economía y Salud: ¿Era mejor proteger la salud de la población, aunque esto tuviera un impacto en la economía, provocada por el cese de actividad económica?, o por el contrario lo más razonable era convivir con el virus y asumir el coste. Y en este caso, ¿Cuántos fallecidos se podían asumir con esta estrategia? Es evidente que la influencia de las decisiones de las autoridades políticas condicionó los resultados. Pues como sostiene Ruiz-Domènec (2020), las pandemias son en principio responsabilidad de la medicina, pero su resolución es política.

Eduardo Costas, Catedrático de Genética de la UCM, manifestó que los resultados producidos en países como China, Nueva Zelanda, Corea del Sur y Australia, con una gestión basada en criterios científicos, se consiguió un impacto infinitamente menor en pérdida de vidas, y mejor en términos de económicos, que los países que se plantearon el dilema entre Salud y Economía (Costas, 2020). Pero en otras democracias, la influencia de la política en la ciencia fue considerable a lo largo de la pandemia, llegando a obstaculizar en algunos casos una respuesta

eficaz, que recomendaba la comunidad científica (Talani & De Bellis, 2020, citados en González-Guillem, 2023).

4. DILEMA ECONOMÍA VS. SALUD

Los gobiernos que se decidieron por una estrategia de "Covid cero", fueron conscientes que evitar contagios y salvar vidas, era la mejor manera de establecer el equilibrio entre Salud y Economía, porque la recuperación económica necesariamente pasaba por dificultar la propagación del patógeno.

Los motivos que tuvieron los gobiernos para aplicar las estrategias mixtas o solo de contención, y no la de eliminación del virus, fue la priorización de la economía por una más que probable influencia de los grupos de interés.

La mayoría de los gobiernos de las democracias liberales desestimaron desde un principio la estrategia de eliminación del virus y sus medidas intensas de confinamiento, por las presiones de los lobbies, como quedó patente en la aparición de eslóganes primero de “living with Covid” para continuar con “business as usual”. En este sentido resalta Viego (2020), que Kamram Abassi, el director de la reconocida revista *British Medical Journal*, manifestó que el comité de expertos del Reino Unido fue presionado por funcionarios y empresarios, para no tomar medidas drásticas para eliminar el patógeno. Con ello, lo que fue suprimido no fue el virus sino la ciencia.

Para el sector empresarial la prioridad fue la economía, y no estuvieron dispuestos a renunciar a los beneficios a corto plazo, aunque investigaciones (Caselli et al., 2020; Escandón et al. 2020; Hasell, 2020; Baker & Mackee, 2021; Chen, et al., 2021; Oliu-Barton et al., 2021; König, & Winkler, 2021, citados en González-Guillem, 2023), demostraron que la recuperación económica sería más rápida con restricciones intensas y cortas, y el crecimiento del PIB menos afectado.

Aunque también surgían expertos economistas, proclives a la continuidad de la actividad económica, como fue el caso del profesor de economía de Waikato University John Gibson, que cuestionaba la efectividad

de las medidas de confinamiento, así como, las predicciones de los epidemiólogos, al estimar el posible número de muertos por la pandemia, que contradecían los estudios anteriormente citados. Gibson (2020) sostenía, que para compensar las pérdidas en la producción se deberían obtener grandes beneficios para la salud. Llegando a la conclusión de que los confinamientos no reducían las muertes por Covid 19.

Para el profesor de economía, la decisión de confinar a la población debería estar basada en un análisis riguroso de coste/beneficio, ya que de lo contrario los daños, se entiende que económicos, podrían causar aún más perjuicios. Pasados los años de la tesis de Gibson los datos han falsado sus conclusiones. Basta ver la diferencia abismal entre la letalidad, de los países que decidieron una estrategia más estricta para responder a la pandemia, y compararlas con las de otras democracias en las que sus gobernantes decidieron convivir desde al principio con el patógeno.

Cuando Gibson recomendaba hacer un análisis de coste/beneficio, no especificaba claramente cuál es el valor de cada vida, para poder establecer de forma rigurosa como reclamaba, los costes de una u otra estrategia. A pesar de que no es ético, ni aceptable jurídicamente, el plantear calcular el coste de la vida de una persona en caso de pandemia o en cualquier otro, se intuye que Gibson pensaría establecerlo a través del Valor Estadístico de la Vida (VEV). Un valor, monetario exclusivamente estadístico, que no supone en ningún caso el valor real de una vida, y que se utiliza en circunstancias específicas, para implementar una política pública con el objetivo de salvar vidas (Martínez Pérez y Méndez Martínez, 2008, citados en González-Guillem, 2023)), no para dejar morir.

Durante la pandemia, la mayoría de la ciudadanía priorizaba la vida sin importarles los costes del confinamiento. Pero una minoría en la que se incluían políticos y economistas, eran partidarios de abrir la economía, apelando a la inmunidad de rebaño. No obstante, según un estudio realizado en España, basado precisamente en el Valor Estadístico de la Vida (VEV), evidenciaba que los beneficios económicos del confinamiento podían ser hasta diez veces superiores al coste de la crisis, como relataba Mas de Xaxás (2020), citado en González Guillem (2023).

Mas de Xaxás explicaba, que Guillem López-Casasnovas, Director del Centro de Investigación en Economía y Salud de la UPF, advertía que era perverso entrar en el dilema Economía o Salud. Entrar en la comparativa coste-beneficio recuerda lo que Mbembe definió como necropolítica, el poder que tienen los gobernantes de decidir quién debe vivir y quién morir, priorizando criterios económicos.

Conviene recordar a Habermas (2010) cuando sostiene que el Estado tampoco está facultado a utilizar una vida humana para salvar la vida de muchas otras personas. Y añadir además que la economía es secundaria frente a las consecuencias sanitarias de una pandemia, con una tasa de mortalidad tan alta como la de la Covid 19, porque no hay un dilema razonable entre prevenir muertes y perder unos puntos del PIB durante un tiempo, como sostenía Wren-Lewis (2020). Un planteamiento que no presenta dudas en cuanto a la ética.

Los gobiernos que priorizaron la Economía sobre la Salud, coquetearon con la supuesta inmunidad colectiva, dejando que la infección se propagara hasta que la mayoría de la ciudadanía se contagiara. Presumiblemente, sería entonces cuando el virus no podría encontrar nuevos huéspedes y desaparecería. Esta fue que la estrategia ya de inicio de los gobiernos de EE.UU, Brasil y Reino Unido, lo que provocó innumerables muertes. Una forma de gestionar la pandemia que plantea tanto cuestiones científicas como morales Häyry (2021).

Los dirigentes de Reino Unido, EE.UU. y Brasil alentaron a su población para que siguieran en sus puestos de trabajo, negando la gravedad de la Covid 19, con el mensaje que era más importante la economía de mercado que los contagios, lo que conllevó el sacrificio de muchas vidas (León Romero, 2020; Richards, 2022, citados en González-Guillem, 2023).

Durante el mandato de Donald Trump, EE.UU fue un modelo de priorización de la Economía sobre la Salud. Las cuestiones ideológicas prevalecieron a la hora de tomar las medidas contra la pandemia. En Brasil Jair Bolsonaro, actuó como un funesto negacionista carente de ética, y tomó una clara postura frente al virus. Priorizó activamente la Economía sobre la Salud, realizando manifestaciones en contra de los científicos y de otras autoridades de los diferentes estados del país, que eran partidarios

de las restricciones. Su actitud frente a la pandemia tuvo unas consecuencias letales para la población de su país, que se hubieran podido evitar.

Boris Johnson durante su mandado como primer ministro del Reino Unido, apostó también por la inmunidad colectiva, priorizando la economía. Pero no solo eso, además tuvo un comportamiento también irresponsable, organizando fiestas en momentos que había restricciones para la población, que le costaron finalmente el cargo. La gestión de la pandemia realizada por su gobierno fue considerada por la Cámara de los Comunes, como uno de los fracasos más importantes de la salud pública, que jamás había experimentado el país (Gurdasani, & McKee, 2021).

A diferencia de los presidentes Trump, Bolsonaro y Johnson, Jacinda Ardern, primera ministra de Nueva Zelanda, durante su mandato y priorizó la Salud frente a la Economía, y los resultados de su gestión demuestran la efectividad y eficiencia de su estrategia. El gobierno de China basó sus decisiones en la evidencia científica, y aplicó hasta la aparición en el país de la variante Omicron, de menor gravedad, también una estrategia de Covid cero aunque extremadamente dura, que produjo constantes violaciones de los derechos la ciudadanía. Una estrategia que priorizó la salud y vida de la población, logrando unas muy bajas tasas de mortalidad, y mejores resultados económicos que la mayoría de las democracias liberales.

EE.UU., Brasil y Reino Unido están instalados en la posdemocracia, un sistema aparentemente igual que la democracia occidental clásica, ya que se siguen organizando elecciones libres, y tienen un Poder Judicial independiente. Pero el poder real lo tienen las grandes empresas transnacionales, los mercados, las agencias de calificación, las instituciones internacionales y los organismos tecnocráticos, que por cierto no han sido elegidos por la ciudadanía.

5. POLARIZACIÓN POLÍTICA

Otra de las características de la posdemocracia es la polarización social y política y esta situación en tiempos de pandemia fue letal para un gran número de personas. Los países con mucha polarización política son los

que peor llevaron la pandemia, porque las tasas de mortalidad fueron más altas en que en otros territorios.

EE.UU. sufre una gran polarización ya que es una nación dividida entre “nosotros y ellos”.

En esta situación de polarización política, social y afectiva creciente en EE.UU., junto al nefasto comportamiento moral de su presidente, el país tuvo que enfrentarse a la pandemia de la Covid 19. Y este contexto tuvo gran impacto en la gestión eficaz de la crisis ya que el comportamiento social fue decisivo, porque el cumplimiento voluntario de las medidas influyó en la evolución y propagación del virus.

Aparte de la vacunación, había otras medidas para evitar la propagación del virus, como el uso de mascarillas, distancia social, lavado de manos y aislamientos. Pero estas, a causa de la polarización política y social existente, tuvieron diferente aceptación y seguimiento entre los simpatizantes del Partido Republicano y del Partido Democrático, porque la amenaza del patógeno se presentó de forma diferente por cada una de las formaciones políticas (Kerr, Panagopoulos, & van der Linden, 2021).

Al principio de la pandemia el presidente Trump a través de sus medios de comunicación afines no solo minimizó la importancia del patógeno, sino que también fomentó el incumplimiento de las medidas restrictivas dictadas por los gobernadores del Partido Demócrata (Giroux & Proas, 2020; Navarro López, 2020; Yamey & Gonsalves, 2020; Carter, 2021, citados en González Guillem, 20233). Incluso medios de extrema derecha como Fox News y Breitbart, difundieron información falsa sobre la pandemia (Motta, Stecula & Farhart, 2020). Por el contrario, los líderes del Partido Demócrata sostenían que la situación era muy grave.

Los simpatizantes del Partido Republicano en EE.UU., según una investigación de Kerr, Panagopoulos, & Van der Linden (2021), percibían un menor riesgo frente al virus y tenían más confianza en los gobernantes, que en los científicos o en la OMS. Asimismo, utilizaban menos las mascarillas, se lavaban las manos con menor frecuencia y mostraban una menor aceptación a las vacunas contra la Covid 19.

En EE.UU. muchas personas no quisieron vacunarse por convicciones políticas propiciadas por las manifestaciones de Trump y sus gobernadores. En condados con gobernantes republicanos al frente, las tasas de vacunación fueron más bajas y el número de infectados y fallecidos más alto (Albrecht, 2022). La difusión de información negacionista y de fake news por parte de los gobernadores republicanos, medios afines y redes sociales resultó mortal para un gran número de ciudadanos.

El riesgo de morir por la Covid 19 en los estados que votaron a Donald Trump en las elecciones presidenciales de noviembre de 2021, era de un 52% superior al de los residentes de las zonas que votaron a Joe Biden. Diferencia que se debía a las distintas tasas de vacunación de cada estado y el no seguimiento de las medidas restrictivas (González-Guillem, 2023).

Con la llegada de Biden a la presidencia de EE.UU la postura del gobierno hizo un giro de 180 grados. La nueva administración fomentó, a diferencia de Trump, la transparencia de la información sobre la situación de la pandemia y su gravedad. Asimismo, intensificó el proceso de vacunación, así como el uso de las mascarillas que se había convertido en tiempos anteriores como una cuestión política, a causa de la polarización.

En Brasil la polarización política impidió que la respuesta a la pandemia del coronavirus fuera la adecuada. Muchos analistas sostienen que el máximo responsable de la polarización política actual en Brasil es Bolsonaro, aunque la división política ya venía de lejos (Stuenkel, 2021). Brasil vive un proceso intenso de polarización política desde el año 2013, que se intensificó aún más en las elecciones presidenciales del año 2018, como recuerdan Galli & Modesto; Hunter & Power, 2019, citados en González-Guillem, 2023), una situación que impidió establecer una respuesta coordinada para mitigar los efectos de la pandemia de la Covid 19. Bolsonaro fomentó la oposición a la ciencia y las teorías conspiradoras sobre el coronavirus, así como la negación a vacunarse.

Jair Bolsonaro siguió polarizando el país durante la pandemia, relativizando los efectos del virus, impulsando tratamientos sin evidencia médica de su eficacia, criticando a gobernadores y alcaldes por dictar medidas restrictivas y culpándoles de la crisis económica provocada por el

patógeno. Además, inculcó en la mente de algunos ciudadanos la falsa dicotomía entre Economía y Salud (Stuenkel, 2021).

La Iglesia Evangelista apoyó a Bolsonaro en su negacionismo de la pandemia, en cuanto a las medidas de protección y aislamiento, las vacunas, y en general a toda la evidencia científica. Esta comunión de ideas intensificó aún, más la polarización política durante la pandemia. Y todo esto produjo una incertidumbre que condicionó el comportamiento de la ciudadanía frente a las conductas recomendadas para protegerse del virus, que concluyó en un país con un macabro número récord de fallecidos.

En una investigación realizada, con datos de las cincuenta y dos primeras semanas de la pandemia, se comprobó la relación entre el sentido del voto en las elecciones presidenciales del año 2018 y el número de muertes. Así en los estados y municipios en los que Jair Bolsonaro obtuvo la mayoría, tuvieron más infectados y fallecidos por la Covid 19 (Cabral, Pongeluppe & Ito, 202; Costa & Sardinha, 2021, citados en González-Guillem, 2023).

Por otra parte, se evidenció que después de los mensajes de Bolsonaro a través de los medios de comunicación, en los municipios con más altos porcentajes de simpatizantes del Presidente aumentaron hasta siete veces el número de casos y fallecidos, con respecto a los municipios con menos apoyo a Bolsonaro. Al creer sus mensajes el comportamiento de los votantes de Bolsonaro los hizo más vulnerables, porque no usaron mascarillas, se opusieron a las vacunas y no respetaron las medidas de distanciamiento, convirtiéndose a su vez en agentes y víctimas del negacionismo, (Costa & Sardinha, 2021, citados en González-Guillem, 2023).

Hay un gran consenso entre los expertos en salud y los líderes de la sociedad civil, que la política de Jair Bolsonaro para responder a la crisis sanitaria, provocó la muerte de un gran número de brasileños. Lo que propició que Bolsonaro fuera acusado de genocidio, y de ser su gobierno objeto de investigación por parte del Tribunal de Cuentas Federal (TCU), y de una Comisión Parlamentaria (CPI) del Senado, así como de haber sido denunciado frente a la Corte Penal Internacional, pero a pesar de todo el Presidente no cambió su actitud (de Noronha, 2021).

Bolsonaro fue la máxima autoridad de Brasil hasta el nombramiento de Lula da Silva como presidente en enero del año 2023, cuando los efectos de la pandemia ya habían disminuido, entre otras cuestiones porque la ciudadanía brasileña independientemente de su afinidad política acabó vacunándose, debido a la gran mortalidad soportada (González-Guillem, 2023).

La polarización política supuso una amenaza para la lucha contra el virus de la Covid 19, también en el Reino Unido. La división social y las posturas irreconciliables afectaron sobremanera en la gestión de la crisis. Fueron varios los dilemas en discusión entre los políticos, científicos y también entre la ciudadanía. ¿Se debía priorizar economía o salud?, ¿Medidas de confinamiento o libre circulación?, ¿Uso de mascarillas en interiores y exteriores, o en unos sitios sí y en otros no?, ¿La transmisión del virus era solo por aerosoles, o también a través de las superficies?, ¿Vacunas sí o vacunas no? Fueron debates interminables sobre falsas dicotomías debidas al miedo y a la incertidumbre, que acabaron confundiendo a la sociedad y dificultaron la implementación de las necesarias medidas.

La polarización política en el contexto de la Covid 19 se convirtió en un problema de salud pública en sí mismo. En el Reino Unido, el Brexit propició una gran polarización en el país, fomentada por las malas prácticas de muchos medios de comunicación, y la distorsión informativa de las redes sociales. En la conformación de esta situación de fuerte confrontación, colaboró Boris Johnson desde sus tiempos como periodista en el diario The Times, del que fue despedido por inventar citas de un personaje fallecido (Audije, 2020).

Johnson cuando era corresponsal en Bruselas, reconoció que se divertía desprestigiando a Jaques Delors, el que fuera presidente de la Comisión Europea. Asimismo, cuando asistía a las conferencias de prensa, hacía chistes, nunca tomaba notas, y defendía historias que el mismo se inventaba. Boris Johnson contribuyó al constante martilleo anti-UE, que originó el Brexit. Chris Patten, ex Presidente del Partido lo calificó como el máximo exponente del periodismo de las fake news (Audije, 2020).

Recordar en este punto que la polarización política y las fake news contribuyen a la crisis de las democracias, como sostiene Han Byung-Chul (2022), lo que provoca sociedades posdemocráticas. El Brexit influyó decisivamente en la polarización afectiva en la sociedad británica, que tuvo un gran impacto en el Reino Unido durante la pandemia.

Las decisiones del gobierno de Boris Johnson fueron valoradas por la ciudadanía británica, según su afinidad política. La percepción de la competencia del gobierno en la gestión de la crisis dependió del partidismo ideológico de los ciudadanos. A pesar del gran número de fallecidos en el país, los simpatizantes conservadores mostraron su satisfacción con la gestión económica y sanitaria por parte del Gobierno, pero no así los votantes del Partido Laborista que la rechazaron totalmente.

El partidismo político matiza cualquier decisión o juicio sobre las actuaciones de los gobernantes afines (Campbell et al., 1960; Tilley y Hobolt 2011; Green et al., 2020, citados en González Guillem, 2023). Como sostienen Beramendi & Rodden (2022), en una democracia polarizada, las medidas restrictivas pueden ser politizadas de tal manera, que los votantes del gobierno y los de la oposición no puedan estar de acuerdo en que las muertes son un indicador útil, para valorar la eficacia en la gestión de la pandemia por parte de los gobernantes. Y además una pandemia, puede ser incluso una oportunidad para que los partidos políticos, exploten nuevas formas para demonizar al partido opositor.

A diferencia de Bolsonaro en Brasil, Boris Johnson no promovió el rechazo a las vacunas, sino que lo presentó como un éxito en su gestión. No obstante, Johnson tuvo mucha oposición por parte de su propio partido, a las medidas propuestas durante la pandemia. Una suerte de polarización dentro de sus propias filas. Así, en su propuesta para aprobar el certificado de vacunación, Johnson se encontró con una auténtica rebelión dentro de su formación política, ya que un centenar de parlamentarios conservadores la rechazó. Medida que finalmente fue aprobada gracias a los votos de los laboristas (de Miguel, 2021).

Finalmente, a causa de los escándalos durante la pandemia, Johnson tuvo que dimitir como líder del Partido Conservador a principios de julio 2022. Dos meses después, Liz Truss fue elegida por el Partido

Conservador para sustituirlo, como primera ministra del Reino Unido. Pero, seis semanas más tarde de ser nombrada dimitió de su cargo tras el estrepitoso fracaso de su política económica. Le sucedió en el cargo Rishi Sunak, ministro de Economía en el gobierno de Boris Johnson. En ese momento los efectos de la pandemia ya iban en descenso.

Nueva Zelanda fue una excepción, pues el país no tiene una división relevante entre la ciudadanía como otras democracias, por lo que la polarización no propició tampoco una mala gestión de la pandemia. El populismo no se había instaurado, ya que la mayoría de neozelandeses estaban satisfechos en cómo se dirigía el país los últimos 20 años, tanto con gobiernos de centro derecha como de centro izquierda (Charron, Lapuente & Rodríguez-Pose, 2020; Graham-McLay, 2020; Morton, 2020; El Economista, 2021; Edwards, 2021; Silver, Fetterolf, & Connaughton, 2021; Blair et al., 2022, citados en González-Guillem, 2023).

La tasa de mortalidad por cada millón de habitantes fue en Nueva Zelanda, a 31 de diciembre de 2022, siete veces inferior a las de EE.UU., Brasil y Reino Unido. Algunos relacionaron los buenos resultados de la gestión de su gobierno con su insularidad, aunque otros analistas y académicos (Caselli et al., 2020, Jamieson, 2020; Baker & Mackee, 2021; Coppel, 2021; Oliu-Barton et al., 2021, citados por González-Guillem, 2023) lo atribuyen a un conjunto más amplio de decisiones y acciones lideradas por su primera ministra, Jacinda Ardern.

Decisiones gubernamentales como la adopción temprana en tomar medidas preventivas, seguimiento de la evidencia científica, promoción activa del cumplimiento público del distanciamiento social, unión de todos para el seguimiento de medidas, la comunicación efectiva por parte del gobierno y la no polarización del país. Y fundamentalmente, priorizar la seguridad de la ciudadanía, haciendo énfasis en la salud pública frente a otros intereses económicos.

No obstante, Jacinda Ardern, la primera ministra de Nueva Zelanda anunció en enero de 2023 que renunciaría al cargo, porque ya no le quedaba energía para presentarse a una nueva reelección. En una época que los efectos del virus ya habían remitido en todo el mundo.

China también tuvo una mortalidad muy baja con respecto al resto de democracias liberales. Pero la ciudadanía china tuvo que soportar medidas de confinamiento extremo, y una violación constante de sus derechos. Evidentemente en el país no existe una polarización política, entendida como la distancia ideológica entre candidatos, partidos y votantes, como la define Sartori (2005), y que es el resultado de una democracia dinámica.

Aunque el gobierno chino se define como una “democracia que funciona”, y que hay muchos tipos de democracia, como el de China, que es uno más. Pero la realidad es que no hay alternancia en el gobierno, independencia judicial ni separación de poderes, porque el Partido Comunista Chino lo controla todo.

Asimismo, no hay libertad de expresión y asociación, ni medios de comunicación independientes, ni elecciones libres, por lo que no cumple los requerimientos de Naciones Unidas para que China pueda ser considerada una democracia, como explica Vidal Lay (2021). Por tanto, no se puede hablar de la existencia de polarización política en China, lo cual no quiere decir que no haya ideas en el país, que compiten por el futuro (Shi-Kupfer et al., 2017).

6. CONCLUSIÓN

Las sociedades posdemocráticas son aquellas que, aun contando con todas las instituciones de una verdadera democracia, estas estaban cooptadas por una élite económica, que influye y toma decisiones según sus propios intereses económicos. La globalización otorga a las instituciones supranacionales el poder de diseñar las políticas económicas, y a las compañías multinacionales, la capacidad de ejercer presión sobre estas provocando que la legislación se promulgue en su provecho. Con lo cual los gobernantes al dejarse influir por la presión de los lobbies, o actúan de forma corrupta o como mínimo sus decisiones no soportan la mirada y el juicio de cualquier visión ética.

La posdemocracia es consecuencia de la crisis de las democracias liberales, y en esta situación influye la difusión de fake news, la dudosa ética de algunas autoridades y la aparición de una fuerte polarización

política. Si a la influencia de los grupos de interés en la promulgación de las políticas públicas, la falta de ética, se les suma la polarización política durante una pandemia, la gestión de la crisis es tan compleja, que el número de fallecidos se multiplica de forma exponencial. Los gobiernos no dictan medidas en función del interés de la mayoría, sino que promulgan normas que benefician a los distintos sectores económicos. El resultado es que se acaba priorizando la Economía sobre la Salud de la ciudadanía.

Por su parte, la difusión de fake news, e informaciones falsas a través de las redes sociales y medios de comunicación afines a las élites económicas, genera tal confusión e incertidumbre en la población, que hace que las tasas de mortalidad aumenten por la falta de restricciones que impidan la propagación del patógeno, y/o por el incumplimiento de las medidas de protección adecuada por parte de la población. La ciudadanía se convierte a la vez en agente transmisor y en víctima del virus.

Este fue de EE.UU., Brasil y Reino Unido, que tuvieron unas tasas de mortalidad muy superiores a otros países, que no tenían un contexto social y político propio de una sociedad posdemocrática. Los fallecidos en EE.UU., Brasil y Reino Unido fueron hasta el 31 de diciembre de 2022 aproximadamente, 274 veces más que en China, 7 veces más que en Nueva Zelanda, 5 veces más alta que en Australia, 2,5 veces más que en Canadá e Israel, y 1,7 veces más que Alemania.

La gestión realizada por el gobierno en China exige un comentario aparte. Un país con un sistema político autoritario, donde se violan flagrantemente los derechos de la ciudadanía. La política draconiana de Covid cero aplicada hasta diciembre del año 2022, provocó constantes protestas de la población, que fueron fuertemente reprimidas por la policía de un régimen que no tolera la disidencia.

En cualquier caso, las diferencias en la letalidad entre países democráticos resultan inquietantes, y apuntan a un futuro que preocupa. Las perspectivas por esta evolución de la democracia liberal hacia la posdemocracia no resultan esperanzadoras. Las políticas públicas se deberían orientar hacia el bienestar general y no para defender los intereses de

las élites económicas. De lo contrario las consecuencias en próximas crisis, o incluso en el día a día para la ciudadanía serán nefastas.

7. REFERENCIAS

- Albrecht, D. (2022). Vaccination, politics and COVID-19 impacts. *BMC Public Health*, 22(1), 1-12. Disponible en: <https://bit.ly/41fktXt> [Consultado 20-09-2024]
- Audije, P. (2020) “Polarización y Brexit: antecedentes e histeria mediática”. *Periodistas en español*, 17 de junio. Disponible en: <https://bit.ly/4gEiY4N> [Consultado 02-10-2024]
- Benítez, R., & Sandel, M. (2023). Michael Sandel (Profesor de Teoría de Gobierno en la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard): el peligro no es que sea difícil distinguir lo real de lo falso, sino que esa distinción deje de importarnos. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, (122), pp. 26-34. Disponible en: <https://bit.ly/3QjQU0D> [Consultado 20-08-24]
- Beramendi, P., & Rodden, J. (2022) Polarization and Accountability in Covid Times. *Frontiers in Political Science*, 137 Disponible en: <https://bit.ly/4gHgMOH> [Consultado 27-09-2024]
- Castells, M (2020) Ruptura. 3ª Ed. Madrid. Alianza Editorial
- Costas, E. (2020) ¿Sabes que la pésima gestión de los políticos con el coronavirus tiene una explicación científica? *BuscandoRespuestas.com*, 5 de octubre. Disponible en: <https://bit.ly/3CUSPFV> [Consultado 24-09-2024]
- Crouch, C. (2004). *Post-democracy*. Cambridge: Polity
- De Noronha, PH. (2021) “Mais votos, menos vidas”. *Colabora*, 17 de mayo. Disponible en: <https://bit.ly/3Ql8tNM> [Consultado 27-09-2024]
- De Miguel, R (2021) “Boris Johnson sufre la mayor rebelión de diputados conservadores desde su llegada al Gobierno”. *El País*, 14 de diciembre. Disponible en: <https://bit.ly/4b68vTh> [Consultado 27-09-2023]
- Ferrer, S. (2020) “La polarización política y social amenaza la lucha contra la pandemia”. *Sinc*, 22 de octubre. Disponible en: <https://bit.ly/4hEiku3> [Consultado 28-09-2024]
- Gibson, J. (2020) Government mandated lockdowns do not reduce COVID-19 deaths: implications for evaluating the stringent New Zealand response. *New Zealand Economic Papers*, 56(1), pp.17-28. Disponible en: <https://bit.ly/4hEimCb> [Consultado 24-09-2024]

- González-Guillem, D. (2023). Macrofilosofía de la crisis del coronavirus. Análisis comparativo de la gestión de la pandemia con énfasis en EE. UU., Brasil, Reino Unido, Nueva Zelanda y China. Tesis Doctoral. Universitat de Barcelona
- Gurdasani, D., & McKee, M. (2021) The parliamentary committee report on covid-19 response. *bmj*, 375. Disponible en: <https://bit.ly/3X1Cvds> [Consultado 26-09-2024]
- Habermas, J. (2021) Corona und der Schutz des Lebens. Zur Grundrechtsdebatte in der pandemischen Ausnahmesituation. *Blätter*, septiembre. Disponible en: <https://bit.ly/4k2UNEL> [Consultado 24-09-2024]
- Habermas, J. (2010) La idea de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. In *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (44,) pp.105-121
- Häyry, M. (2021) The COVID-19 pandemic: Healthcare crisis leadership as ethics communication. *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 30(1), pp. 42-50. Disponible en: <https://bit.ly/3Ql8zoC> [Consultado 26-08-2023]
- Han, Byung-Chul (2022) *Infocracia: La digitalización y la crisis de la democracia*. Barcelona. Taurus
- Innerarity, D (2017) “Sobrevivir a los malos gobernantes”. *El País*, 4 de enero. Disponible en: <https://bit.ly/4hZzHoZ> [Consultado 20-07-24]
- Iyengar, S. et al (2019) The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22, pp.129-146
- Kerr, J., Panagopoulos, C., & Van der Linden, S. (2021) Political polarization on COVID-19 pandemic response in the United States. *Personality and Individual Differences*, 179, 110892. Disponible en: <https://bit.ly/42WahEs> [Consultado 27-08-2024]
- Motta, M., Stecula, D., & Farhart, C. (2020) How right-leaning media coverage of COVID-19 facilitated the spread of misinformation in the early stages of the pandemic in the US. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 53(2), pp. 335–342. Disponible en: <https://bit.ly/42YKcVo> [Consultado 27-06-2024]
- Oliu-Barton, M. et al. (2021). SARS-CoV-2 elimination, not mitigation, creates best outcomes for health, the economy, and civil liberties. *The Lancet*, 397(10291), 2234-2236.b. Disponible en: <https://bit.ly/4gH4WnY> [Consultado 24-07-2024]
- Ruiz-Doménec, J.M (2020) *El día después de las grandes epidemias*. Barcelona: Taurus
- Sartori, G. (2005) *Parties and party systems: A framework for analysis*. Colchester: ECPR pres

- Shi Kupfer, K. et al. (2017) “Ideen und Ideologien im Wettstreit um Chinas politische Zukunft”. Merics, 5 de octubre. Disponible en: <https://bit.ly/3EQzAOB> [Consultado 28-09-2024]
- Stuenkel, O. (2021) “Brasil: polarización y riesgos para la democracia”. En: Carothers, T. y Feldmann, A.E. Coords. *Divisionismo Político y Riesgos Democráticos en América Latina*. Washington: Carnegie
- Suárez-Ruiz, E.J. (2021). La polarización política como problema de salud pública durante la pandemia de COVID-19. *Cuadernos Filosóficos*, 18. Disponible en: <https://bit.ly/4aXUqHz> [Consultado 01-10-2024]
- Vidal Liy, M. (2021) “¿Es China una democracia? Su Gobierno asegura que sí”. *El País*, 13 diciembre. Disponible en: <https://bit.ly/3D4L6oC> [Consultado 28-08-2024]
- Viego, V. (2020) “Ciencias de la salud y economía”. En: Bohoslavsky, J.P. Coord. *Ciencias y pandemia. Una epistemología para los derechos humanos*. La Plata: Edulp
- Wren-Lewis, S. (2020) “The economic effects of a pandemic”. *Social Europe*, 10 de marzo. Disponible en: <https://bit.ly/4hDGfd4> [Consultado 24-08-2024]

¿POLÍTICAS PÚBLICAS O PROGRAMAS DE GOBIERNO? ¿SON UN APOORTE A LA INCLUSION EN CHILE?

JOSÉ MANUEL SALUM TOMÉ
Doctor en Educación

1. INTRODUCCIÓN

La gran tarea es ser una guía en la comprensión y análisis de lo que lo significan las Políticas Públicas, así como contribuir al entendimiento de los mecanismos de diseño y elaboración de las mismas. Que se tenga una idea clara y sencilla de los que son las Políticas Públicas en un contexto generalizado y los pasos que se debe llevar a cabo para implementarlas.

Dada la importancia de las Políticas Públicas para la transformación social, el documento explica por qué y bajo qué circunstancias éstas, constituyen un factor decisivo para promover o inhibir la transformación social.

Políticas educativas son aquellas políticas públicas que responden, en alguna medida, a requerimientos sociales en el ámbito sectorial de la educación. La definición de políticas públicas, sin embargo, tiene distintas aproximaciones, evolucionando permanentemente (Lahera, 2008; Espinoza, 2009). Dicha evolución está vinculada a los cambios de nuestro entorno social, cultural, político, económico e institucional. Así, mientras que en el siglo pasado la toma de decisiones era exclusivamente estatal, con su poder de crear, estructurar y modificar el ciclo de las políticas públicas, en la actualidad la participación de diversos actores, la creación de consenso y la legitimidad en los asuntos públicos, se han tornado ineludibles para la gobernanza en cualquier territorio.

Desde este enfoque, conceptualmente se puede decir que las políticas públicas “corresponden a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido de forma democrática; los

que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2008 p. 16). Es, de manera general, un conjunto de opciones y decisiones interrelacionadas que implica el establecimiento de objetivos y la definición de los medios para alcanzarlos, en respuesta a demandas de política¹ (Kraft y Furlong, 2004; Fischer et al. 2007; Espinoza, 2009). A partir de esa perspectiva, las políticas públicas tienen que ver tanto con acciones como con omisiones. Por un lado, involucran un quehacer para lidiar con problemas sobre los cuales se demandan acciones de nivel público y, por otro, pueden reducirse a decisiones de simplemente “no hacer nada” en relación con algún aspecto o problema social (Kraft y Furlong, 2004; Fischer et al. 2007).

En ese sentido, las políticas públicas son instrumentos de gobernabilidad que dan forma a la política, asignando ganadores y perdedores entre ciudadanos y grupos de interés, lo que suele afectar el ciclo de política, la participación y las demandas futuras (May & Jochim, 2013). Así, y dado que sirven a compromisos tanto sustantivos como políticos, las políticas públicas son, finalmente, un componente clave de la política misma (May & Jochim, 2013).

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de los políticos -tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio consiste en llegar a establecer

políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas.

La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas. Por lo tanto los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.

Por lo ya dicho, las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas. De esta forma, el presente documento tiene como objetivo entregar una visión panorámica de la educación chilena entre el año 2004 al 2016, considerando el diseño e implementación de las profundas reformas realizadas durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet. Para su estudio haremos la siguiente división: policy análisis (buscar la mejor Política Pública en términos de eficiencia y equidad) y el estudio de la elaboración de políticas (policy-making study) orientando positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado o un gobierno particular en las Políticas Públicas. Cada uno de estas partes conlleva a un profundizar más sobre este tema, generando así un mayor una idea complementaria.

2.- QUE ENTENDEMOS POR UNA BUENA POLÍTICA PÚBLICA

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector

público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados, (Gómez R. 2012)

Lo principal es la idea, el punto de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así es posible considerar a una norma o decisión o a varias (como el "programa" de Estados Unidos). También se ha usado la expresión “espacio de las políticas” para denotar un conjunto de políticas tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto.

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmedatista, (Arellano, J. P. 2001)

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas públicas es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales - incluyendo el uso de cuñas y de encuestas a las actividades tradicionales del gobierno. Desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica. Más que despolitización de las decisiones gubernamentales lo que habría habido es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación.

Los temas económicos y sociales son tan dinámicos y relacionados y las actividades del gobierno que los afectan son tan numerosas e interconectadas, que la precisión en la interpretación de los desarrollos o en la predicción de los resultados de cualquier nueva intervención parece dudosa. En todo caso, es necesario considerar también el peligro de la

ideologización de los temas de la agenda pública, o su análisis en contextos no específicos o imposibles de convertir en políticas reales.

El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política. También es posible considerar como políticas de estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del estado en su diseño o ejecución.

3.- POLÍTICAS EDUCATIVAS EN CHILE (PUEDE SER ESTE, UNA SUGERENCIA)

En el período comprendido desde el año 2004 al 2016, se han observado importantes cambios en las políticas educativas en Chile. Sin embargo, aun cuando se han conseguido importantes logros, en la actualidad la educación sigue siendo el principal desafío que enfrenta el país para convertirse en una sociedad más igualitaria y verdaderamente desarrollada.

Pese a los esfuerzos, el sistema educativo en Chile presenta altos niveles de segregación y desigualdad que se instalaron a causa de ciertas prácticas como el financiamiento compartido y la selección escolar. La existencia de un copago discrimina a las familias en función de su capacidad económica, y contribuye al aumento de la segregación en el país sin aportar significativamente en calidad (Mizala y Torche, 2012; Bellei, 2013; Elacqua et al., 2013). En consecuencia, las familias no tienen la posibilidad de escoger el establecimiento al que quieren que asistan sus hijos, sino que solo pueden optar por aquellos que tienen la posibilidad de pagar.

Además, antes de la implementación de la Ley de Inclusión Escolar, cerca del 80% de las escuelas y liceos que recibieron una subvención del Estado exigieron a los apoderados cumplir con algún requisito de ingreso al establecimiento (Presidencia de la República, 2014). La selección escolar profundiza la segregación, al incentivar y permitir que sean los establecimientos quienes escojan a sus estudiantes según el capital social, económico y cultural de las familias. Al mismo tiempo y similar a lo que ocurre con el financiamiento compartido, la selección no garantiza mayor efectividad educativa (Carrasco et al., 2014). La

política como finalmente, es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competencias y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes del Gobierno de turno.

En Chile, la política de globalización económica desarrollada a partir de la década de 1990 se caracterizó por la apertura económica y su reorientación hacia el mercado externo. Pero, la modernización tecnológica importante y políticas de ajuste que terminaron produciendo el aumento del desempleo y la reducción del gasto público en coberturas sociales. Las políticas públicas se interpretaron sólo a la acción de los sectores sociales, parcializando la capacidad del Estado de responder a los efectos ocasionados por las políticas económicas y reduciendo su actuación a situaciones de emergencias. Las políticas sociales derivadas de estas políticas públicas se caracterizaron por destinar un alto costo presupuestario para su implementación y resultados poco eficaces para resolver los problemas derivados de la pobreza.

Tanto es así, que los programas sociales se convirtieron en un mecanismo de control social, a través de los cuales los actores con mayor poder ejercen una fuerte influencia para legitimar las perspectivas e ideologías en las zonas de pobreza. Enfocado de esta manera, el campo de la asistencia social termina produciendo una burocratización de las políticas públicas y un marcado perfil fragmentado caracterizado por la desarticulación de las acciones, la falta de competitividad y la inequidad en la distribución de recursos.

La evolución económica del capitalismo chileno ha producido un contraste entre la miseria y la riqueza, fortaleciendo estas desigualdades. La extensión de la pobreza ha generado algunos problemas sociales preocupantes como la desnutrición, la enfermedad y la ignorancia. El impacto de la pobreza y sus innumerables consecuencias son tan devastadores como la incertidumbre ante lo que vendrá. Su incrementación es la consecuencia de los costos sociales implementados por el modelo de las políticas que le acompañaron, cuyos nuevos patrones de acumulación extendieron la distribución desigual de los ingresos.

Se pone de manifiesto la política económica porque no es posible analizar la política social sin relacionarla con el desarrollo económico, y

viceversa. El fenómeno de la incrementación de la pobreza produjo una merma en el nivel de vida de ciertos grupos poblacionales, marcando fuertes diferencias sociales. Pero este aumento no es nuevo y su aumento no cesa.

4. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS?

Los límites, los tiempos y las técnicas que separaban a las actividades propias del gobierno y aquellas correspondientes a las campañas políticas se han hecho más borrosos. Las campañas buscan persuadir y el gobierno hacer, pero esta distinción es más o menos aguda, según el sistema político de cada país y la mayoría que el gobierno tenga en el parlamento. Los plazos en las campañas son indefinidos, todo parece posible en cualquier minuto. No es así en el gobierno, donde las opciones y las secuencias son muy importantes.

Como resultado, el tiempo de la política parece haberse hecho permanente lo que con frecuencia resulta en un descrédito de la actividad. Las campañas políticas tienen por objeto obtener votos o porcentajes de aprobación en las encuestas, objetivo compartido por los gobiernos. Por otra parte, las campañas no requieren ser precisas o detalladas, sino que basarse en frases simplificadoras.

Las campañas se basan en la utilización de encuestas como proxy de votaciones menos espaciadas; y en las comunicaciones basadas en una frase por día, los seudoeventos y el privilegio de las imágenes televisivas. El gobierno tendrá habitualmente más material con el que plantearse frente al público y tendrá logros que exhibir, mientras los partidos siguen en el limbo hasta las próximas elecciones. Esta tendencia puede contribuir a la declinación de los partidos políticos.

Se ha planteado la existencia de la "paradoja de la determinación", conforme a la cual las grandes condiciones de equilibrio político-económico, cualquiera que ellas sean, predeterminan lo que sucederá. Sin embargo, se comete un error cuando se aconsejan políticas públicas sobre la base de una visión estrecha de su factibilidad. No hay ninguna diferencia esencial entre las restricciones técnicas, económicas, políticas, institucionales

o de cualquier otra clase: todas limitan la libertad de elección del gobernante, y su violación lleva siempre consigo una sanción.

Los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas para su período. Esta determinación es un modo efectivo para no darle a mucha gente lo que quiere. Lo habitual es que no haya políticas públicas óptimas, sino un rango de soluciones posibles. No hay garantía de escoger la mejor política pública. Pero es un deber de los gobiernos elegir cursos de acción.

Es conveniente distinguir entre el programa público y la agenda del gobierno, a veces porque la demagogia infló el programa y, en todo caso, porque se aspira a elegir secuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos. Una actividad central de un grupo de interés es lograr incorporar sus propias alternativas a temas de agenda que otros han hecho prominentes. Así se afectan las políticas consideradas, incluso si no se afecta la respectiva agenda.

Los gobiernos requieren coordinar sus políticas públicas con los partidos políticos. Los partidos políticos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también de gobernar; para ello, sería conveniente fortalecer los institutos de estudio ligados a ellos e insistir en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica para diseñar las propuestas de políticas públicas.

Algunas políticas públicas son más importantes que otras. Y está en la naturaleza del buen gobierno que su acción se ordene principalmente en torno a orientaciones y políticas estratégicas. Son políticas estratégicas aquellas que prefiguran el legado del gobierno. Ellas deben dar los principales criterios de evaluación de la gestión propia y permitir ordenar a los partidos que apoyan al gobierno.

Se requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas. Para ello conviene institucionalizar una "hoja de ruta" para la gestión del gobierno, que se evalúe y actualice periódicamente. La función de análisis prospectivo debería convertirse en una rutina formal en la gestión del Poder Ejecutivo.

Ahora, gobernar es una afirmación de la voluntad, un intento de ejercer control, de modelar el mundo. Mientras que las políticas públicas son instrumentos de esta resuelta ambición.

Hay un acuerdo en que las políticas públicas son importantes, pero el concepto habitual de ellas es impreciso y la mala calidad de las políticas es un fenómeno generalizado. El desafío es precisar el primero y mejorar el segundo.

Las políticas públicas establecen los cursos de acción para abordar los problemas o para proporcionar los bienes y servicios a los segmentos de la sociedad. Las políticas hacen más que simplemente anunciar un curso de acción.

Es una realidad que el rol del gobierno y de las empresas de Chile han sufrido grandes transformaciones estructurales que han cambiado el panorama de la economía y de la política durante las últimas décadas que hacen necesaria la implementación de nuevas políticas. Sin embargo, estas transformaciones han fragmentado a la sociedad de manera que el empoderamiento y desarrollo económico, cultural y social de las comunidades es desigual.

Debemos ir más allá de cuestionarnos cuál es la política pública correcta para resolver este gran debate y aclarar qué hace que las políticas públicas funcionen.

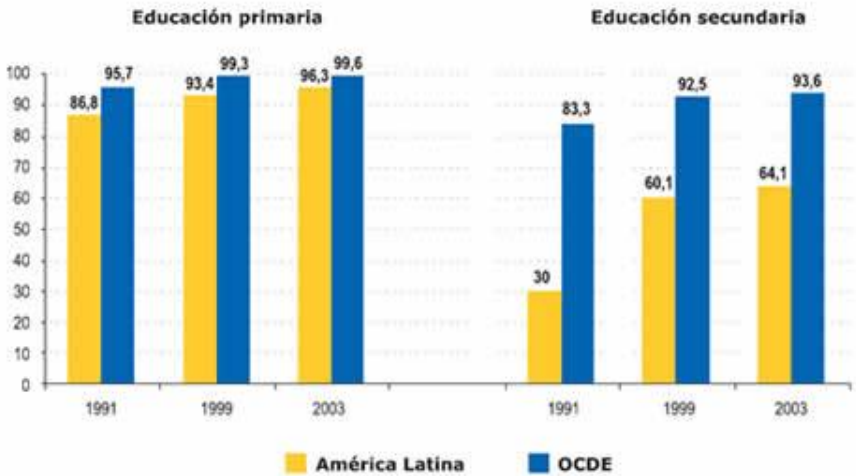
Los gobiernos, al hacerse cargo constitucional y políticamente de muchos de los problemas sociales y económicos que afectan a los individuos y grupos sociales, han tendido a desplazar el énfasis desde la “política” hacia el eje de las “políticas públicas”.

Tales problemáticas demandaban una solución por parte de los gobiernos, había que velar por el bienestar social. Es en ese contexto en donde las políticas públicas recobran una renovada importancia. En última instancia la “política”, se ha sostenido, consiste en determinar quién obtiene qué cosa, cuándo y cómo, a partir de las políticas públicas. Sin embargo, sería un error asumir que “política” es lo mismo que “políticas públicas” ya que se trata de cuestiones muy distintas.

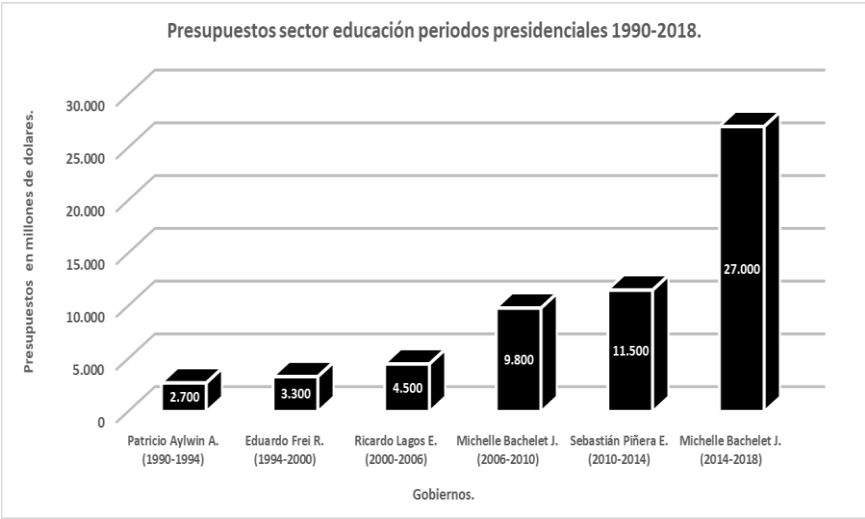
La política es un concepto, a diferencia de las políticas públicas, más relacionado con el tema del poder (y su uso legítimo) en la sociedad. Y las políticas públicas, por su parte, son un instrumento del gobierno de turno, de los asuntos públicos, educativos y la resolución de problemáticas sentidas en una sociedad, en todos los ámbitos.

Ahora bien; se puede tener la política: Satisfacción de las necesidades educativas de los sectores juveniles en edad escolar con un alto grado de vulnerabilidad”. Para dicha política pública se pueden generar programas que apoyen al desarrollo de estos, pero hoy la falta de recursos fiscales impide el desarrollo de proyectos educativos del gobierno de turno, contradictoriamente la inversion en educacion en la última decada ha ido en aumento, lo que no se refleja en la calidad educativa del país.

Se podría decir que la historia de las políticas educativas en Chile data de 1810, con el plan de partida de la educación pública. A partir de entonces se destacan varios hitos, entre ellos la aprobación de la Ley Orgánica de Instrucción Primaria en 1860 y la Ley de Educación Primaria Obligatoria en 1920.



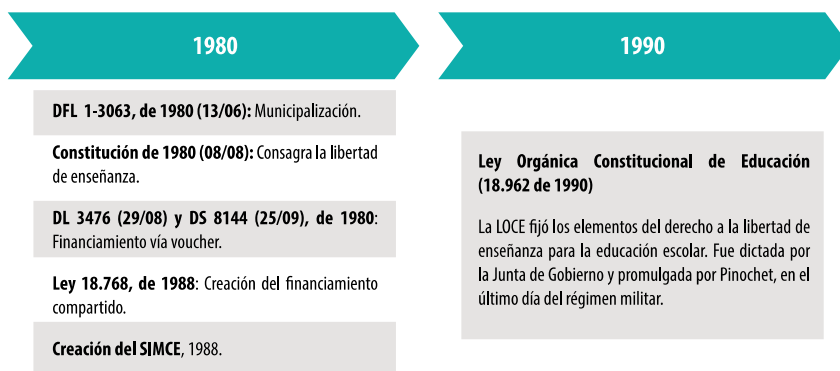
Fuente: Evaluaciones de políticas nacionales de Educación. OCDE



Fuente: Elaboración propia con datos Centro de Estudios Mineduc, 2017.

Durante los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, las reformas en el ámbito educacional tuvieron prioridad y merecen destacarse. Por ejemplo, el avance de 6 a 8 años de duración en el ciclo de enseñanza básica, y a 4 años en el caso de educación media. En ese periodo también hubo una gran ampliación de la cobertura y las oportunidades educativas (Oliva, 2010). Ya la fase más contemporánea de la historia de las políticas educativas en Chile puede, a su vez, ser dividida en dos periodos de análisis: la dictadura militar y los gobiernos en democracia.

En el primer caso, durante la década de los ‘80, se inició una profunda reforma educacional, bajo una lógica de la competencia, como se resume en la gráfica 1 abajo. Por un lado, se traspasó la administración de los establecimientos escolares públicos desde el nivel central a los municipios del país. Por otro, se introdujo un sistema de financiamiento a la demanda mediante una subvención (voucher) mensual por alumno asistente al centro escolar. Se creó la figura del “sostenedor educacional”, quien asume, ante el Estado, la responsabilidad de administrar una escuela o liceo según la ley de subvenciones (García-Huidobro, 2007).

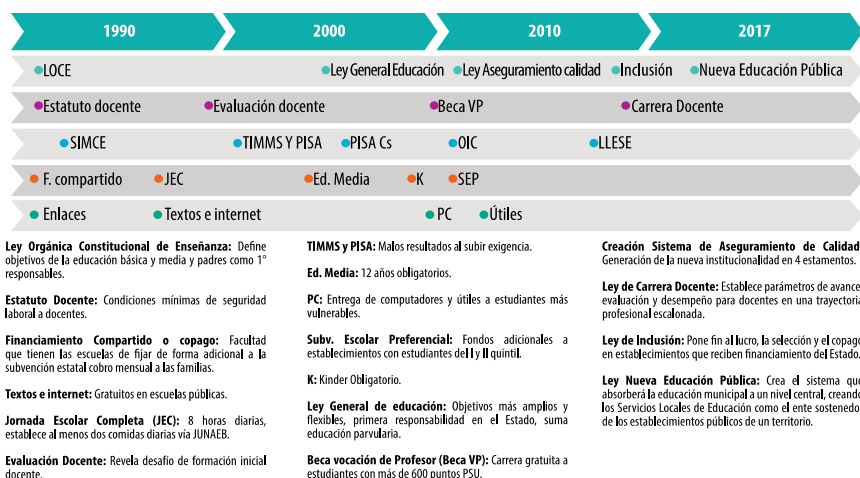


Gráfica 1 – Principales cambios legales durante el régimen militar
Fuente: Elaboración propia.

A partir de 1990, con el retorno de la democracia, la temática de educación ha ido evolucionando desde un enfoque de cobertura y alcance en los años 90 hacia políticas con foco en el aseguramiento de la calidad, equidad e inclusión. Estos últimos aspectos se han impulsado especialmente a partir de 2006, con las marchas estudiantiles y el involucramiento de la sociedad en general.

A partir de esa fecha se ha iniciado un periodo de participación de actores claves en la elaboración de las políticas, lo que ha influenciado varias leyes fundamentales que dan base a una reforma estructural del sistema educativo chileno, como la Subvención Escolar Preferencial (SEP), la Ley General de Educación (LGE), la Ley de Aseguramiento de la Calidad (SAC), la Ley de Inclusión, la Ley de Carrera Docente y la Ley que crea el nuevo Sistema de Educación Pública. La gráfica abajo resume los hitos más importantes hasta la fecha.

Tras los últimos 40 años de reformas, se ha instalado un marco regulatorio y un conjunto de políticas educativas que enfatizan principios diversos y siguen motivaciones muchas veces antagónicas: desde la competencia a la colaboración, desde la selección a la inclusión, y desde la imposición de apoyo externo a la creación de capacidades internas.



Gráfica 2 – Línea de tiempo de las políticas educativas chilenas recientes
Fuente: Fundación Chile, Centro de Innovación en Educación (2018).

Aunque esta incoherencia del sistema debería disminuir con las reformas del último gobierno –con la ley de inclusión–, la implementación de esas reformas es un punto clave. Asimismo, la interacción de estas leyes con un financiamiento a la demanda y un sistema de responsabilidad externa altamente demandante, es ciertamente un desafío que se mantiene.

Cómo los actores escolares interpretan e implementan dichas políticas educativas y sus demandas, es un tema a ser profundizado en Chile. Con relación a las contradicciones de las políticas, Acuña et al. (2014) enfatiza, por ejemplo, que la inclusión educativa, como principio y derecho, es estimulada y dificultada a la vez por el sistema, dado las diferencias de incentivos desde el sistema de financiamiento por un lado, y de responsabilidad por otro.

En muchos sentidos, por tanto, se percibe una tensión que se debe principalmente a la falta de coherencia del sistema y sus políticas educativas, y a la superposición de contradictorios esquemas de presión y apoyo a los actores escolares.

Como oportunamente señalan Munby y Fullan (2016), este tipo de lucha entre los discursos y las políticas a nivel nacional en una vereda, y las acciones u omisiones de las escuelas, en la vereda contraria, resulta en un tipo de fricción que de cierto modo produce calor pero no da luz,

ya que sus resultados, o las palancas que mueve, no son suficientes como para producir un cambio sistémico.

Esto, de acuerdo con Munby y Fullan (2016), implica un gran desafío y a la vez una gran oportunidad para los líderes intermedios, que por un lado,

“pueden quedarse como víctimas de un sistema fragmentado con políticas de arriba a abajo o pueden trabajar para un cambio. La idea no es ser un rebelde sin causa, sino cambiar el juego de obedecer, a estar enfocado con un sentido. Es la responsabilidad de los líderes modelar una cultura que asegure que aunque toman en cuenta los requerimientos de la rendición de cuentas externa a nivel nacional, ellos desarrollan una rendición de cuentas interna que lleva a los resultados esperados. Los líderes del medio necesitan plantearse alternativas ambiciosas que desarrollen las capacidades en el corazón de los sistemas” (p. 13).

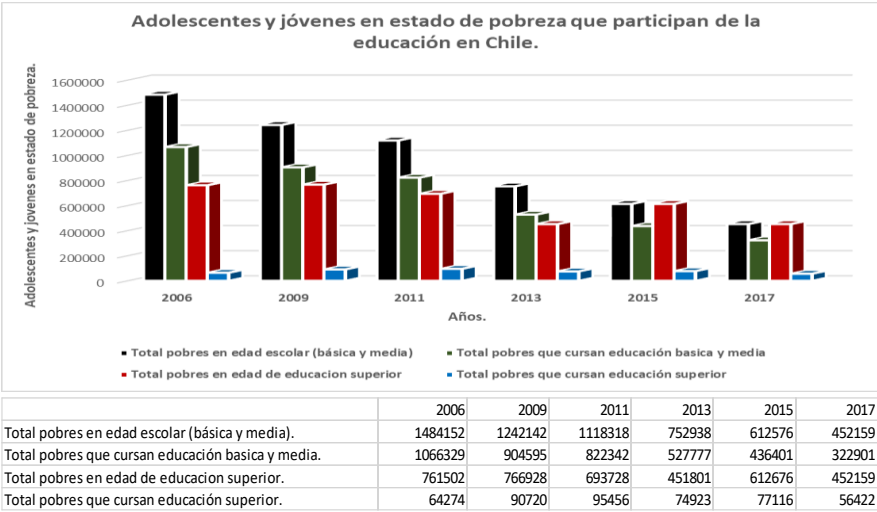
Por otra parte, desde hace ya varios sexenios se ha cuestionado la idea por diferentes medios de que gobernar por políticas públicas varía en las expectativas a corto plazo frente a las consecuencias a largo plazo, pues a menudo tienden a tener resultados no esperados, funcionan como un tipo de experimentación basado en “prueba y error” y se debate la reflexión sobre que la constitución chilena ha perdido vigencia en la actualidad, como resultado del estallido social del país.

Por consiguiente, abordar el problema con las herramientas inadecuadas puede resultar peor a no tratar el problema, pues se debe garantizar a los ciudadanos el acceso justo a las políticas públicas que solamente puede otorgarse mejorando la gobernanza del país.

Por lo tanto, aunque las políticas públicas son acciones meramente del gobierno, no se reduce a éste, los ciudadanos somos responsables también de generar un cambio significativo, ya que cómo afirmó Paul Romer (2019), primer economista del Banco Mundial

“los funcionarios del Gobierno no actúan en el vacío. Sus decisiones reflejan el poder de negociación de los ciudadanos que compiten entre sí para defender intereses contrapuestos”

y, enfocarnos como ciudadanos en la materia de gobernanza, como respuesta clave a los desafíos que enfrenta el Chile de hoy, será la garantía futura para el cumplimiento de la ley en interés de la equidad, el desarrollo y la prosperidad.



Fuente: Elaboración propia con datos Encuesta CASEN periodo 2006-2017

En síntesis, las políticas públicas participan en el desarrollo nacional al solucionar y responder a las variadas carencias, necesidades, intereses, exigencias y predilecciones individuales y comunitarias, para así hacer posible el progreso de los ciudadanos y reforzar su convivencia.

Deben establecerse dentro del marco jurídico vigente, ser elaboradas por personas capacitadas para ello, tener viabilidad financiera, estar orientadas hacia el bien común y permitir la participación ciudadana.

Las evaluaciones de las políticas públicas deben ser imparciales, se hacen para mejoría, no para estigmatización, como acción de seguimiento y monitoreo; deben incluir cualquier momento, desde la propia definición de prioridades y elaboración del diseño, implementación, recursos, desempeño durante su transcurso, resultados parciales, complicaciones y dificultades, hasta resultados finales e incidencia sobre usuarios.

Las evaluaciones a las políticas nacionales realizadas presentan elementos relevantes para la toma de decisiones en el marco de las importantes transformaciones y procesos de reforma educativa que vive Chile. Analiza el continuo educativo y destaca recomendaciones que, de implementarse, podrían presentar impactos positivos en la calidad de los aprendizajes y la equidad del sistema en su conjunto. Las políticas públicas en

Chile deben diseñarse y gestionar entornos educativos que avancen en calidad para ser impulsores de la creatividad, la innovación e inclusión.

CONCLUSIONES

Por último, el rol de las políticas públicas en el mejoramiento educativo depende del contexto de cada establecimiento, es decir, aquellos elementos externos que influyen en el quehacer cotidiano de cada comunidad escolar (Spillane et al. 2002). El elemento externo considerado más explicativo de los resultados educativos es el nivel socioeconómico en el que los establecimientos educacionales están inmersos. Otro elemento muy importante, que influye en la manera con que una escuela responde a las políticas y proyecta la mejora, es aquel vinculado a las presiones o apoyo institucional desde las autoridades intermedias (Trujillo, 2013; Woulfin et al. 2016). Aunque, en efecto, la escuela, a través de sus capacidades internas, es la principal unidad de cambio, el liderazgo del sostenedor es clave en términos de cómo las políticas son percibidas o recibidas por una escuela, lo que influencia la adecuada (o no) implementación de las mismas, tanto en razón de (o la falta de) apoyo técnico-pedagógico como político y económico (Spillane, 1996; Leithwood et al. 2004; Trujillo, 2013; Woulfin et al. 2016; Valenzuela y Montecinos, 2017).

De lo anterior se aclara que las Políticas Públicas, son la consecuencia de:

- Directriz, pauta decisoria que define la manera de actuar en casos especiales
- El carácter público de las políticas esta dado por la participación que en estas decisiones tengan los diferentes actores involucrados.
- Conjunto de decisiones, principios y normas que orientan la acción, definiendo objetivos y metas concretas orientadas a legitimar y ejercer el poder y la autoridad que conduzcan a satisfacer determinadas necesidades de un país, sector, institución, comunidad.

Una vez que ya hemos analizado y conceptualizado a las Políticas Públicas, que podremos decir, desde una perspectiva de la sociedad civil, las Políticas Públicas son relevantes, ya que constituyen uno de los instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población. La visión que se requiere enfatizar aquí es, una de tipo instrumental haciendo hincapié que son “medio para”, la resolución de los problemas sociales. De lo anterior se puede deducir que el ideal de un gobierno es tener políticas de estado, para mantenerlas en el tiempo, ajeno al gobierno de turno.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Calidad de la Educación (2004). Resultados Simce 2004 4to básico por establecimiento. Recuperados de: <http://www.agenciaeducacion.cl/simce/bases-de-datos-nacionales/> Chile.
- Agencia de Calidad de la Educación (2006). Resultados Simce 2006 2do medio por establecimiento. Recuperados de: <http://www.agenciaeducacion.cl/simce/bases-de-datos-nacionales/> Chile.
- Agencia de Calidad de la Educación (2012). Resultados Simce 2012 4to básico por establecimiento. Recuperados de: <http://www.agenciaeducacion.cl/simce/bases-de-datos-nacionales/> Chile.
- Almonacid, C. (2008). La educación particular subvencionada como cooperadora del Estado.
- Arellano, J. P. (2001). La reforma educacional en Chile: logros, proyectos y estancamientos. Revista de la CEPAL, 73, 83-94.
- Bellei C., Contreras D., y Valenzuela J. P. (2008), La agenda pendiente en educación (pp. 156-179). Santiago: UNICEF.
- Bellei. C. (2013). Segregación económica y académica de la educación chilena: magnitud, causas y consecuencias. Estudios pedagógicos, I(XXXIX), 325-345.
- Carrasco, A., Gutiérrez, G., Bogolasky, F., Rivero, R. y Zahri, M. (2014). Análisis sobre el diseño e implementación del fin de la selección escolar en el contexto de la reforma educacional en Chile, Resumen de la tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Santiago, Chile.
- CEPAL (1996), “Descentralización fiscal en América Latina”, *Notas sobre la economía y el desarrollo* N^o 596, Santiago de Chile, octubre.

Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile
(2014). Estudio sobre el modelo de asistencia técnico-pedagógica del
Ministerio de Educación de Chile a establecimientos educacionales
subvencionado del país. Chile.

Martínez, J. (2016). Internet y Políticas Publicas Socialmente Relevantes, ¿por
qué, cómo y en qué incidir, P: 509-541, Costa Rica.

Rodríguez, J. (2017). Políticas Públicas, RVE, 2017, 4 (2):17-26

PROCESO DE INTEROPERABILIDAD PARA APLICAR ESTRATEGIAS DE GOBERNANZA DIGITAL A PARTIR DE LA TAXONOMIA DE NASER

PATRICIA CARMINA INZUNZA-MEJÍA
Universidad Autónoma de Sinaloa

ROSALINDA GAMEZ-GASTELUM
Universidad Autónoma de Sinaloa

1. INTRODUCCIÓN

La interoperabilidad es la interacción entre las organizaciones para alcanzar sus propósitos comunes, mutuamente incluyentes y beneficiosos, pactados de manera previa y conjunta para propiciar ambientes armoniosos y homogéneos.

Este principio fomenta la transparencia y rendición de cuentas tras la visibilidad de información y conocimiento de uso público, mediante procesos institucionales de gobierno, al automatizar la operatividad de servicios públicos, tramites, documentos, datos personales e instrucciones mediante los sistemas de tecnología digital innovadora y emergente.

La información ofrecida por la CEPAL (2024a), registra que América Latina, concentra países con elevados niveles de desigualdad, que se manifiesta tanto en la concentración de la riqueza y el patrimonio, como en amplias brechas en distintos ámbitos del bienestar que experimentan los ciudadanos.

En la matriz de desigualdades sociales de la CEPAL (2020), se observan las principales brechas permanentes desde hace poco más de cuatro décadas, y son: 1) Las brechas salariales y de género como resultado de las desigualdades sociales en el mercado laboral ligadas a la heterogeneidad de la estructura productiva, caracterizada por brechas de productividad, acceso y calidad de empleo; y 2) las brecha educativas, debido

a la diferencia de la culminación de estudios y niveles educativos alcanzados entre hombres y mujeres, sumado a los niveles de participación escolar de adolescentes y jóvenes de entre 13 y 19 años.

Además, se observan las brechas de salud y acceso a la vivienda que se relacionan con la falta de seguridad social y acceso a los servicios básicos, por otra parte, América Latina mantiene una brecha digital que se relaciona con el acceso a internet y disponibilidad tecnológica.

Aunado a este escenario, destaca la brecha de participación políticas que es representada por la cantidad de escaños parlamentarios ocupados por hombres y mujeres, reconociendo que estas brechas se representan por la desigualdad de género, los niveles de ingresos y las áreas de residencia rural o urbana.

Al respecto, la CEPAL (2023 y 2024a) y el Banco Mundial (2022), consistentemente reconocen en estos aspectos, el punto de partida para el diseño e implementación de políticas públicas que propongan atenuar estas desigualdades económicas y sociales desde la capacidad institucional de los gobiernos.

1.1. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS

Los pronunciamientos de la CEPAL (2018) expresan que “la capacidad institucional de los gobiernos, es el reflejo de una administración pública cimentada sobre procesos de fortalecimiento de los sistemas de gestión pública y del capital humano en la economía del sector público”, razón por la que la interoperabilidad gubernamental debe ser sólida y confiable para instrumentar procesos digitales que resuelvan las necesidades de las instituciones públicas para prestar servicios con transparencia, inclusión y equidad de los ciudadanos y las empresas.

Recuperando los pronunciamientos de los organismos internacionales, como la Naciones Unidas (2024), CEPAL (2023) y OECD (2021), se entiende que un Estado con enfoque de desarrollo inclusivo y sostenible podrá tener la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas, sociales y ambientales, mediante la instrumentación de políticas públicas que doten de capacidad administrativa digital a las instituciones públicas para que sean más eficientes y eficaces al ofrecer los servicios públicos.

1.2. ESTRATEGIAS DE GESTIÓN PÚBLICA

1.2.1. Estrategias de prestación de servicios

La CEPAL (2024b) sostiene que tanto la interoperabilidad gubernamental como la gobernanza digital, podrían ser estrategias de gestión pública que impulsen el progreso del país, lo que contribuye a un Estado más eficiente, eficaz y transparente, dado que permiten gestionar y compartir información entre instituciones y entre Estados, además de actuar como soporte para la formulación de políticas públicas que permitan elevar la calidad de vida de los ciudadanos, propiciar la innovación y los emprendimientos necesarios para favorecer la competitividad de las regiones y el país.

En el análisis de antecedentes, se encontraron algunas aportaciones históricas que enfatizan que la interoperabilidad gubernamental es reconocida por la Comisión Europea (2020), como la capacidad de un gobierno para interactuar con otros estados y entre sus dependencias a fin de alcanzar objetivos comunes y mutuamente benéficos mediante procesos institucionales de intercambio de información y otorgamiento de servicios públicos y documentos mediados por la tecnología digital.

Asimismo, se entiende que la gobernanza digital es la organización y aplicación de procesos mediante reglas operativas para conducir una política pública y sus estrategias de digitalización al otorgar servicios públicos a los ciudadanos y empresas.

Con base a la CEPAL (2023), las estrategias de gestión pública se consolidan el alcance favorecedor del ciudadano para recrear un círculo virtuoso y simbiótico de logro de objetivos mediante la efectiva atención ciudadana de servicios públicos que visibiliza la interoperabilidad gubernamental, que al ser mediada por la tecnología innovadora digital emergente (TIDE) se asume con interoperabilidad para la gobernanza digital.

Base taxonómica de la gobernanza digital

El estudio de Parano y Echeverry-Mejía (2024), destaca que las connotaciones positivas de la innovación generada por las tecnologías digitales emergentes, pueden mantener la perspectiva lineal productiva

de base tecnológica multifactorial y multisectorial, lo que mantiene hibridez en el desarrollo de procesos superpuestos o derivados que también son reconocidos por de Vasconcelos Gomes, *et al.* (2025) como procesos de innovación incremental al dar soporte a los modelos de la administración pública para desarrollar la gestión de servicios, lo que podría afianzar la apropiación taxonómica de la gobernanza digital referida por Alejandra Naser (2021).

De ahí que, partiendo de las aproximaciones taxonómicas de la gobernanza digital, se plantea la pregunta de investigación ¿Qué procesos integran el método de interoperabilidad digital para la gobernanza, a partir de la taxonomía de Naser?

2. OBJETIVOS

2.1. RUTA CRÍTICA DE INTEROPERABILIDAD GUBERNAMENTAL

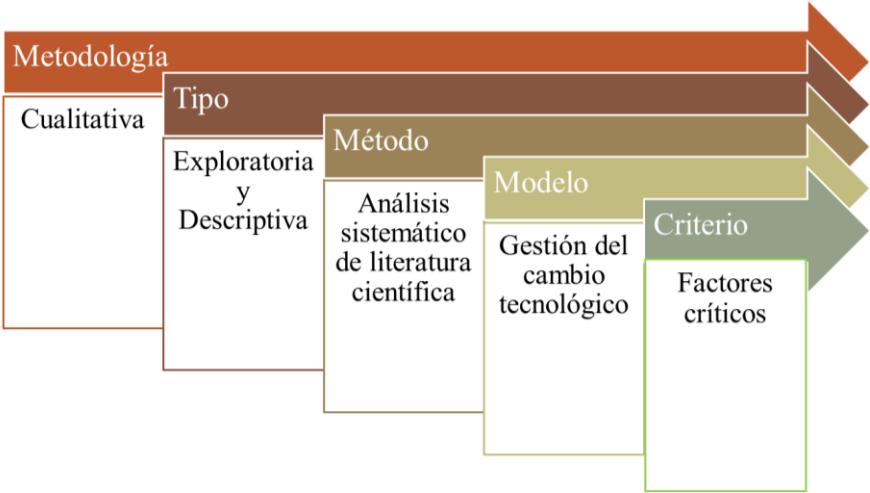
El presente análisis parte de los planteamientos derivados de las actividades promovidas desde la asistencia técnica en la interoperabilidad gubernamental prestada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones a países en vías de desarrollo como México, con el propósito de crear una ruta crítica que permitiera sugerir procesos tecnológicos y digitales en las instituciones públicas, a fin de ofrecer una mayor interoperabilidad entre las instituciones y dependencias de la administración pública, y sus sistemas de información; considerando que la meta central sería la elaboración y la resolución de trámites y la prestación de servicios públicos necesarios para la ciudadanía, al otorgar mayor transparencia y acceso a la información, lo que en consecuencia, fortalecería los marcos regulatorios de rastreo y rendición de cuentas.

- En este sentido, el objetivo del presente estudio es identificar la composición de la hoja de ruta en la aplicación de la interoperabilidad gubernamental que podría usarse por el gobierno de México para hacer más eficientes y transparentes sus procesos de trámites y servicios a la ciudadanía.

3. METODOLOGÍA

Siguiendo una metodología cualitativa, de tipo exploratoria y descriptiva, empleando el método de análisis sistemático de literatura científica para identificar las razones de su aplicación y los beneficios, sin descartar las posibles limitaciones de su aplicación en México, a fin de incorporar el modelo de gestión del cambio tecnológico para la gobernanza digital, considerando el criterio de factores críticos para el éxito de las iniciativas de interoperabilidad.

FIGURA 1. *Modelo teórico metodológico*



Fuente: Elaboración propia

En una primera etapa, se recuperaron algunas aportaciones de los organismos internacionales como el BID (2019 y 2022), la OCDE (2021) y la CEPAL (2023) para identificar los factores críticos coincidentes, en los cuales, la estructura, mecanismos y procesos de instituciones públicas de gobernanza digital deba basarse para articular los intereses y propósitos del gobierno, las empresas y la sociedad, al ejercer sus derechos, cumplir con sus obligaciones, mediar sus diferencias y supervisar el funcionamiento de la administración pública a través de la interoperabilidad gubernamental.

De acuerdo con Naser (2021), para que eso suceda, será necesario desarrollar estrategias la gestión pública bajo principios de legalidad, impulsadas por las instituciones y dependencias de gobierno mediante ocho pilares fundamentales: i) Fortalecimiento del modelo de gobernanza digital, ii) Transformación hacia una gestión pública eficiente, iii) Definición clara de roles y compromisos, iv) Participación ciudadana, v) Transparencia a través de gobierno abierto, vi) Política pública con base en evidencia científica, vii) Consolidación del sistema de innovación pública, y viii) Institucionalidad adaptable.

4. RESULTADOS

El reciente estudio de OECD/CAF (2024) sugiere la forma en que los gobiernos de América Latina podrían utilizar las tecnologías digitales y los datos para fomentar la capacidad de respuesta del gobierno, la resiliencia y la proactividad en el sector público al operativizar el círculo virtuoso del modelo de interoperabilidad gubernamental de las estrategias de gobierno digital con base en 3 enfoques referidos en la figura 2.

En el enfoque centrado en el gobierno se diseñan estrategias orientadas a la reducción de costos para mitigar ineficiencias, negligencias e improductividad del suministro de servicios públicos, en tanto que el enfoque centrado en las personas se orienta al diseño de estrategias anticipadas que resuelven las necesidades de los ciudadanos respecto a los servicios público, a fin de mejorar los servicios administrativos y personales; y por último, el enfoque centrado en el uso de las TIDES's (tecnologías innovadoras digitales emergentes) que se oriente al fomento de la transformación digital en el gobierno, mediante la capacitación de las personas en el uso de estas herramientas tecnológicas, a fin de ofrecer tramites y servicios con mayor valor público desde lo digital.

En esta aproximación y hasta este nivel de análisis, se tiene como resultado preliminar que los modelos de interoperabilidad gubernamental, que de manera internacional se aplican en países desarrollados, ponen en el centro de la operación los servicios públicos integrados, coordinados en un primer momento con catálogos de servicios visibles en plataformas digitales que se nutren de fuentes de información y

servicios internos del gobierno para ofrecer información y servicios al ciudadano con base a principios de legalidad, confidencialidad, privacidad y seguridad del individuo.

FIGURA 2. *Círculo virtuoso del modelo de interoperabilidad gubernamental*

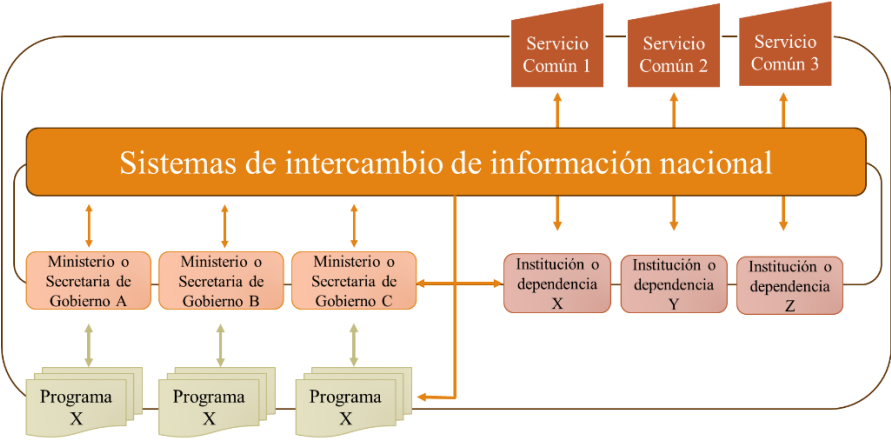


Fuente: Elaboración propia

Desde los estudios de Pombo, Ortega, Olmedo, Solalinde y Cubo (2019) se plantaron un ecosistema de interoperabilidad social donde las plataformas digitales de datos se interconecten entre sí, y retroalimenten información desde diferentes instituciones.

Es importante destacar que la arquitectura de interoperabilidad básica se puede observar en la figura 3 que propone el manejo de sistemas de intercambio de información nacional, que de acuerdo con el BID (2019) se basa en estructurados para conectar a las instituciones del sector público como por ejemplo, las dependencias del ministerio o secretaria de hacienda, de economía, de salud, de educación, de ciencia y tecnología, de seguridad pública, de agricultura y ganadería, de género, de protección social, de trabajo, entre otras; para retroalimentar a sus programas de desarrollo económico y social.

FIGURA 3. Sistema básico de interoperabilidad

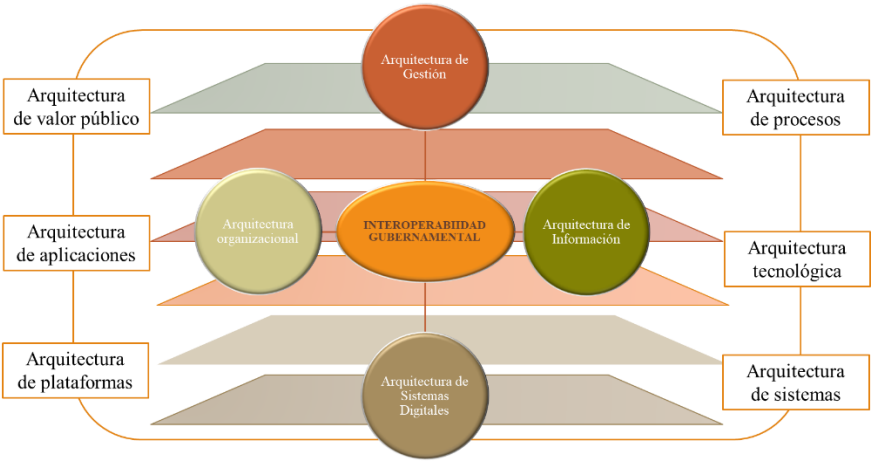


Fuente: Elaboración propia con base al BID (2019)

La figura 3, presenta una de las fases del modelo que configura un sistema en el que se prestan servicios de interoperabilidad entre ministerios o secretarías de gobierno; o entre instituciones y dependencia, ya sea para aplicar estrategias de gestión pública mediante diversos programas económicos o sociales de gobierno, o en su caso, proporcionen servicios públicos, incluyendo aquellos necesarios y comunes a todas las instituciones, ministerios o secretarías de gobierno, como son de validación de identidad, catálogos de trámites y estándares operativos, procedimientos de cobros y pagos de derechos, impuestos, aportaciones de seguridad social, aportaciones de mejor; entre otros servicios.

Además, la literatura consultada, registra que los modelos de interoperabilidad gubernamental siguen la taxonomía de Naser (2021) con base a una arquitectura interoperativa multifactorial, multisectorial y multiprocesal para dar atención a los derechos de inclusión, accesibilidad y transparencia, así como para dar cumplimiento a los propósitos específicos de simplificación administrativa, conservación de la información, efectividad y eficiencia de los sistemas y subsistemas interoperables para la gobernanza registrados en la figura 3, según su arquitectura.

FIGURA 3. *Sistemas y subsistemas interoperables para la gobernanza*



Fuente: Elaboración propia con base a Naser (2021)

Siguiendo este esquema, se podría aplicar una ruta crítica en países como México, según los niveles de madurez de la interoperabilidad bajo el siguiente modelo adaptado; razón por la cual, se revisó el modelo de gobernanza digital con base en la arquitectura institucional propuesto por Naser (2021) y la CEPAL (2024b), lo que se complementó con el análisis de literatura científica.

Los hallazgos registran que la interoperabilidad gubernamental, identifica como punto coincidente la arquitectura de interoperabilidad basada en sistemas de gestión, de información, de sistemas digitales y de estructuras organizacionales que se orientan a dar estructura y arquitectura a subsistemas de valor público mediante aplicaciones tecnológicas, plataformas digitales, proceso, tecnologías innovadoras emergentes y sistemas tecnológicos que de manera integral robustecen la interoperatividad gubernamental.

Con base a este modelo adaptado, se podrán desarrollar las estrategias que darán forma a la gestión de la administración pública utilizando las tecnologías innovadoras digitales emergentes como la inteligencia artificial, para ofrecer los servicios del sector público a las personas y organizaciones de manera interoperable o integrada a sistemas digitales,

con base a principios legales, políticas públicas, estándares operativos, glosarios taxonómicos, manuales y hojas de ruta como guías instruccionales que sugieran buenas prácticas de las organizaciones del Estado mexicano con propósitos de trabajar armonizada y colaborativamente con otros Estados y entre las instituciones de gobierno, respecto a la provisión de servicios públicos, observando los diferentes modelos y perspectivas de trabajo complementarios. En este sentido, el gobierno de México ha cambiado progresivamente sus estrategias de prestación de servicios públicos, pasando de un escenario completamente físico, a un escenario de gobierno digital.

5. DISCUSIÓN

El análisis de la discusión, hace referencia al marco de interoperabilidad gubernamental, como una estrategia que da forma a la gestión de la administración pública para ofrecer los servicios del sector público a las personas y organizaciones de manera interoperable o integrada, con base a principios legales, políticas públicas, estándares operativos, glosarios taxonomías, manuales, guías, instrucciones, sugerencias y buenas prácticas de las organizaciones del Estado Mexicano con propósitos de trabajar armonizada y colaborativamente con otros Estados y entre las instituciones, respecto a la provisión de servicios, observando los diferentes modelos y perspectivas de trabajo complementarios.

Estudios recientes destacan relevancia a la gestión de datos, considerándole una estrategia determinante en la productividad y la interoperabilidad del gobierno para elevar el valor de los servicios públicos.

En este sentido, Vasques, Rijo & Alves (2024) enfatizan la necesidad de condiciones tecnológicas para la interoperabilidad de los sistemas de información, como condición esencial en la difusión de información y soporte automatizado al realizar diversas actividades y procesos, además de formalizar protocolos, conceptos y mecanismo procedimentales de interoperabilidad alineados a los esfuerzos del gobierno para el desarrollo estratégico de servicios públicos, en beneficio de los ciudadanos.

Para Urdu, *et al.* (2024), la interoperabilidad es un desafío prioritario al ser definida desde cuatro extensores que le dan sustento: 1). su

semántica, 2) contexto, 3) su estructura, 4) el área de atención y 5) el enfoque de gestión con propósitos específicos y en entornos determinados para el óptimo uso de las plataformas digitales.

No obstante, la controversia se presenta cuando se reconoce la obligatoriedad de aplicar la interoperabilidad en las plataformas digitales. Al respecto se precisa diferenciar entre la interoperabilidad obligatoria y la interoperabilidad promovida. Fei (2023) muestra que la incidencia de la operabilidad obligatoria es limitada para mitigar los bloqueos entre plataformas competitivas, y sugiere con mayor factibilidad la interoperabilidad promovida por la administración pública para dar apertura a los ciudadanos en la gestión de sus trámites y solicitud de servicios públicos.

Asimismo, al basar el análisis en modelos de madurez de las plataformas digitales, Haraguchi, Funahashi & Biljecki (2024) promueve la participación y confianza ciudadana en relación a la privacidad y protección de datos, observan como desafíos apremiantes de la inclusión social, a la exclusión de los grupos marginados, el rechazo de las personas sin hogar, la opacidad en las personas ocultas o con identidad falsa, el escaso seguimiento a los migrantes y los trabajadores del sector informal, sumados a los impedimentos tecnológicos como la integración de sistemas automatizados para la interoperabilidad para la gobernanza.

De acuerdo con Huamán Coronel & Medina Sotelo (2022) se considera que los gobiernos en desarrollo, deben utilizar tecnologías digitales emergentes, no como una opción, sino como una condición necesario para mejorar la atención a los ciudadanos y en consecuencia elevar la gobernanza digital al utilizar intensivamente las TIDE's.

En este sentido, Fernandes, *et al.* (2024) sostienen que al generarse el círculo virtuoso entre la transformación digital y la gobernanza, se facilita y mejora la cobertura, acceso, atención, calidad, seguridad y eficacia de los servicios públicos. Así mismo, se garantiza la equidad en el acceso a las plataformas, y en consecuencia, se enfocan estrategias hacia la alfabetización digital ciudadana delegada por el gobierno a través de sus instituciones.

Sin embargo, la interoperabilidad denegada desde el acceso a las plataformas digitales, representa un claro ejemplo de exclusión, impidiendo

la fluidez de la interoperabilidad para la gobernanza digital, Motta & Peitz (2024).

Sin embargo, pese a las inacabadas indagaciones relacionadas con la economía digital, Zhai, *et al.* (2024) ven en la gobernanza digital, la sinergia y fuerza emergente para el desarrollo económico de calidad del país.

Wang & Guo (2024) encuentran como una oportunidad de eficiencia y equidad, la habilitación de la gobernanza desde el empoderamiento de la tecnología digital a través de tres vías: 1) efecto de optimización de la estructura sectorial, 2) efecto de participación pública social y 3) efecto de innovación y emprendimiento.

La gobernanza debe ser impulsada por tecnología inclusiva. Haraguchi, Funahashi & Biljecki (2024). Asimismo, Xu & Tao (2024) sugieren la forma de dotar de capacidad y competencia tecnológica relacionada con la gobernanza a través de políticas públicas para el desarrollo regional con incidencia en los mercados emergentes para alcanzar nuevas especializaciones tecnológicas de cooperación.

6. CONCLUSIONES

El modelo de interoperabilidad gubernamental, es una herramienta que contribuye a medir el nivel de adopción, por parte de las instituciones públicas, de los principios y dominios de la interoperabilidad en sus procesos y gestión para dar atención permanente, amigable, transparente, inclusiva y equitativamente a la ciudadanía y a las empresas... Debe ser instrumentado con base a un diagnóstico interoperativo de los procesos, sistemas e instituciones que colaboran, como punto de partida de la hoja de ruta para la colaboración entre sectores del gobierno e instituciones públicas de países como México.

Por último, se observa que en México ha aplicado estrategias de ciudadano digital que se aproxima a los modelos de institucionalización de la gobernanza digital propuestos por la OCDE, siguiendo el esquema de modelo de oficina de transformación digital desde la coordinación central de plataformas digitales basadas en normas y procedimientos comunes en todo el gobierno.

La digitalización representa un área de oportunidad para mejorar la gobernanza, a través de la interoperabilidad que se fortalece de la interdependencia e interinstitucionalidad al integrar procesos compartidos y ofrecer servicios públicos al utilizar de manera intensa las TIDE's, con la finalidad de alcanzar el bienestar social de los ciudadanos

El estudio condujo a reconocer que el cambio tecnológico conduce a una transformación digital en los procesos que mecanizan los sistemas y subsistemas interoperables por su arquitectura y naturaleza, que cada día, demandan una mayor reducción de las brechas digitales, así como la armonización de infraestructura en los ecosistemas digitales, lo que permitiría que países como México, puedan adaptar la gestión pública al reestructurar los servicios públicos, utilizando intensivamente las tecnologías innovadoras digitales emergentes, para elevar su efectividad al resolver tramites de gobierno y ofrecer mejores servicios públicos con los menos costos para la sociedad.

De acuerdo con los sistemas y subsistemas que configuran la arquitectura de modelos de interoperabilidad gubernamental para diseñar estrategias de gobernanza digital, suponen importante desafíos impuestos por el uso y aplicación de las tecnologías innovadoras digitales emergentes como son la inteligencia artificial y la realidad aumentada al servicio de la humanidad, que permitan intercambiar información nacional de los diferentes sectores económicos y sociales que podría alojarse en los repositorios o plataformas digitales de las diferentes secretarías o ministerios de gobierno, a fin de retroalimentar a las instituciones públicas para el manejo adecuado de programas y servicios públicos; por lo cual, la interoperabilidad para la gobernanza digital, se consolidaría mediante gestión de procesos interinstitucionales que al interoperar, generan valor del servicio público y logran beneficiar al mayor numero de ciudadano.

7. REFERENCIAS

Banco Interamericano para el Desarrollo [BID, (2022)]. Guía de transformación digital del gobierno, URL: <https://interactive-publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

BID (2019). El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: marco conceptual y metodológico, URL: <https://publications.iadb.org/es/el-abc-de-la-interoperabilidad-de-los-servicios-sociales-marco-conceptual-y-metodologico>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL (2024a)]. Superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe en la era digital: el potencial transformador de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial, URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80841-superar-trampas-desarrollo-america-latina-caribe-la-era-digital-potencial>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL (2024b)]. Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023 Un Estado preparado para la acción climática, URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69075-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-2023-un-estado-preparado-la>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL (2023)]. Desde el Gobierno Digital hacia un Gobierno Inteligente. URL: <https://www.cepal.org/es/cursos/gobierno-digital-un-gobierno-inteligente>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL (2020)]. Análisis de la huella digital en América Latina y el Caribe: enseñanzas extraídas del uso de macrodatos (big data) para evaluar la economía digital, URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45464-analisis-la-huella-digital-america-latina-caribe-ensenanzas-extraidas-uso>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL (2018)]. Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/98/Rev.1), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42396-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-un-gobierno-abierto-centrado>
- Comisión Europea (2020). The Digital Economy and Society Index (DESI), URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
- de Vasconcelos Gomes, L.A.; Flechas Chaparro, X. A.; Ferreira Maniçoba, R.; Mendes Borini, F. & Silva, L. E. (2025). Transformation of the governance of failure for radical innovation: The role of strategic leaders, *Research Policy*, 54 (1, 105108), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2024.105108>
- Fei, L. (2023). Regulation under administrative guidance: The case of China's forcing interoperability on digital platforms, *Computer Law & Security Review*, 48 (April, 105786), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105786>
- Fernandes, F.A.; Chaltikyan, G.; Adib, K.; Caton-Peters, H. & Novillo-Ortiz, D. (2024). The role of governance in the digital transformation of healthcare: Results of a survey in the WHO Europe Region, *International Journal of Medical Informatics*, 189 (September, 105510); DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijmedinf.2024.105510>

- Haraguchi, M.; Funahashi, T. & Biljecki, F. (2024). Assessing governance implications of city digital twin technology: A maturity model approach, *Technological Forecasting and Social Change*, 204 (July, 123409), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2024.123409>
- Huamán Coronel, P.L. & Medina Sotelo, C.G. (2022). Transformación digital en la administración pública: desafíos para una gobernanza activa en el Perú, *Revista de Investigación en Comunicación y Desarrollo*, 13 (2), pp. 93-105. DOI: <https://doi.org/10.33595/2226-1478.13.2.594>
- Motta, M. & Peitz, M. (2024). Denial of interoperability and future first-party entry, *International Journal of Industrial Organization*, (April, 103070), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2024.103070>
- Naciones Unidas (2024). Gobernanza de la Inteligencia Artificial en beneficio de la Humanidad, URL: <https://www.un.org/en/ai-advisory-body>
- Naser, A. (2021). Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47018-gobernanza-digital-interoperabilidad-gubernamental-guia-su-implementacion>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD (2021)]. G20 Compendium on the Use of Digital Tools for Public Service Continuity: Report for the G20 Digital Economy Task Force, OECD Publishing, Paris, URL: <https://doi.org/10.1787/6f800fd5-en>
- OECD/CAF (2024). Revisión del Gobierno Digital en América Latina y el Caribe: Construyendo Servicios Públicos Inclusivos y Responsivos, OECD Publishing, Paris, DOI: <https://doi.org/10.1787/7a127615-es>
- Parano, M. y Echeverry-Mejía, J. A. (2024). Modernización e innovación: ¿De qué hablan las administraciones públicas? Explorando las burocracias y funcionarios en la ciudad de Córdoba, Argentina (2015-2023), *Dixit*, 38 (junio), pp. 1-16. URL: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-36912024000101214
- Pombo, C.; Ortega, G.; Olmedo, F.; Solalinde, M. y Cubo, A. (2019). El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales Marco conceptual y metodológico, Banco Interamericano de Desarrollo, URL: <https://publications.iadb.org/es/el-abc-de-la-interoperabilidad-de-los-servicios-sociales-marco-conceptual-y-metodologico>

- Urdu, D.; Berre, A.J.; Sundmaeker, H.; Rilling, S.; Roussaki, I.; Marguglio, A.; Doolin, K.; Zaborowski, P.; Atkinson, R.; Palma, R.; Faraldi, M. & Wolfert, S. (2024). Aligning interoperability architectures for digital agri-food platforms, *Computers and Electronics in Agriculture*, 224 (September, 109194), pp. 1-5. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.compag.2024.109194>
- Vasques, L.; Rijo, R. & Alves, D. (2024). Interoperability at healthcare institutions in Brazil: framework for identify maturity stages, *Procedia Computer Science*, 239, (1), pp. 2316-232. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.procs.2024.06.424>
- Wang, H. & Guo, J. (2024). New way out of efficiency-equity dilemma: Digital technology empowerment for local government environmental governance, *Technological Forecasting and Social Change*, 200 (March, 123184), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.123184>
- Xu, M. & Tao, C. (2024). How to reach new technological specialisation: The role of related technological capabilities and complementary technological linkages, *Technological Forecasting and Social Change*, 200 (March, 123123), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.123123>
- Zhai, Z.; Zhang, T.; Yi, M.; Guan, Y. & Zhou, Y. (2024). Digital economy and the synergistic governance of pollutants and carbon emissions: Facilitation or obstruction?, *Environmental Research*, 258 (October, 119470), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envres.2024.119470>

ITERACIÓN DE LA GOBERNANZA Y APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO DIGITAL EN MÉXICO

PATRICIA CARMINA INZUNZA MEJÍA
Universidad Autónoma de Sinaloa

ROSALINDA GÁMEZ-GASTELUM
Universidad Autónoma de Sinaloa

1. INTRODUCCIÓN

El cambio tecnológico ha incidido en todos los ámbitos del gobierno, las empresas y la sociedad, al propiciar el necesario cambio de cultura corporativa a través de la aplicación de métodos, modelos y procesos que dependen de las tecnologías innovadoras digitales y emergentes (TIDE's).

En tal sentido, las organizaciones del sector público, no son la excepción, dado que deben observar y adaptar sus estrategias y procedimientos al contexto digital como condición necesaria para instrumentar procesos digitales que resuelvan las necesidades de las instituciones públicas y las dependencias de gobierno para prestar servicios públicos con transparencia, inclusión y equidad entre ciudadanos y empresas.

1.1. DESAFÍOS EN GESTIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Un estudio reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, reconoce que los países miembros enfrentan la crisis del desarrollo, que se expresa en tres trampas: i) baja capacidad para crecer; ii) alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y iii) baja capacidad institucional y gobernanza poco efectiva, CEPAL (2024).

Por esta razón, es imprescindible gestionar las transformaciones digitales del gobierno, a partir de un marco conceptual taxonómico que incluya las formas y características de la gobernanza y las transformaciones en cada área que se finquen las capacidades técnicas, operativas, políticas y

prospectivas (capacidades TOPP) de las instituciones y dependencias de gobierno encargadas de dichas transformaciones, así como de los espacios de diálogo social y de la economía política de las reformas.

Se considera que estas trampas del desarrollo, son enormes y desafiantes obstáculos para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en países como México, por lo que no es exagerado afirmar que el país atraviesa por una crisis del desarrollo. Además de enfrentar las condiciones de violencia e inseguridad, también debe asumir el reto del cambio climático para promover un desarrollo ambientalmente sostenible.

1.2. PROCESOS DIGITALES ANTE NECESIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

1.2.1. Incidencia del cambio tecnológico

En los estudios de Vilgis, Jordán y Patiño (2023), se observa que el cambio tecnológico ha incidido en todos los ámbitos del gobierno, las empresas y la sociedad, lo cual, ha conducido de manera obligada al cambio de cultura corporativa mediante la aplicación de métodos, modelos y procesos que dependen de las tecnologías digitales.

De ahí que, las organizaciones del sector público, deben observar y adaptar sus estrategias y procedimientos al contexto digital, como condición necesaria para instrumentar procesos digitales que resuelvan las necesidades de las instituciones públicas y sus dependencias de gobierno al prestar servicios públicos con transparencia, inclusión y equidad social.

Problema científico

Con base a estos argumentos previos, se plantea como problema científico la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué incidencia e iteración tiene la gobernanza para favorecer la aplicación de estrategias del gobierno digital en México?

2. OBJETIVOS

Considerando que el gobierno, las empresas, y la sociedad son sujetos habilitantes de la interoperabilidad para la gobernanza que requieren de macroprocesos de servicios legales, organizacionales, semánticos,

humanos, técnicos e integrales para favorecer las estrategias de gobierno digital en México; el objetivo del presente estudio es:

- Analizar las aproximaciones taxonómicas de la gobernanza digital para identificar los elementos clave que la configuran desde una perspectiva ontológica, a fin de identificar el andamiaje que da soporte a la iteración para favorecer la aplicación de estrategias del gobierno digital en México.

3. METODOLOGÍA

Para dar respuestas al planteamiento científico, se utilizó una metodología cualitativa, de tipo exploratoria y descriptiva, empleando el método de revisión y análisis sistemático de literatura científica sobre gobernanza digital y gobierno digital para hacer un mapeo que permitiera retroalimentar el modelo de iteración entre la gobernanza y el gobierno digital basado en los elementos de transformación digital.

También se aplicó el método analógico sobre hechos reales para compatibilizarlos con la interpretación de las categorías vinculatorias a la gobernanza digital.

Como técnicas de investigación se aplicaron la observación y análisis teórico estructurado bajo el criterio de búsqueda y gestión de información científica filtrada a los últimos cinco años, aplicando el criterio de inclusión y exclusión de literatura para la elección de estudios centrales y relacionados al objeto de estudio identificado como gobernanza digital e iteración digital.

4. RESULTADOS

Se partió de la definición de la expresión de iteración y se entendió que corresponde al proceso coordinado de repetir armoniosamente las tareas y los proceso paso a paso, con el objetivo de mejorar un producto, servicio o proyecto a lo largo del tiempo.

En tal sentido, la gobernanza finca sus procesos en la iteración basada en un conjunto de directrices establecidas y formalizadas para activar a

la vez de validar la cultura de información dentro de la organización del sector público, con el propósito de adoptar y adaptar procesos que permitan el logro de metas de ejecución, entendiendo que la gobernanza se ejecuta diariamente mediante las actividades de supervisión del sistema organizacional de la administración pública (CEPAL, 2024).

Teóricamente, se pudo ver que Levi-Faur *et al.* (2020) sostuvieron que el concepto de gobernanza en el ámbito de la política pública se refiere fundamentalmente a cómo el sector público, junto con actores no gubernamentales y extrapolíticos, o por sí solo, es capaz de proporcionar dirección y control a la sociedad y a la economía mediante procesos previamente planeados, organizados y supervisados.

En términos de iteración, es esencial conocer su taxonomía para seguir los pasos marcados por las etapas de la interoperabilidad gubernamental, que se consideran mutuamente incluyentes y relevantes en el proceso que permitiría aplicar la estrategia de gobierno digital:

- Etapa 1: Sensibilización, homologación de lenguaje y participación
- Etapa 2: Marco de referencia a utilizar
- Etapa 3: Situación actual, conceptos, encuesta y métricas
- Etapa 4: Establecimiento de la estrategia de interoperabilidad
- Etapa 5: Servicios de interoperabilidad
- Etapa 6: Procesos de interoperabilidad
- Etapa 7: Estructura organizacional de interoperabilidad
- Etapa 8: Modelos de interoperabilidad
- Etapa 9: Estrategia de implementación

Si bien estas nueve etapas, tienen una secuencia lógica y deben adaptarse a la realidad de cada país. En el contexto de la economía digital, de acuerdo con el BID (2022) y la CEPAL (2023 y 2024), la llamada sociedad de la información y del conocimiento propicia el desempeño de estas etapas, debido a su singular caracterización de procesos

digitales mediados por la tecnología, la inteligencia artificial, la realidad virtual, la automatización y la robótica, los procesos digitales.

Al identificar la taxonómica de la gobernanza digital y su relación con los modelos de gobierno digital, se observa que esta se configura desde diversos ejes para consolidar la gobernanza de un gobierno digital que responda a las necesidades económicas y financieras, educativas, de salud, tecnológicas, del medio rural y sus comunidades, del medio ambiente y la sostenibilidad.

En la figura 1, se observa que desde el marco de gobernanza digital con iteración planteado por Naser (2021), la tendencia en sus marcos de gobernanza digital se incentiva la iteración de cada una de las dependencias de gobierno relacionadas con estas áreas de un gobierno alineado a los modelos de institucionalización de la gobernanza digital como propuesta internacional para homogenizar los criterios y estrategias del gobierno digital en países como México, de tal forma que se realicen propuestas armonizadas desde las leyes al visibilizar la aplicación de estrategias de gobierno digital basada en la iteración sinérgica.

Al respecto, Yang, Liu & Liu (2025) sostienen que la gobernanza digital para llegar hacer sinérgica, requiere de la participación de los ciudadanos y la colaboración de las comunidades, al proporcionar una representación visual de las intrincadas interacciones entre múltiples entidades y sectores de gobierno, registradas desde las bases legales que podrían se diseñadas en función de las implicaciones políticas para mejorar la capacidad de gobernanza colaborativa.

En este sentido, se empleó un modelo basado en el conocimiento de un marco de gobernanza digital con iteración referido en la figura 1, que interrelaciona a diversos sectores de gobernanza al aplicar las estrategias de gobierno digital.

FIGURA 1. *Marco de gobernanza digital con iteración*



Fuente: Elaboración propia con base a Naser (2021)

Para consolidar los modelos de institucionalización de la gobernanza digital, se deben hacer propuestas armonizadas mediante el logro de los objetivos de los 3 ejes de iteración central (ver tabla 1), lo cuales corresponden a:

- i) Participación de la ciudadanía y gobierno abierto para preservar la confianza pública,
- ii) Adopción de enfoques de gobernanza coherentes para ofrecer valor público a través de todo el gobierno y
- iii) Fortalecimiento de la capacidad gubernamental para garantizar el rendimiento de las inversiones en tecnologías de la información.

En esta tabla se enlistan objetivos alcanzables por cada dependencia de gobierno, secretaría o ministerio de gobierno, para lo cual, requerirá asistencia técnica sobre interoperabilidad gubernamental planteada en una hoja de ruta que defina la institucionalidad y los alcances de sus atribuciones desde los componentes de gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental, enfatizando en la identificación y la puesta en

marcha de diversas iniciativas de políticas públicas. Además, de diseñar instrumentos que facilitan la clasificación y sistematización de dichas iniciativas, a fin que se armonicen con la necesidad ciudadana y la co-creación desde distintas disciplinas.

TABLA 1. *Objetivos de los tres ejes de iteración central*

I. Participación de la ciudadanía y gobierno abierto	II. Adopción de enfoques de gobernanza coherentes	III. Fortalecimiento de la capacidad gubernamental
1. Garantizar mayor transparencia, apertura e integración de los procesos y operaciones gubernamentales. 2. Fomentar el compromiso y la participación de las partes interesadas públicas, privadas y de la sociedad civil en la formulación de políticas y el diseño y suministro de servicios públicos. 3. Crear una cultura orientada a datos en el sector público. 4. Reflejar un enfoque de gestión de riesgos para resolver problemas de privacidad y seguridad digital, incluida la adopción de medidas de seguridad efectivas y apropiadas.	1. Asegurar el liderazgo y el compromiso político para con la estrategia. 2. Garantizar un uso coherente de las tecnologías digitales en las distintas áreas políticas y niveles de gobierno. 3. Establecer marcos efectivos de organización y gobernanza para coordinar la implementación de la estrategia digital dentro de cada nivel de gobierno y entre todos ellos. 4. Afianzar la cooperación internacional con otros gobiernos.	1. Disponer de modelos de negocio claros que garanticen la sostenibilidad de las inversiones en la implementación de proyectos de tecnologías digitales. 2. Reforzar las capacidades institucionales para gestionar y supervisar la implementación de los proyectos. 3. Adquirir tecnologías digitales basándose en la evaluación de los activos existentes. 4. Garantizar que los marcos legales y reglamentarios generales y específicos de un sector permiten aprovechar oportunidades digitales.

Fuente: elaboración propia con base a Naser (2021) y CEPAL (2024)

Además, se reconoce que la iteración de la gobernanza digital, transita sobre cuatro principales etapas hacia el gobierno digital (ver figura 2), mediante el desarrollo de estrategias de gobernanza que representan cinco ejes para transformación digital del gobierno que inician con el esquema de gobernanza e institucionalidad y el marco normativo al que se ajusta con base a las herramientas digitales e infraestructura tecnológica, para lo que es imprescindible el talento digital y la gestión del cambio a través de los procesos y servicios digitales.

FIGURA 2. Principales etapas de iteración de la gobernanza para un gobierno digital



Fuente: Elaboración propia con base a Naser (2021)

Respecto al apartado digital, a través de los años se ha visto que generación tras generación, han adoptado diferentes niveles de uso de la tecnología en la economía digital, por lo que tanto el gobierno de México, como las empresas y la ciudadanía afrontan importantes retos apuntalados en lo general, por el manejo global de procesos digitales que conducen a las personas a convivir ente el mundo físico y el digital, además de aprender a manejar tecnologías innovadoras digitales emergentes (TIDE’s) que surgen y desaparecen a velocidades nunca vistas, consolidando sus altos niveles de obsolescencia tecnológica.

Esto en sí mismo, constituye un desafío para México y los países en desarrollo principalmente, debido a las prologadas brechas digitales que todavía persisten; dado que los procesos de administración y gestión pública y casi todas las políticas públicas tendrán un enfoque digital, lo cual implica, que el gobierno de México, articule las acciones de los actores del sector público, la armonización de las políticas públicas, el uso de los recursos y las relaciones de gestión que hagan factible la implementación de estrategias y programas de gobierno desde la gobernanza digital.

5. DISCUSIÓN

El análisis se estructuró en torno a la taxonómica de la gobernanza digital y su relación con los modelos de gobierno digital, identificando los elementos clave que los configuran y observando la tendencia en los marcos de gobernanza para un gobierno digital que incentiva la iteración alineada a los modelos de institucionalización de la gobernanza digital como propuesta internacional para homogenizar los criterios y estrategias del gobierno digital en países como México, de tal forma que se realicen propuestas armonizadas con las bases legales en la aplicación de estrategias de gobierno digital mediante el modelo de interoperabilidad gubernamental.

Con base en los estudios de Cheng, Zeng & Lin (2024), Guo, Yang, Su, Chen & Miao (2024), Mulyana, Rusu & Perjons (2024), Guo, Wei, Wang & Hu (2024), He, Jiang & Zhu (2024), Yang, Zhu & Chen (2023), con la iteración, se responde a las necesidades económicas y financieras, educativas, de salud, tecnológicas, del medio rural y sus comunidades, del medio ambiente y la sostenibilidad; observando la tendencia en los marcos de gobernanza digital que incentivan la iteración.

No obstante, el estudio tiene como principal referencia las aportaciones de Naser (2021) al considerar que en el contexto del gobierno digital, la gobernanza del sector público, es la base sobre la cual el avance de la digitalización puede tener dirección, ritmo y constancia en el tiempo y el espacio, considerando, como principal desafío para los gobiernos en términos de dar gobernanza a los macroprocesos orientados a los distintos servicios que permiten aplicar la gobernanza digital en red.

De acuerdo con Villalobos, *et al.* (2024), las redes involucradas en la digitalización de procesos de gobierno, son mayormente impulsadas por organizaciones con elevados interés económicos, sin embargo, tiene un papel central no solo como promotoras de la tecnología, sino además, como articulador de procesos relacionados con las políticas públicas al suscitar el desplazamiento del sector público al servicio de los ciudadanos mediante el diseño de estrategias públicas.

Al respecto, Guo, *et al.* (2024) proponen estrategias públicas de reequilibrio orientadas al ciudadano, basadas en incentivos enmarcados en la simulación virtual, optimización digital y efectividad de la oferta en relación a la demanda de servicios públicos dentro de diferentes escalas de red, lo que presenta una mejor rentabilidad, eficiencia y sostenibilidad, en lo que Simon (2023) sugiere la estrategia del *Design Thinking* para promover una transición del gobierno digital hacia la sostenibilidad dentro de la gobernanza ciudadana participativa.

Por su parte, Mohammed, Abdel-Jalil Sallam, Abdelkader & Radulescu (2024) sugieren que el gobierno digital tiene un impacto positivo en la gestión de los recursos y servicios públicos, pese a que la intervención gubernamental en países en desarrollo tiene un efecto limitado, lo cual implica adaptar los procesos de digitalización mediante mayor inversión extranjera directa para impulsar la gestión del gobierno.

No obstante, Zou, Wu & Wang (2024) sostienen que los recursos tecnológicos favorecen la expansión del producto interno de los países inmersos en mercados digitalizados; por lo cual, el cambio tecnológico incide favorablemente en el desarrollo industrial mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) al permitir adaptar procesos de gestoría pública donde la iteración de la gobernanza digital recupera protagonismo.

Al respecto, Meng, Wang & Lin (2024) argumentan que promover la gobernanza digital siguiendo procesos de iteración, es crucial para la reforma transitar hacia un gobierno digital que solucione problemas de orden social, ambiental y económico; por lo cual, propone tres mecanismos: el desarrollo de finanzas verdes, la recopilación de talentos verdes y la promoción de la innovación en tecnologías verdes proclives a la sostenibilidad.

En este sentido, Argente García, *et al.* (2024) argumentan que la digitalización de los procesos en la gestión pública para la sostenibilidad, deberán estar relacionados a la solución de los sectores económicos, como por ejemplo en el adecuado manejo de los recursos naturales como el agua en la agricultura para mejorar su eficiencia y ahorro, demostrando que la digitalización de procesos implica la aplicación de

innovaciones digitales y sociales como mecanismos de buena gobernanza para mejorar las estrategias de gestión pública.

Así también Wang, Rani & Razzaq (2024) enfatizan que la gobernanza digital contribuye a un mayor crecimiento en los países en crecimiento, al disminuir el efecto negativo en los recursos naturales e incentivar el crecimiento económico al mejorar la eficiencia del consumo de la energía y el agua, incidiendo favorablemente en el crecimiento económico del país.

De igual forma, Bakhsh, Zhang, Ali & Oláh (2024) proponen estrategias de gestión pública proclives a la transición energética sostenible para incidir en la gobernanza digital y ambiental, de forma de coadyuvar iterativamente a resolver la complejidad económica y geopolítica entre las naciones, al considerar que la gobernanza y la complejidad económica estimulan la transición digital y ambiental en países con altas capacidades económicas y tecnológicas para ser resilientes ante las crisis económicas, ambientales y sociales.

En cambio, los estudios de He, Jiang & Zhu (2024) refieren que el efecto del desarrollo de la tecnología digital en la mejora de la capacidad de gobernanza ambiental, favorece la coordinación de las dependencias de gobierno, mejorando de la calidad ecológica y ambiental con base a la iteración del gobierno digital.

Con respecto a las TIDE's como la inteligencia artificial, la realidad virtual, la automatización y la robótica, el estudio de Zhao & Yonghua (2025) hace hincapié en que la gobernanza inteligente basada en tecnologías digitales emergentes, ofrece nuevas posibilidades para mejorar la eficacia de la gobernanza digital y su iteración en todas las áreas de gobierno mediante procesos digitales.

De igual manera, Diaz-Sarachaga (2025) destaca que innovaciones digitales como los gemelos digitales deben incorporarse a la gobernanza urbana para aumentar el compromiso social e impulsar el desarrollo de ciudades inteligentes. Esto refuerza el hecho de que las personas puedan desempeñar un papel clave en lo que tiene que ver con la implementación de las políticas públicas para maniobrar las TIDE's.

En este sentido, Henriquez, Calvo-Manzano, Moreno & San Feliu (2025) hacen una propuesta innovadora para armonizar la política pública con las prácticas de gobernanza al unir dos metodologías destacadas que permitan a las organizaciones públicas integrar temas estratégicos, mapeo de flujo de valor digital para la sincronización de cartera de ciudadanos o clientes a fin de lograr una gobernanza ágil al simplificar procesos que requerirán capacitación al personal de las organizaciones con información útil para abordar las complejidades de la gobernanza ágil mediada por el uso de las TIDE's.

No obstante, la disyuntiva se presenta en los procesos de innovación radicales que generan otros procesos de innovación incremental que podrían conducir a fracasos en la gobernanza, por lo cual, de Vasconcelos Gomes, *et al.* (2025) subrayan en que la innovación radical requieren un nuevo tipo de gobernanza basada en estrategias transformacionales basadas en educación, movimiento emancipador, comprensión e incorporación de las innovaciones emergentes digitales y la hoja de ruta en el manejo de riesgos para gestionar fallas.

El sentido de las estrategias transformacionales relacionadas con las innovaciones radicales, según Purcell, Manthorpe & Malley (2025) deberán orientarse hacia la innovación social desarrollada mediante redes de conocimientos especializados, regulaciones y normas, y las actividades de promoción compartidas, lo cual podría implicar el reemplazo métodos, procesos e incluso de instituciones dominantes

6. CONCLUSIONES

Actualmente es común hablar de “digital”, como la idea que asocia a una persona directamente con la tecnología para el desarrollo y ejecución de procesos. Sin embargo, el presente estudio deja en claro que lo digital ya es un campo de nivel de alcance más amplio a un simple proceso de acceso y digitalización de procesos, al comprender que corresponde a una disciplina a cargo de unidades tecnológicas a las que se asigna la responsabilidad del proceso de digitalización; y que hoy por hoy, requiere de las tecnologías innovadoras digitales emergentes como la inteligencia artificial para cumplir con metas mediante la iteración intersectorial.

Los hallazgos registras que la iteración de la gobernanza digital, transita hacia el gobierno digital mediante el desarrollo de estrategias de gobernanza que representan cinco ejes para transformación digital del gobierno que inician con el esquema de gobernanza e institucionalidad y el marco normativo al que se ajusta un país con base a las herramientas digitales e infraestructura tecnológica, para lo que es imprescindible el talento digital y la gestión del cambio a través de los procesos y servicios digitales.

La gobernanza inteligente para la vivienda asequible no es un mosaico de escenarios de aplicación fragmentados, sino un sistema coherente que contribuir a la comprensión conceptual y práctica de los diversos componentes de la gobernanza inteligente y sus relaciones lógicas intrínsecas como consecuencia de la iteración.

Para que países como México, den atención permanente, amigable, transparente, inclusiva y equitativamente a la ciudadanía y a las empresas, los modelos de gobernanza digital pueden ser una sólida contribución que permita ofrecer los servicios de información y gestión ante el gobierno mediante procesos de iteración al propiciar de manera más ágil, competente y eficaz, el cumplimiento de sus funciones, al tiempo de responder con mayor facilidad, transparencia e inclusión a las demandas de ciudadanos y empresas en lo relacionado a las actividades del sector público.

En este sentido, si México avanza, enfocando acciones para el desarrollo digital, tendrá de hecho, el desafío de diseñar y aplicar una política pública integral que se instale como una estrategia de la agenda digital del país, a fin de atender tanto los aspectos legales y normativos, como los organizacionales, políticos, institucionales y, por supuesto, los tecnológicos.

Esta perspectiva integral, deberá enforzarse a la disponibilidad tecnológica en las instituciones y dependencias de gobierno, de forma que tengan atribuciones y recursos digitales que aseguren la sostenibilidad de la estrategia más allá de los períodos presidenciales, los programas de gobierno o las iniciativas personales; lo que podrá constituir la base de una gobernanza digital que favorezca el crecimiento de una mejor economía del sector público para beneficiar al ciudadano y aportar a la competitividad de las empresas y del país en su conjunto.

7. REFERENCIAS

- Argente García, J.E.; Yazici, B.; Richa, A.; Touil, S.; Richart Díaz, V.J.; Ramallo-González, A.P. & Skarmeta Gómez, A. F. (2024). Digitalising governance processes and water resources management to foster sustainability strategies in the Mediterranean agricultura, *Environmental Science & Policy*, 158 (August, 103805), pp. 1-13. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103805>
- Banco Interamericano para el Desarrollo [BID, (2022)]. *Guía de transformación digital del gobierno*, URL: <https://interactive-publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>
- Bakhsh, S.; Zhang, W.; Ali, K. & Oláh, J. (2024). Strategy towards sustainable energy transition: The effect of environmental governance, economic complexity and geopolitics, *Energy Strategy Reviews*, 52 (March, 101330), pp. 1-19. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.esr.2024.101330>
- CEPAL (2024). *Superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe en la era digital: el potencial transformador de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial*, URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80841-superar-trampas-desarrollo-america-latina-caribe-la-era-digital-potencial>
- Cheng, Y.; Zeng, B. & Lin, W. (2024). Heterogenous effects of inclusive digital economy and resource distribution mismatch on corporate ESG performance in China, *Resources Policy*, 92 (May, 104973), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.104973>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL (2023)]. *Desde el Gobierno Digital hacia un Gobierno Inteligente*. URL: <https://www.cepal.org/es/cursos/gobierno-digital-un-gobierno-inteligente>
- de Vasconcelos Gomes, L.A.; Flechas Chaparro, X. A.; Ferreira Maniçoba, R.; Mendes Borini, F. & Silva, L. E. (2025). Transformation of the governance of failure for radical innovation: The role of strategic leaders, *Research Policy*, 54 (1, 105108), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2024.105108>
- Díaz-Sarachaga, J.M. (2025). Developing an assessment governance framework for urban digital twins: Insights from smart cities, *Cities*, 156 (January, 105558), pp. 1-12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105558>
- Guo, P.; Yang, Y.; Su, Y.; Chen, Z. & Miao, R. (2024). Incentive-based customer-oriented rebalancing strategy for one-way shared electric vehicles in sustainable urban governance, *Journal of Cleaner Production*, 469 (September, 143192), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2024.143192>

- Guo, X.; Wei, T.; Wang, A. & Hu, H. (2024). Corporate governance effects of digital finance: Evidence from corporate tax avoidance in China, *Research in International Business and Finance*, 72 (Part A, October, 102526), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2024.102526>
- He, G.; Jiang, H. & Zhu, Y. (2024). The effect of digital technology development on the improvement of environmental governance capacity: A case study of China, *Ecological Indicators*, 165 (August, 112162), pp. 1-14. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2024.112162>
- Henriquez, V.; Calvo-Manzano, J.A.; Moreno, A. M. & San Feliu, T. (2025). Agile governance practices by aligning CMMI V2.0 with portfolio SAFe 5.0, *Computer Standards & Interfaces*, 91 (January, 103881), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.csi.2024.103881>
- Levi-Faur, D.; Maman, L.; Kariv-Teitelbaum, Y.; Medzini, R.; Latusek, D.; Verhoest, K.; Six, F.; Kleizen, B.; Popelier, P.; Glavina, M.; van Zimmeren, E.; Maggetti, M.; Schomaker, R.; Kappler, M.; Fahy, L.; van Erp, J. & Grimmelikhuijsen, S. (2020). *Report on trust in government, politics, policy and regulatory governance*, Hebrew University of Jerusalem URL: <https://research.vu.nl/en/publications/report-on-trust-in-government-politics-policy-and-regulatory-gove>
- Meng, C.; Wang, L. & Lin, Y. (2024). Digital governance and carbon emission reduction: Evidence from “National Pilot Policy of Information Benefiting the People” in China, *Journal of Environmental Management*, 368 (September, 122179), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2024.122179>
- Mohammed, K.S.; Abddel-Jalil Sallam, O.A.; Abdelkader, S.B. & Radulescu, M. (2024). Dynamic effects of digital governance and government interventions on natural resources management: Fresh findings from Chinese provinces, *Resources Policy*, 92 (May, 105004), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.105004>
- Mulyana, R.; Rusu, L. & Perjons E. (2024). Key ambidextrous IT governance mechanisms for successful digital transformation: A case study of Bank Rakyat Indonesia (BRI), *Digital Business*, 4 (2, December, 100083), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.digbus.2024.100083>
- Naser, A. (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47018-gobernanza-digital-interoperabilidad-gubernamental-guia-su-implementacion>

- Purcell, C.; Manthorpe, J. & Malley, J. (2025). Understanding the role of internal governance units in the process of social innovation: The case of Shared Lives Plus in England, *Research Policy*, 54 (1, 105152), <https://doi.org/10.1016/j.respol.2024.105152>
- Simon, S. (2023). The role of Design Thinking to promote a sustainability transition within participatory urban governance: Insights from urban agriculture initiatives in Lisbon, *Urban Governance*, 3 (3 September), pp. 189-199. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2023.05.003>
- Vilgis, V.; Jordán, V. y Patiño, A. (2023). *Medición de la economía de Internet en América Latina: Los casos del Brasil, Chile, Colombia y México*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48908-medicion-la-economia-internet-america-latina-casos-brasil-chile-colombia-mexico>
- Villalobos, C.; Parcerisa, L.; Castillo, K. & Olgún, T. (2024). EdTech companies and contemporary digital educational governance. Analyzing the expansion and role of the EdTech sector in the Chilean educational system, *International Journal of Educational Development*, 110 (October, 103141), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2024.103141>
- Wang, F.; Rani, T. & Razzaq, A. (2024). Resource curse, energy consumption, and moderating role of digital governance: Insights from South Asian countries, *Resources Policy*, 98 (November, 105329). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.105329>
- Yang, X.; Zhu, X. & Chen, D. (2023). Discourses regarding education governance in the digital age at K-12 level: Possibilities, risks, and strategies, *Teaching and Teacher Education*, 132 (October, 104261), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tate.2023.104261>
- Yang, X.; Liu, Z. & Liu, W. (2025). Enhancing the synergy governance capability of urban communities based on Bayesian network: A case of Jinan city, *Information Sciences*, 689 (January, 121413), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ins.2024.121413>
- Zhao, W. & Yonghua, Z. (2025). Smart governance for affordable housing in China: Preparation, practice, and paradoxes, *Cities*, 156 (January, 105500), pp. 1-9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105500>
- Zou, Q.; Wu, Q. & Wang, J. (2024). Is natural resources curse possible under the digitalization? A loon on top digitalized economies, *Resources Policy*, 92 (May, 104913). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.104913>

SECCION II.

LOS NUEVOS DESAFÍOS
CONSTITUCIONALES Y LA POLÍTICA CONTENCIOSA:
IMPACTO EN LAS RELACIONES GOBIERNO-OPOSICIÓN
Y LA PROYECCIÓN GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA

LUIGI FERRAJOLI.
UNA APROXIMACIÓN A SU PROYECTO
DE CONSTITUCIONALISMO GLOBAL

JAVIER ÁLVAREZ PEREA
Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se pretende abordar y exponer la aportación de uno de los juristas italianos más prestigiosos en su ámbito, un académico que aborda en profundidad un amplísimo campo de estudio que abarca la *filosofía del derecho*, la *teoría del derecho* y el *derecho constitucional*. Se trata de Luigi Ferrajoli quien, en los últimos años, ha centrado su empeño en la tarea de promover un movimiento para la creación de una Constitución para la Tierra, es decir, pretende abordar la reforma del pacto social y político a nivel planetario.

Nuestro autor establece, así, una conjunción entre teoría y praxis cuando más allá de su notable e influyente producción académica, pretende abordar un cambio de paradigma a favor de una concienciación mundial que promueva el advenimiento de la que considera una nueva era de la humanidad entendida, toda ella, como sujeto político: el pueblo de la tierra.

La finalidad de esta propuesta reside en la necesidad y gestión y establecimiento de un sistema de garantías que consiga frenar el desastre al que está condenada la humanidad entera, así como el planeta, por una actuación dolosa de la que la humanidad es responsable. Los ecos kantianos se hacen manifiestos en el proyecto de Ferrajoli que promueve la universalidad de los derechos fundamentales, la paz y en cuidado del planeta a través de las garantías totales de los derechos y bienes fundamentales.

Metodológicamente he tomado el empeño del estudio de su producción escrita a tres niveles: la abundante bibliografía publicada en castellano, los artículos especializados y/o llamamientos también publicados en prestigiosas revistas, así como lo que se abre al público en la web <http://www.costituenteterra.it>

Todas ellas son fuentes primarias a las que podemos añadir un número considerable de entrevistas escritas y en vídeo a las que no considero necesario hacer referencia dada la circularidad temática con la que Ferrajoli aborda el asunto que venimos a tratar aquí, pero que el lector interesado debe tener en consideración si desea profundizar autónomamente en ello.

Abordaré analíticamente el tema desde la propuesta del autor, ofreciendo breves pinceladas críticas, en sentido contrastador. Para ello he vertebrado este trabajo de manera que los núcleos temáticos de la propuesta queden manifiestos a través de los epígrafes que encontrará a continuación.

2. EL AUTOR Y SU OBRA

Luigi Ferrajoli, nacido en Florencia en 1940, es un destacado jurista, filósofo, teórico del derecho y constitucionalista, considerado como uno de los principales exponentes del garantismo jurídico, corriente que defiende la protección de los derechos fundamentales a través de sistemas normativos estrictos y bien definidos. Comenzó su formación en la Universidad de La Sapienza de Roma donde obtuvo un doctorado y posteriormente ejerció docencia.

Entre los años 1967 y 1975 ejerció la judicatura siendo miembro destacado del grupo «Magistratura democrática», asociación judicial de orientación progresista que pudo servir de inspiración para la asociación española «Jueces para la democracia» sobre todo en relación con el enfoque garantista y progresista⁸³.

⁸³ Ver Polizzi, G. E. y Gherardi, S., (2023), «La influencia de las asociaciones judiciales en los nombramientos de los altos cargos de la judicatura: ¿un mal o una oportunidad? Una

A partir de 1970 asumió exitosamente la tarea docente como profesor de *Filosofía del Derecho* y *Teoría General del Derecho* en la Universidad de Camerino, incorporándose en 2003 a la Universidad de Roma III impartiendo las mismas materias.

A lo largo de los años ha generado una obra profunda y sistemática en torno a la *teoría del derecho*, los *derechos fundamentales*, el *constitucionalismo* y el *concepto de democracia*. La mayor parte de su obra está traducida y publicada en castellano destacando entre otras *Derecho y razón: teoría del garantismo penal* (1995), *Principia Iuris: teoría del derecho y de la democracia* (2011), *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (2016) y, en los últimos años, se ha embarcado en la empresa de hacer extensivo el paradigma político-jurídico con obras tales como *Constitucionalismo más allá del Estado* (2018), *Por una Constitución de la Tierra* (2022), *La construcción de la democracia* (2023) o *Garantismo global. La Constitución de la Tierra y la expansión del constitucionalismo* (2024).

Las obras de este periodo abordan un tratamiento circular e *in crescendo* en torno al proyecto constitucional global, con base en un sistema universal de garantías de los derechos y bienes fundamentales.

3. DE LA UNIVERSIDAD AL ACTIVISMO

Un aspecto relevante que hay que considerar con especial atención es la transición hacia el activismo del destacado académico, quien ha decidido ir más allá de la docencia y la investigación y, contando con la influencia que ha ejercido en el ámbito universitario así como entre los expertos de su área, ha adquirido un compromiso que trasciende la mera actividad teórica, en búsqueda de una praxis que aborde los que entiende como verdaderos problemas que acucian tanto a la humanidad como al planeta. En este sentido, ha impulsado la creación de un movimiento que cuenta con una *website* y ha convocado a todos los habitantes del planeta a través de un escrito de 27 de diciembre de 2019 titulado

comparación entre las experiencias italiana y española», *Revista de las Cortes Generales*, nº 115, primer semestre, págs., 289-344.

Para que la historia continúe. Llamamiento Propuesta para una constitución de la Tierra poner cita pie de página en el que habla de la necesidad de promover una «constitucionalismo mundial» a través de la acción pedagógica de una «Escuela de la Tierra», que tendría por misión «suscitar el pensamiento político de la unidad de pueblo de la Tierra» asumiendo, con ello, presupuestos fundamentales de la filosofía política y de la práctica contemporáneas: *primero*, problematizando sobre la existencia de un actor político único e identitario referido a la humanidad en su conjunto, al que pretende reconocer la categoría conceptual de pueblo, noción muy compleja que creo poder identificar — en el caso de Ferrajoli— con la ciudadanía del mundo, dado su positivismo crítico. En *segundo* lugar, tenemos el constitucionalismo como principio político y, no una forma difusa o meramente idealizada del mismo sino el constitucionalismo rígido, propio de las formas estatales democráticas más estables y consolidadas en el entorno de países como Estados Unidos, Alemania, Suiza o España.

El segundo elemento se sustenta sobre el primero y Ferrajoli reconoce la problematicidad del concepto de pueblo para los «viejos juristas» que entienden la Constitución como expresión de su unidad política. Evidentemente, asume una crítica que procedería del reconocimiento del origen de los órdenes estatales en el etno-nacionalismo decimonónico que Habermas denunció tachándolo de terminología no inocente. Ahora bien, la pretensión ferrajoliana de crear una Constitución de la Tierra no se genera a modo de las propuestas comunicativas y el patriotismo constitucional de Habermas (1998, pág. 622; 1999, pág. 111) sino, precisamente, sobre la raíz del ‘*demos*’ de la Tierra, de remoto origen en el cosmopolitismo kantiano. Ferrajoli reconoce que no ha existido ni existe tal «pueblo de la Tierra», aunque dadas las circunstancias geopolíticas y las posibilidades de la humanidad «ahora sí puede existir, ser instituido», otorgando a la ciudadanía del mundo, la categoría de «Padres y Madres constituyentes».

Como ya se apuntaba, el punto de partida está asentado sobre una visión catastrofista de la situación actual del planeta y de la humanidad, teniendo como postulado central en llamado «calentamiento global» que en los últimos años ha pasado a denominarse «emergencia climática»,

que sostiene el advenimiento de un cataclismo planetario por motivos antropogénicos que aboca a la humanidad en su conjunto y a la tierra al desastre irrevocable.

Eso sí, el problema aun no es irreversible, aunque tome una dirección claramente dramática. Para Ferrajoli la solución pasa necesariamente por la generación de un cambio de paradigma político. Entiende, de manera mesiánica⁸⁴, que «la inversión del curso de las cosas es posible» y la salvación vendría dada por «la Constitución de la Tierra», lo que supone «dar el paso a un constitucionalismo mundial, de la misma autoridad y extensión que los poderes y el dinero que dominan la Tierra».

Una cuestión que plantea y, a mi juicio queda irresuelta, radica en la distinción de la Constitución del mundo respecto de su gobierno. La pretensión inicial parece ser «el plan de actuación y brújula de todo gobierno para el buen gobierno del mundo» mas no se trata, como se puede evidenciar de un principio rector de naturaleza moral, para eso ya habrían sido suficiente la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 y los subsiguientes tratados internacionales que amparan esta materia. Constitucionalizar la Tierra bajo el paradigma rígido, al modo en que han adoptado este modelo político-jurídico los estados-nación supone, también, adoptar una estructura político-jurídica supranacional vinculante.

Ahora bien ¿qué instrumentos posibilitan este proyecto? Ferrajoli, aun pudiendo ser tachado de utópico —cosa que él mismo reconoce en numerosas ocasiones—, se mueve en el plano de la realidad más pragmática cuando ve en el partido político nacional o trans-nacional «un artífice colectivo que, aun cuando bajo diversos nombres» pues, la desafeción social hacia la política no resta eficacia a esta forma de entrar en el juego político, con el objetivo de procurar una «nueva y tranquilizadora fase de los seres humanos sobre el planeta».

⁸⁴ Reconozco la complejidad del uso de este término para calificar la actitud y la propuesta de Ferrajoli, pero no encuentro un adjetivo que describa mejor la actitud salvífica que, en numerosas ocasiones, ha resaltado el autor. Evidentemente ese mesianismo no responde a las descripciones estandarizadas de esta corriente política, pero si al trasfondo general que comporta.

Para ello se propone también generar una escuela de pensamiento que tenga como objetivo crear una nueva mentalidad y sentido común a todos los niveles, empezando por la familia y, que adiestre para el arte de cuidar el mundo y procurar la paz, que habría de contar con un programa que asume toda una declaración de intenciones y que reproducimos en su totalidad:

1) las nuevas fronteras del derecho, el nuevo constitucionalismo y la refundación del poder; 2) el neoliberalismo y la creciente amenaza de la anomia; 3) la crítica de las culturas recibidas y de los nuevos nombres que habría que dar a las fases y acontecimientos de la historia pasada; 4) el trabajo y el Sábado, un trabajo no reducido a mercancía, no objeto de dominio y alienado del tiempo de la vida; 5) la «Laudato si» y la ecología integral; 6) el principio femenino como categoría regeneradora del derecho, del mito de Antígona a la coexistencia de los rostros de Levinas, al ligamen de la mujer y la naturaleza hasta la metáfora de la madre tierra; 7) la inteligencia artificial (¿el Führer artificial?) y el último hombre; 8) cómo pasar de las culturas de dominio y de orden a las culturas de dominio y de guerra a las culturas de la liberación y de la paz; 9) cómo salir de la dialéctica de los opuestos, de la contradicción siervo-señor y amigo-enemigo para asumir, en cambio, la lógica del *et-et*, del compartir, de la armonía de las diferencias, del «ser para el otro», del «ser el otro»; 10) el adiós al cristianismo del régimen constantiniano, en su arco «de Constantino a Hitler», y la reapertura de la cuestión de Dios, en la modernidad.

Este documento, se perfecciona con otra publicación que aparece en España en la misma revista y número pero que cuenta ya con la experiencia de la pandemia, titulado «Lecciones de la pandemia». En ese escrito resalta el papel esencial que juega la esfera pública además de una ratificación del «valor esencial e insustituible del Estado», si bien la gestión de la pandemia ha manifestado la disparidad de criterios con que cada país soberano ha gestionado la crisis sanitaria, lo que le lleva a confirmar la necesidad de ampliar la esfera pública a ámbitos supranacionales en tanto los problemas van más allá del alcance de las naciones.

4. FUNDAMENTACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA DE UNA «CONSTITUCIÓN DE LA TIERRA»

4.1. EL PARADIGMA GARANTISTA

Si algo ha caracterizado en términos generales el pensamiento de Ferrajoli es el *garantismo penal y constitucional*, destinado a establecer un sistema de limitaciones del poder ante los derechos de los individuos, específicamente en lo relativo a los denominados *derechos fundamentales*. Como ya se ha mencionado, la teoría garantista de Ferrajoli tiene su origen reflexivo en el ámbito del *derecho penal*, si bien se hace extensiva y constituye el núcleo de la teoría del derecho pues, como refiere Gascón Abellán, el garantismo es la «teoría del derecho propia del Estado constitucional de derecho» (2005, pág. 21). Constitucionalismo y derechos fundamentales están indefectiblemente coimplicados y, me atrevería a decir que la finalidad última de nuestro autor es establecer de un lado, una teoría y de otro, la base de una praxis política y jurídica que garantice los derechos fundamentales universalmente a todas las personas.

Efectivamente, para Ferrajoli «el garantismo constitucional será concebido como la otra cara del constitucionalismo, del mismo modo que las garantías son la otra cara de los derechos, puesto que sirven para asegurar el máximo grado de efectividad» (2023, pág. 13), pues lo predicable del garantismo en sus tres manifestaciones históricas contiene «elementos que no solo valen para el derecho penal sino también para otros sectores del ordenamiento» (1994, pág., 854). Y esto es así porque «ha sido extendido por el constitucionalismo rígido, a la garantía de todos los derechos de libertad y de todos los derechos sociales constitucionalmente establecidos» (2018, pág. 27).

Visto lo cual, hago hincapié en que el objeto preeminente sobre el que se centra Ferrajoli es, como se apuntó, garantizar los derechos fundamentales a todas las personas bajo cualquier circunstancia y en toda latitud. Llama poderosamente la atención cómo, a lo largo de su obra, menciona alternativamente los *Derechos Humanos* pero de manera más recurrente los *derechos fundamentales*. La razón es simple. Los primeros forman parte de un orden axiológico diferente, el estatuto de

obligatoriedad y cumplimiento de los *Derechos Humanos* está en la esfera de lo deseable, de los grandes proyectos y de las Cartas de las instituciones transnacionales cuya efectividad es relativa y depende de la asunción constitucional de los mismos (Ver, 2022, pág. 16).

Los *derechos fundamentales*, sin embargo, son verdaderos derechos susceptibles de ser ejercidos por sujetos concretos y, además, gozan de un estatuto específico dentro de un determinado ordenamiento jurídico. Ferrajoli entiende por tales «aquellos *derechos subjetivos* que las *normas* de un determinado ordenamiento jurídico atribuyen universalmente a *todos* en tanto *personas, ciudadanos y/o personas capaces de obrar*» (2007, pág. 291). Las características principales de los derechos fundamentales son tres: a) atribución universal, b) tienen el estatuto de reglas generales y abstractas y, c) son indisponibles e inalienables (2007, pág. 292), lo que los distingue de los *derechos patrimoniales*.

Dado que los derechos fundamentales requieren de la cobertura constitucional para ser efectivos y, a la vista de la universalidad de estos, es una cuestión esencial no circunscribir su garantía al ámbito estricto intraestatal, de donde deriva la necesidad, desde la perspectiva garantista, de expandir el paradigma constitucional rígido más allá de las fronteras de los estados. Ferrajoli entiende que el paradigma ha de extenderse en cuatro direcciones:

- 1) en garantía de todos los derechos fundamentales, no solo de los derechos de libertad, sino también de los derechos sociales; 2) frente a todos los poderes, no solo de los públicos, sino asimismo de los privados; 3) en garantía, no solo de los derechos fundamentales, sino también de los bienes que, por su carácter vital, pueden igualmente ser llamados fundamentales; 4) a todos los niveles, no solo al de los ordenamientos estatales, sino también en el plano del derecho internacional (2018, pág. 26).

Mas, como ya se ha explicado, el garantismo no es una mera teoría, una pretensión *turrieturnista*, un postulado meramente acedemicista. Es, ante todo, una comprensión jurídica de calado, una tendencia y un proyecto político que requiere de un ámbito para tomar realidad sustantiva: una esfera pública supranacional o planetaria.

4.2. CONSTRUIR UNA ESFERA PÚBLICA SUPRANACIONAL

Para que este proyecto de Constitución para la Tierra tenga viabilidad, también deben darse unas condiciones que pasan por la construcción de una esfera pública supranacional. El argumento parte de la constatación de un crecimiento exponencial de la población, cuyos usos y costumbres exceden en algún ámbito de la vida la circunscripción nacional y que Ferrajoli va a identificar como «sociedad civil planetaria» (2022, pág. 18). El reconocimiento fáctico de esta realidad social le lleva a procurar dotarla de un reconocimiento estatutario. Si existe algo así como una «ciudadanía global» o una «ciudadanía del mundo», que va más allá del mero alcance sobre los bienes de consumo producidos en cualquier país y adquiridos y disfrutados en latitudes remotas; o la popularización del turismo que moviliza anualmente a millones de seres humanos que tienen capacidad económica para viajar y conocer los más significativos o recónditos parajes del planeta, sintiendo el mundo a su alcance desde su *smartphone*, con el que se puede intercambiar información o gestionar prácticamente cualquier asunto o trámite. Esa es una forma de globalización que tiene que ver con los mercados y también con determinados aspectos del tránsito cultural. Pero también está la otra cara del drama de la migración o el inalcanzable sueño de unos *Derechos Humanos* que muchos entienden como un lujo de los occidentales. Sea como fuere ya vivimos en una situación en la que la humanidad está interconectada y necesita ser reconocida y vertebrada jurídica y legalmente. La ciudadanía cosmopolita, de reminiscencias kantianas retoma, esta vez con mayores posibilidades de éxito, la posibilidad de constituirse en humanidad universal.

Y la humanidad en su conjunto, cuya ciudadanía no se circunscribe al reconocimiento jurídico de unos determinados límites estatales, tiene derechos que, de alguna manera, han de ser garantizados a través de la que denomina una nueva fase del constitucionalismo.

Junto a los derechos fundamentales, cuya lógica individualista y cuyas garantías subjetivas los hacen inadecuados para la tutela de los intereses colectivos, también los que bien podemos llamar bienes fundamentales en cuanto vitales —como el agua potable, el aire, el clima, los glaciares

y el patrimonio forestal—, sustrayéndolos al mercado y a la política, mediante la introducción de garantías objetivas como, por ejemplo, la institución de un demanio planetario, capaz de asegurar su intangibilidad (2022, pág. 30).

Justificándose así, la necesidad de generar, de crear e instituir una esfera pública supranacional como marco mundial para una nueva acción política regulada por principios constitucionales.

4.3. CRÍMENES DE SISTEMA

Un aspecto de singular importancia que refuerza la idea de un constitucionalismo global reside en el reconocimiento de los denominados «crímenes de sistema», tipología criminal que no lo es en el sentido penal, al no ser imputables a personas concretas, ni caer bajo la hipotética «jurisdicción» del Tribunal Penal Internacional establecido en el Estatuto de Roma de 1998: el Tribunal de La Haya, ni estar explícitamente tipificada en ningún ordenamiento penal; sino que se trata de agresiones, de verdaderas agresiones a los derechos de las personas a las que no puede hacer frente mediante el derecho penal (Ver 2022, pág. 39). Este asunto ya había sido estudiado y planteado por medio de cuestionamientos *teóricos* y *meta-teóricos*. Atendiendo a los primeros están las siguientes preguntas:

¿Cómo debemos llamar a las violaciones masivas de derechos humanos, consistentes, todas ellas, en catástrofes humanitarias? ¿Cómo debemos calificar, sobre la base de las cartas constitucionales de los derechos de libertad y de los derechos sociales que integran nuestros ordenamientos, a los millones de muertos a causa del hambre, la sed y las enfermedades, víctimas del crecimiento exponencial de la desigualdad y la pobreza? ¿Cómo debemos configurar jurídicamente a los cientos de miles de personas que son constreñidas a escapar de las guerras y la miseria provocadas por las políticas de los países más fuertes, que hasta pierden la vida en sus tremendas odiseas o que, al arribar a nuestros países se topan con la opresión y la opresión racista solo por sus identidades diferentes? Más aún: ¿cómo debemos concebir en el plano jurídico, a las devastaciones ambientales que sufren, sobre todo, las poblaciones de los países pobres y que son producidas por la ausencia de

límites y controles sobre el desarrollo industrial ecológicamente insostenible de los países ricos? (2019).

Estas cuestiones teóricas, suponen la identificación y reconocimiento de situaciones catastróficas que, si bien no son identificables con tipologías penales y carecen de actores concretos identificables e imputables si son, en cambio, comprensibles bajo la tipología de mecanismos de sistema económicos y políticos, cuyas devastadoras consecuencias equivalen a violaciones de los derechos fundamentales y de los derechos humanos reconocidos en las constituciones y cartas internacionales.

Esto nos debe llevar al siguiente nivel de cuestionamiento el *meta-teórico*, que apela al escaso interés mostrado por ciencias como la criminología, las ciencias jurídicas y políticas sobre una situación de extrema gravedad. En este sentido, considera que lo racional exige una «actualización y refundación de las categorías teóricas con las que leemos e interpretamos la realidad» (2019), cuya dirección suponga una toma de conciencia de lo que realmente es un «crimen», no haciéndolo derivar estrictamente de comportamientos contemplados en el ordenamiento penal, y requiriendo la generación de una conciencia que introduzca «en nuestro léxico jurídico, una noción de *crimen* bastante más amplia que la de *crimen penal*» ya que, entiende la necesidad de completar vacíos en la nomenclatura jurídica, con lo que se enfrenta al requerimiento epistemológico de dar nombre a «esta clase de violaciones jurídicas, no menos —e, incluso, generalmente más— graves que aquellas violaciones que son perseguidas por el derecho penal»; proponiendo la denominación de *crímenes de sistema* (2019). Éstos se definen como «agresiones y violaciones de los derechos de los pueblos cometidas a través del ejercicio descontrolado de los poderes globales —políticos, económicos y financieros— y del desarrollo anárquico del capitalismo» (2019).

Para hacer frente a esta tipología nominalmente novedosa, *crímenes de sistema*, la propuesta pasa por una expansión del paradigma constitucional rígido en las cuatro direcciones que ya han sido referidas por el autor en numerosas ocasiones: *constitucionalismo social*, *constitucionalismo de derecho privado*, *constitucionalismo de los bienes*

fundamentales y un *constitucionalismo supranacional* —tal y como se ha apuntado con anterioridad—.

4.4. NECESIDAD DE UN CONSTITUCIONALISMO GLOBAL

Por ello, insiste Ferrajoli en la necesidad de generar una Constitución de la Tierra, que viene dada por varios factores concomitantes: de un lado está la sucesión de calamidades que afectan a la humanidad y que escapan de los límites de acción y gestión de los estados. De otra parte, nos encontramos con la crisis del constitucionalismo estatal y su fundamentación en la soberanía, cuando concurren a la vez 196 estados soberanos, que actúan cada uno como mejor les parece y resulta más adecuado a sus intereses particulares. Finalmente, están los nuevos «soberanos globales» que son los mercados carentes de escrúpulos, limitaciones ni regulación: mercados salvajes.

¿Qué hacer? Para Ferrajoli, la solución pasa necesariamente por la generación de un constitucionalismo global de garantías de los *derechos humanos*, los *derechos fundamentales* y los *bienes fundamentales*. Es urgente generar espacios políticos globales, que asuman la tarea de garantizar los *derechos fundamentales* de todos los seres humanos, incluso contra la amenaza o disensión de las mayorías (2022, pág. 53). Un constitucionalismo público, pero también una constitucionalización de lo privado. Ahora bien, justo es reconocer que el escenario actual no ofrece el marco procedimental que posibilite esta transformación.

Sobreviene, entonces, la cuestión de la legitimidad de este proyecto de constitución global, asunto que no resulta accesorio ni secundario. Establecer los mecanismos que posibiliten la creación de una esfera pública supranacional y una Constitución para la Tierra que asuman un proyecto de gobernanza y garantías globales refundando el pacto social, político y jurídico es, cuanto menos, procedimentalmente problemático. Y así lo expresa también nuestro autor que reconoce que no existe, en este momento, una base legal internacional que avale los procedimientos formales sobre los que cabría construir su proyecto constitucional extensivo. Por eso habla de una *legitimidad material* que no *formal* de la Constitución de la Tierra.

Una legitimidad formal residiría en el quién y cómo produce la constitución. Efectivamente, la legitimidad constituyente, tal y como ha sido entendida hasta ahora en ciencias políticas, requiere de unas garantías procedimentales reconocidas que parten de la identificación de un poder constituyente, cuya legitimidad se basa o fundamenta —a su vez— en varios principios tales como el de soberanía popular o nacional, la previa existencia de un pueblo que la ostente —ya vimos anteriormente la problematicidad teórica que supone la noción de pueblo—, una participación democrática en la que se puedan presumir que el proceso responde a los intereses de la ciudadanía y que se han dado los pertinentes mecanismos de representación para la designación de aquellos que han de actuar en su nombre a través algún procedimiento establecido y/o consensuado que cuente con las pertinentes garantías legales... Pero en la actual configuración internacional del mundo, esta situación no se hace posible, porque estos requisitos no están establecidos ni reconocidos internacionalmente, amén de la amenaza que suponen para el menoscabo de la soberanía nacional, fundamento último del poder de los estados tal y como reconoce el Artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas cuando dice que «La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros» [la negrita es mía].

No obstante, para Ferrajoli, consciente de que en la actualidad se carecen de mecanismos internacionales cualificados para generar una Constitución de la Tierra vinculante a todos los poderes, reconoce que no se trata de lograr un consenso sino de obtener la igualdad que esta constitución estipula en la consecución de un sistema de garantías para todos los seres humanos, con lo cual resulta «democrática pero en un sentido diverso, pero bastante más intenso de lo que sea la norma expresada por una mayoría: precisamente en el sentido de que garantiza literalmente a todos» (2022, pág. 53).

En una obra posterior, el término material referido a la legitimidad de hecho que se genera por los beneficiosos efectos de la Constitución de la Tierra es sustituido por «sustancial», para designar la misma situación no formal. Eso sí, ampliando su explicación con el establecimiento de un ámbito de amparo de esa democracia sustancial o legitimación material respecto a los bienes y derechos que protege. Se trata de la

distinción de las esferas de *lo decidible* y *lo no decidible*. Las garantías *stricto sensu*, están en el ámbito o esfera de lo no decidible. Para ello profundiza en la definición de *derechos fundamentales* que ofrecimos anteriormente:

Llamo *derechos fundamentales* a todos los derechos universales, indisponibles y dispuestos inmediatamente por normas téticas, de los que todos son titulares en tanto y solo en tanto que personas naturales, o ciudadanos, o bien personas y/o ciudadanos capaces de obrar. Su rasgo distintivo es su carácter universal, que hace de ellos el elemento constitutivo de la democracia constitucional en cuanto fundamento de la igualdad: de la *égalité en droits*, como dice el artículo 1 de la *Déclaration* de 1789 (2023, pág. 139).

La referencia a la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* puede resultar harto compleja pues, aunque Ferrajoli haya querido resaltar únicamente el aspecto de la «igualdad legal» en ella estipulada, no debemos desentendernos de la aplicación de una debida y sencilla hermenéutica relativa a dos aspectos inherentes a la *Declaración*.

El primero de ellos, relativo a la fuente de la soberanía que reside en la Nación (Art. 3) y que Sieyès identificaba con el pueblo francés, lo que nos lleva a la necesidad de identificar, necesariamente, una categoría política cuya comprensión nos remite a las fuentes inspiradoras del documento. Precisamente el Abate Sieyès, en su opúsculo *¿Qué es el Tercer Estado?*, atribuye a la Nación el significado de «pueblo» en sentido restrictivo, no identificándolo con el conjunto de la ciudadanía, ni la totalidad de los habitantes de Francia, sino con los productores o burgueses con lo que la expresión «pueblo francés» que se identifica con la «Nación» adquiere un cierto sentido de clase.

De otra parte, está la concepción *iusnaturalista* que la Asamblea Nacional otorga a los derechos contenidos en la Declaración. Esa cuestión, que aún está presente en las discusiones académicas en los ámbitos de la *filosofía del derecho* y en la *teoría del derecho* respecto a la determinación de la naturaleza de los *derechos fundamentales* es, en principio, eludida por Ferrajoli. Si bien el reconocimiento de su existencia prepolítica y su estatuto de especial protección bajo la denominada *esfera de*

lo no decidable, le otorga una evidente singularidad dentro del sistema axiológico. Ferrajoli define esa *esfera de lo no decidable* que se deriva de la Constitución de la Tierra de la siguiente manera:

La *esfera de lo no decidable*: lo que ninguna mayoría puede decidir. Esto se refiere a la limitación de los derechos de libertad que son todos derechos de tutela y afirmación de las propias diferencias personales, así como lo que ninguna mayoría puede no decidir, es decir, la satisfacción de los derechos sociales que son todos derechos a la eliminación o a la reducción de las desigualdades económicas o materiales. Por eso son necesarias y democráticas como condiciones prepolíticas de la política misma, pero no porque sean *queridas por todos*, o sea, por mayorías de electores o de sus representantes, sino porque *garantizan a todos*, mayorías y minorías, incluso a su pesar, y conciernen a los pueblos de manera aún más intensa que la representación política: a los pueblos en su totalidad, es decir, como conjunto de todos los seres humanos que forman parte del pueblo (2024, pág. 40).

La cuestión de la *legitimación material* o *sustancial* de la Constitución de la Tierra está vinculada al garantismo en sentido amplio que, a su vez, tiene como objeto principal el amparo de los *derechos fundamentales*.

La Constitución de la Tierra, *a priori*, no vendría a sustituir a los gobiernos de los países siendo el *federalismo* la forma más adecuada para abordar su proyecto. Y aquí, precisamente radica la conveniencia y fecundidad de distinguir entre las *esferas de gobierno* y de *garantía*, desarrollándose la primera en el *ámbito de lo decidable* ya que cuenta con un alto grado de discrecionalidad en cuanto al ejercicio de las funciones de gobierno y legislativa, acciones que requieren de un acto de voluntad; mientras las *funciones de garantía* se desarrollan en el ámbito o esfera de *lo no decidable* ya definido anteriormente.

El problema de la gestión de la gobernanza global siguiendo el esquema expuesto queda, de un lado, teóricamente desarrollado en tanto se definen los ámbitos que afectan a las esferas, de otro irresuelto en un proyecto pragmático salvo que se cuente con la acción de los estados tal y como los conocemos en la actualidad, pero actuando bajo la premisa del nuevo paradigma.

5. CONCLUSIONES

Luigi Ferrajoli se ha afanado, en los últimos años, en la promoción de una iniciativa mundial de extensión del *paradigma constitucional rígido*, con la finalidad de dotar al planeta y a la humanidad de un instrumento político y jurídico que pueda abordar los problemas más acuciantes del momento tales como la emergencia climática, la pobreza, las enfermedades, la migración y la escasez de bienes fundamentales que no llegan a todas las personas, no por falta de recursos sino por problemas de gestión.

Esa mala gestión para administrar los bienes del planeta ha derivado en situaciones calamitosas e incluso catastróficas que abocan a la humanidad y a la Tierra a su desaparición en caso de no poner remedios para ello. Los desastres de un lado pueden entenderse consecuencia del devenir de la naturaleza; pero de otro, son antropogénicos y, en este sentido, la humanidad en su conjunto es responsable y culpable. Esa responsabilidad le hace pensar a Ferrajoli en una tipología criminal aún no tipificada, los *crímenes de sistema*, pero que requieren de una identificación e inclusión en la cultura científica y luego jurídica.

La calamitosa situación en la que estamos y el previsible e irrevocable empeoramiento, incluso irreversible en caso de inacción, hace del miedo un elemento crucial de la propuesta política de Ferrajoli. No entraré a valorar si éste es justificado o infundado, pero no me cabe la menor duda de que constituye un hito en su análisis y en su propuesta política, como en su día lo fue para Hobbes a la hora de plantear su *Leviathán*. Ese miedo se fundamenta en la acuciante amenaza de desaparición del Planeta y de los desastres más calamitosos que puedan sobrevenir a la humanidad —siendo la pandemia y su gestión un claro ejemplo— ya que, de seguir el actual curso de las cosas, estamos llamados a la extinción.

Ahora bien, la esperanza también está presente en nuestro autor, en el momento en que se afana con activismo y militancia en un proyecto mesiánico de transformación, de cambio de paradigma. Soy consciente de que el término no ha contado con las simpatías de determinadas tradiciones en el ámbito de la *filosofía política*. Empleado por Jacob

Talmon para designar los proyectos ideológicos de las revoluciones de los siglos XVIII y XIX en Europa, no encuentro un término más adecuado para designar este proyecto de salvación que cuenta con profetas como Greta Thunberg o el papa Francisco —personas citadas por Ferrajoli en este sentido en numerosas ocasiones—. Para él, la solución es única: la Constitución para la Tierra.

Se trata de una ampliación del paradigma constitucional rígido en varias direcciones que ya han sido expuestas o enunciadas, que tiene la finalidad de asegurar el garantismo jurídico de los derechos y bienes fundamentales a la humanidad en su conjunto. No obstante, es también presentado como un único proyecto de salvación.

Para ello aboga por la creación de una esfera pública supranacional que construya una realidad social y política: el pueblo de la Tierra. Una ciudadanía planetaria que encontraría a través de este proyecto garantías de igualdad en lo referente a los derechos fundamentales y a la gestión de los bienes fundamentales.

A riesgo de ser considerado utópico, Ferrajoli entiende que es el único planteamiento posible y realista que hace viable la democracia, el constitucionalismo y la continuidad de la humanidad y del planeta.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carbonell, M., Salazar, P., (2005), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta.
- Castellano, D., (2020), *Política. Claves de lectura*, Dykinson.
- Ferrajoli, L., Atienza, M., Moreso, J.J., (2008), *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Ferrajoli, L., (2007), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta.
- (2014), *La democracia a través de los derechos*, Trotta.
- (2018), *Constitucionalismo más allá del Estado*, Trotta.
- (2019), «Los crímenes de sistema y el futuro del orden internacional», *Revista Derechos en acción*, año 4º, nº 12, págs. 27-47.
- (2020), «Para que la historia continúe. Llamamiento para una Constitución de la Tierra», *Jueces Para la Democracia*, nº 98, págs. 7-12.
- (2020), «Lecciones de la pandemia», *Jueces Para la Democracia*, nº 98, págs. 37-40.
- (2022), *Por una Constitución de la Tierra*, Trotta.
- (2022), *Derecho y moral. A propósito del embrión*, Editores Descabezados.
- (2023). *La construcción de la democracia*, Trotta.
- (2024). *La Constitución de la Tierra y la expansión del constitucionalismo*, Palestra Editores.
- Habermas, J., (1998), *Facticidad y validez*, Trotta.
- (1999), *La inclusión del otro*, Paidós.
- Mora, J. J., (2004), *El garantismo jurídico de Luigi Ferrajoli*, UHU.
- Polizzi, G. E, y Gherardi, S., (2023), «La influencia de las asociaciones judiciales en los nombramientos de los altos cargos de la judicatura: ¿un mal o una oportunidad? Una comparación entre las experiencias italiana y española», *Revista de las Cortes Generales*, nº 115, págs., 289-344.

LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y GUINEA ECUATORIAL TRAS LA CRISIS DE 1968-1969: DEL CONFLICTO AL OLVIDO

AGUSTÍN J. PÉREZ CIPITRIA
Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN

España, como país colonialista, siempre mantuvo una postura ambigua hacia las directrices marcadas por las Naciones Unidas en lo que se refiere a la descolonización de Guinea Ecuatorial dentro de un contexto marcado por el deseo de la diplomacia ibérica de recuperar el control de la colonia británica de Gibraltar. Pese a la buena predisposición española a las negociaciones que llevaron a la independencia del país africano, los cometidos del aparato diplomático franquista no lograron los resultados esperados, entre otros motivos, por los desacuerdos entre diferentes miembros del Gobierno español en lo que respectaba al proceso de descolonización.

Las relaciones diplomáticas que ha mantenido España con la antigua colonia han pasado por diferentes fases de entendimiento. A raíz de la crisis de 1968-1969 los primeros años fueron convulsos, si bien, a partir de 1980, con la firma de diversos tratados de cooperación entre ambos países, las relaciones han experimentado ciertas mejoras. No obstante, los sólidos acuerdos que el Gobierno guineano ha mantenido con otros estados normalmente han resultado desfavorables para los intereses de España. Países como Francia, Estados Unidos, Rusia o China, debido generalmente a factores geopolíticos, han estado históricamente implicados en la búsqueda de buenas relaciones con el pueblo guineano, siempre atraídos por sus recursos minerales o hidrocarburos.

2. OBJETIVOS

El primer objetivo del presente trabajo se centrará en clarificar cuales fueron las circunstancias que llevaron a la crisis hispano - guineana desarrollada en 1968 y 1969 y las consecuencias derivadas de las mismas. Por otra parte, nuestra pretensión es la de mostrar una visión general, más centrada en el ámbito geopolítico, de las relaciones, en ocasiones complejas, que ha mantenido Guinea Ecuatorial con España y otras potencias internacionales desde su independencia.

3. METODOLOGÍA

La metodología se centrará en la realización de un análisis del conflicto hispano-guineano de 1968-1969 y de las posteriores relaciones entre los dos países desde una perspectiva cronológica. Para ello se atiende a un enfoque cualitativo desde el que se emplean, entre diversas fuentes, documentos oficiales de archivo, informes militares y artículos de periódicos de la época.

La investigación, de carácter descriptivo, se divide en tres partes. En la primera se detallan los principales sucesos ocurridos en la crisis hispano-guineana mientras que en la segunda se analizan las relaciones económicas, culturales y diplomáticas que ha tenido Guinea Ecuatorial con España y con otros países que, directa o indirectamente, han formado parte del desarrollo de esta pequeña nación africana. Finalizaremos el estudio destacando las principales conclusiones.

4. RESULTADOS

4.1. LA CRISIS HISPANO-GUINEANA (1968-1969)

4.1.1 Antecedentes

En diciembre de 1965 la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ratificaba la resolución sobre Guinea Ecuatorial por la cual se reconocía el camino recorrido por España en orden a la

autodeterminación de estos territorios, si bien, se pedía la adopción de ciertas medidas relacionadas con la misma ([La asamblea de la ONU], 1966).

El Gobierno español siempre manifestó una excelente predisposición hacia las exigencias internacionales. No obstante, desde Madrid no hubo una política neocolonialista en la que se estableciera un plan previo que preparara la independencia del país guineano y asegurara, a futuro, una relación preferente de España con el país africano a través de acuerdos o convenios.

Por el contrario, países como Francia e Inglaterra sí que planificaron las independencias de sus colonias con el objeto de mantener tras ellas todo tipo de vínculos (económicos, culturales, políticos...) de los que pudieran obtener el máximo beneficio (Álvarez -Chillida y Nerín, 2018).

Como consecuencia de estas peticiones procedentes de las Naciones Unidas y con el objeto de dilucidar el futuro de Guinea Ecuatorial, el 30 de octubre de 1967 comenzó una trascendente Conferencia Constitucional presidida por el ministro de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella. En el evento internacional, desarrollado en dos fases (1967 y 1968), participaron representantes de las delegaciones española y ecuatoguineana que fueron marcando las líneas a seguir para el futuro político del pueblo africano (Concluye la conferencia constitucional, 1967).

La segunda fase de la Conferencia Constitucional, que dio comienzo el 17 de abril de 1968, tenía como propósito conceder la independencia a Guinea lo antes posible y llegar a un acuerdo para la elaboración de una constitución y de una ley electoral ([El Gobierno español reafirma su propósito], 1968, p.59). El 22 de junio del mismo año se clausuró la conferencia quedando aprobado al día siguiente un proyecto de constitución para Guinea Ecuatorial en el que se establecía un régimen democrático y presidencialista para el nuevo Estado. Todo ello se sometió a referéndum del pueblo guineano y una vez aprobado, se convocaron elecciones generales para el 22 de septiembre de 1968 (Proyecto de Constitución, 1968, p.23).

Los tres principales partidos que se presentaron a los comicios para la presidencia de la República fueron el MUNGE, representado por Bonifacio Ondó, el IPGE, dirigido por Francisco Macías N'Guema y el

MONALIGE de Atanasio Ndong. Las diferentes fuerzas políticas desarrollaron una intensa campaña electoral en la que, según muchos de sus líderes, el progreso llegaría a Guinea siempre y cuando se acentuara la cooperación con España.

Las dos vueltas electorales se efectuaron con éxito, sin percances destacables, gracias a las Fuerzas Armadas Españolas y a la Guardia Territorial que garantizaron la normalidad en el desarrollo de las elecciones. Su cometido consistió en apoyar a la policía gubernativa, reforzando la vigilancia de las fronteras, los puntos neurálgicos de las islas y la zona continental de Guinea Ecuatorial (Núñez, 2000).

La primera elección de presidencia a Guinea Ecuatorial dio la victoria a Francisco Macías Nguema, quedando por delante de Bonifacio Ondo (Francisco Macías presidente, 1968, p.45). A su vez, debido al apoyo ofrecido por el MONALIGE a Francisco Macías en la segunda ronda de las votaciones, su representante, Anastasio Ndong fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores del primer gobierno guineano (El presidente de Guinea, 1968, p.43).

Finalmente, por un decreto de octubre de 1968 se reconoció la Independencia de Guinea Ecuatorial (Decreto 2467/68, 1968). Tres días más tarde, el 12 de octubre, día de la Hispanidad, se firmó en Santa Isabel, capital de la isla de Fernando Poo (actual Malabo), el acta de transmisiones del Gobierno español al nuevo Gobierno guineano, firmada por el ministro español Manuel Fraga Iribarne, en representación del jefe del Estado español y el nuevo presidente Francisco Macías ([Acta de proclamación], 1968). De esta manera, comenzó la singladura del nuevo y pequeño país africano situado en el Golfo de Guinea.

4.1.2. Las primeras disidencias con el gobierno franquista y la población española establecida en Guinea Ecuatorial (octubre-diciembre 1968)

Un mes después de obtener la independencia, la situación interna en Guinea Ecuatorial, provocada por detractores del presidente Macías, comenzó a ser complicada, especialmente en la zona continental de Río Muni, tanto por las supuestas actividades hostiles de la oposición

política como por el temor a una posible incursión de personas extranjeras en el país.

Pese a la aparente tranquilidad en las relaciones entre la población civil, los primeros discursos que pronunció Macías al poco tiempo de ser proclamado presidente de la República, manifestando con vehemencia su desagrado hacia España, empezaron a perjudicar el buen entendimiento con la población blanca (Discurso pronunciado por el presidente, 1968).

Las circunstancias económicas que tuvo que afrontar Guinea desde el comienzo de su independencia fueron muy complicadas dada su incapacidad para afrontar los gastos básicos de un estado. Esta situación se podría haber solventado con el amparo del régimen proteccionista de Madrid, sin embargo, esta posibilidad fue rechazada desde un principio por Macías debido al temor de ser acusado de connivencia con la antigua potencia colonial.

Las consecuencias de este mal comienzo en las relaciones hispano - guineanas llevaron a la primera crisis diplomática entre ambos países que pudo paliarse con ayudas económicas gestionadas directamente por el ministro de Hacienda español, Juan José Espinosa. No obstante, la colaboración española tan solo fue destinada, tal y como se determinaba en la Constitución guineana, a asuntos de educación, sanidad e infraestructuras (Durán - Lóriga, 1999, pp. 128 y 129).

Fuentes guineanas como la procedente del partido político Convergencia para la Democracia Social ven el problema económico de aquella época desde otra perspectiva al señalar al vicepresidente del Gobierno español, el almirante Carrero Blanco, como el causante de realizar maniobras de desestabilización económicas contra la antigua colonia y de expoliar las arcas de los dos antiguos bancos que había en Guinea (Francisco Macías Nguema el primer dictador, 2018).

Por lo que respecta a las actuaciones del Gobierno guineano con los españoles que continuaban viviendo en el país tras la independencia, debemos resaltar que fueron muy controvertidas, especialmente en lo que se refería a la situación de los funcionarios de origen español que, en muchas ocasiones, fueron cesados de sus puestos de trabajo con el pretexto de haber favorecido a los intereses de la antigua metrópoli,

negándose a colaborar con el nuevo Gobierno. En este sentido cabe señalar que, a causa de un convenio firmado entre España y Guinea Ecuatorial, la antigua potencia colonial proporcionaba al nuevo país africano asistencia técnica y administrativa con personal español con el estatus de funcionario y el sueldo con arreglo a la legislación española. Muchos de estos funcionarios llevaban trabajando en Guinea Ecuatorial varios años antes de la Declaración de Independencia (Convenio Hispano-guineano, 1968).

Otro aspecto por considerar es el de las fuerzas militares españolas que aún se encontraban en la antigua colonia. En diciembre de 1968 se creó un protocolo entre España y Guinea para regular la situación de las fuerzas de policía, orden público y ejército. En el documento se especificaba, entre otros aspectos, que los oficiales españoles destinados a la Guardia Nacional guineana contarían con un estatuto propio dependiendo directamente del presidente de la República.

Por su parte, el Gobierno español se comprometía a proporcionar instructores y material bélico a las fuerzas militares guineanas (Proyecto de protocolo, 1968).

Por lo que se refiere a las primeras fuerzas militares ecuatorianas conformadas con motivo de la independencia, debemos señalar que la extinta Guardia Territorial, operativa durante la época colonial, se transformó en Guardia Nacional, permaneciendo inicialmente en ella la mayor parte de los efectivos indígenas.

De la misma manera, según los acuerdos transitorios firmados entre los dos estados, en los primeros meses de la independencia se encontraba al frente de la Guardia Nacional un considerable número de oficiales de origen español que anteriormente prestaron servicios en la Guardia Territorial (Núñez, 2000, p. 35).

4.1.3. El “conflicto de las banderas”: origen de una ruptura (febrero 1969)

El conflicto sufrió una nueva escalada con motivo de la llamada “crisis de las banderas”, generada por las deterioradas relaciones económicas

que había entre los dos países y que pudo haber provocado el propio Macías para debilitar la posición española en el país (García, 1977, p.179).

La crisis se inició durante un viaje que Macías estaba realizando, en febrero de 1969, por la parte continental de Guinea Ecuatorial. En Bata, el presidente africano avistó que ondeaban banderas de España en tres de sus edificios oficiales. Esta situación le molestó especialmente pues entendía que las enseñas españolas daban la sensación de que Guinea continuaba siendo una colonia del país europeo. Por ello Macías dio la orden de arriar las banderas obteniendo la correspondiente respuesta negativa por parte de las autoridades españolas destinadas en Bata.

A consecuencia de ello empezó un tenso conflicto diplomático entre España y Guinea que, tras varios desacuerdos, llevo a Macías a expulsar al embajador español del país africano el 28 de febrero y a exigir la evacuación inmediata de las fuerzas armadas españolas estacionadas en Guinea Ecuatorial (El día de los padres de la Independencia, 2018, p.12).

4.1.4. El intento de golpe de estado contra Macías recrudece la crisis con el Gobierno de España (febrero-marzo 1969).

Los antecedentes del suceso se remontan a finales de febrero de 1969 a consecuencia del viaje que realizó a España el ministro de Asuntos Exteriores, el guineano Atanasio Ndong, para reunirse con el ministro español de Exteriores, Fernando María Castiella (El ministro de Asuntos Exteriores, 1969. p.27).

En esta reunión, según numerosas fuentes, el ministro español pudo haber ofrecido un importante apoyo financiero proveniente de fondos reservados a su homónimo que, previamente, le había confesado su intención de provocar un golpe de Estado contra el presidente Macías (Mendizábal, 2018, p. 234).

El actual presidente guineano, Teodoro Obiang, señala también a España como instigadora del ataque al Gobierno de Macías, asegurando que Atanasio Ndong le confirmó que en Madrid se le aseguró que, una vez comenzara la tentativa del golpe de Estado, recibiría inmediatamente la ayuda de la Guardia Civil establecida en Guinea (Obiang, 2002, p.52).

Con todo ello, cabe deducir que la colaboración del Ministerio de Exteriores español en el proyecto del golpe de Estado contra el presidente guineano fue muy probable, si bien, este hecho nunca fue reconocido por el Gobierno franquista.

El intento del pronunciamiento se llevó a cabo durante la noche del 5 de marzo de 1969 cuando Atanasio Ndong se apoderó del Palacio Presidencial de Bata apoyado por soldados fieles de la Guardia Nacional guineana. Al día siguiente, en la mañana del 6 de marzo, Macías se presentó en el Palacio Presidencial con una pequeña fuerza militar y recuperó el control de la situación. El golpista intentó escapar por la ventana cayéndose a un patio, sufriendo graves heridas. Falleció poco tiempo después en un hospital (Mendizábal, 2018, p. 233).

El golpe de Estado fracasado agravó considerablemente la crisis entre España y Guinea. Macías aprovechó la excusa del intento de derrocamiento para intensificar la persecución contra sus enemigos políticos y culpabilizar al Gobierno español de los hechos acaecidos contra su persona. El presidente generó con sus discursos un gran temor entre los residentes españoles y algunos fueron detenidos.

En los días posteriores al suceso las maniobras políticas de Macías fueron de gran intensidad. El guineano empleaba constantemente discursos demagógicos contra España y en concreto sobre supuestas conspiraciones realizadas por industriales españoles residentes en Guinea que provocaron la agitación entre la población indígena.

La situación creada por el presidente con sus agresivas alocuciones generó tanto temor entre los residentes españoles que obligó a actuar al embajador de España en Guinea, tomando medidas para garantizar su seguridad.

De esta manera, eliminando a sus opositores y a la influencia de la población española que aún permanecía en el país, Macías pudo controlar todo el poder convirtiéndose en un cruel dictador omnímodo, responsable de un terrible genocidio que perduró en Guinea durante diez años hasta que fue derrocado por su sobrino, Teodoro Obiang Nguema, mediante un golpe de Estado el 3 de agosto de 1979 (Merlos, 2012, p.33).

4.1.5. La evacuación de los residentes españoles y de las fuerzas armadas nacionales. El fin de la presencia española en Guinea (febrero-abril 1969).

Desde la crisis de febrero, los españoles que habitaban en Guinea Ecuatorial temían por su seguridad y decidieron regresar a su país de origen. El gobierno franquista no había previsto una crisis tan rápida en el país africano que provocara la salida de la antigua colonia de miles de españoles al poco tiempo de proclamarse su independencia. Prueba de ello fue la creación de un documento elaborado el 9 de septiembre de 1968 en el que se marcaban las líneas para establecer la salvaguarda de la seguridad y de los intereses de los españoles residentes en Guinea hasta diciembre de 1970.

En el escrito se reflejaba, entre otros asuntos, la necesidad de continuar con el *statu quo* anterior a la independencia en un régimen transitorio que debería permanecer vigente hasta diciembre de 1970. También se especificaba un plan para la regularización económica entre los dos países. A su vez, como medida de ayuda a los residentes españoles, se señalaba cuáles serían las comunicaciones aéreas, la enseñanza, las retribuciones, los servicios de justicia o las ayudas económicas ([Asuntos sobre Guinea], 1968).

En las dos primeras semanas del mes de marzo la población española, que disponía de propiedades de cafetales o de cacao, se concentró en las dos principales ciudades: Bata y Santa Isabel. El 15 de marzo, 3.500 españoles ya habían regresado a España. En total salieron del país 5.000 súbditos españoles, permaneciendo tan sólo 200 en la antigua colonia (Mendizábal, 2018, p. 275).

Por lo que respecta al personal militar español que aún se encontraba en Guinea, el día 23 de marzo las fuerzas militares españolas y la Guardia Civil comenzaron a planificar su evacuación. La operación, pese a su dificultad, tuvo un gran éxito por su eficacia y celeridad. El 5 de abril de 1969 zarparon varios buques de la Armada hacia España con 280 hombres, toneladas de municiones y material diverso. También se cargaron dos aviones y un helicóptero (Cervera, 2010). Todo ello suponía

el final de una larga presencia de España en las tierras de Guinea Ecuatorial.

4.2. LOS NEXOS ENTRE GUINEA ECUATORIAL Y ESPAÑA DESDE LA CRISIS DE 1968 -1969 HASTA LA ACTUALIDAD

4.2.1. Las relaciones hispano- guineanas hasta el 2014.

Para entender el estado actual de las relaciones entre Guinea y España consideramos necesario aclarar, brevemente y de forma cronológica, cuales fueron los hechos más relevantes que sucedieron entre los dos países entre 1969 y 2004.

Etapas entre 1969 y 1979: está caracterizada por las malas relaciones entre los dos países. Fueron años de una gran represión impuesta por Macías hacia sus opositores. A partir de 1971, se retomaron las relaciones diplomáticas entre España y Guinea Ecuatorial, pero en marzo de 1977 se suspendieron nuevamente.

Por otra parte, durante esta primera etapa fue cada vez mayor la presencia de soviéticos, chinos y cubanos en las tierras guineanas. En este sentido, conviene aclarar que desde el nacimiento de la independencia guineana comenzó a formarse una alineación internacional del presidente Macías con países de ideología comunista que, en plena Guerra Fría, veían al recién creado país africano como un aliado propicio para sus intereses económicos y geoestratégicos. Hay que tener en cuenta que los dos primeros países que apoyaron al dirigente africano fueron Cuba y la URSS y que posteriormente entre sus socios comerciales se encontraban países del Este de Europa y China (García, 1977, p.248).

Una muestra de lo anterior fueron los entrenamientos y formaciones militares llevados a cabo por soldados cubanos en Guinea Ecuatorial durante en la década de los setenta. De la misma manera era frecuente ver en aquella época por las calles de Malabo a personal soviético, si bien, la mayor parte de los militares y civiles rusos se encontraban en una base acordonada de submarinos en San Carlos y en unas inaccesibles instalaciones de radar y radio situadas en la parte alta de Fernando Poo. Por su parte, la población china se encontraba habitualmente en

Río Muni realizando trabajos en infraestructuras de carreteras (Klinteberg, 1978, p.40).

Etapas de 1979 a 1985: en agosto de 1979 Teodoro Obiang Nguema derrocó a su tío Francisco Macías, ocupando desde entonces la presidencia de la República hasta hoy. A partir de 1980, con la firma del Tratado de Amistad y Cooperación se restableció, en cierta medida, la normalidad diplomática entre España y su excolonia. Obiang buscó en un primer momento el respaldo español para reconstruir su país por lo que firmó este tratado con el objetivo de fortalecer los lazos de amistad y solidaridad entre ambos países. Por su parte, España respondió con cooperantes, generosas donaciones, créditos y ayuda al desarrollo en sanidad y educación (Cordero, 2023).

No obstante, desde Madrid no se atendió a las peticiones de Obiang de amparo a su seguridad personal; una demanda que sí fue proporcionada por Marruecos. El Gobierno español tampoco favoreció el respaldo de la peseta a su moneda nacional, el *ekuele* o el apoyo al presupuesto guineano por cinco años (Yturriaga, 2018, p. 228).

En la década de los ochenta fueron constantes las amenazas propiciadas por Obiang de romper relaciones con la antigua metrópoli, presionando con abrir nuevos tratados de colaboración con Francia si no se accedía a sus reclamaciones. También se silenciaron las violaciones de los derechos humanos, que ya empezaban a ser notorias.

En mayo de 1983, con el primer gobierno de Felipe González, se produjo una grave crisis diplomática al acoger en la embajada española al sargento guineano Venancio Micó, que acababa de intentar un golpe de estado contra Obiang. El edificio de la legación española llegó a estar cercado por las Fuerzas Armadas guineanas (Laguna, et al., 2006).

En el mismo año, Guinea Ecuatorial ingresó en la Unión Aduanera y Económica de África Central, adoptando en 1985 el franco CFA (Obiang, 2002, p.133). De esta manera, Francia cargaba con el respaldo a la economía guineana, quedando España tan sólo a cargo de las tareas de cooperación.

Etapas de 1985 a 1999: en agosto de 1985 España trató de dotar a sus fondos de Cooperación de objetivos centrados en la potenciación de la lengua y cultura común (Laguna, et al., 2006).

La devaluación del franco CFA en 1993 obligó al Gobierno guineano a solicitar ayuda internacional. Esta circunstancia fue aprovechada por España, como país donante, a condicionar políticamente su ayuda, lo que supuso ciertas mejoras democráticas en el país, entre ellas la celebración, en septiembre de 1995, de las elecciones (municipales) más democráticas de la historia de Guinea Ecuatorial (Campos, 2005). No obstante, estos pequeños cambios en el régimen de Obiang podrían considerarse más cosméticos que reales.

Tras varios intentos fallidos de prospecciones realizadas por empresas españolas y francesas en la búsqueda de petróleo en territorio guineano, en 1995 dos importantes compañías petroleras estadounidenses comenzaron la explotación comercial en el yacimiento “Zafiro”, lo que supuso un enorme descubrimiento y un auténtico maná para el pequeño país africano (Merlos, 2012, p.48).

Etapas de 1999 a 2004: en estos años, Guinea Ecuatorial atrajo inversión privada (norteamericana y francesa principalmente) interesada en sus hidrocarburos. En consecuencia, la defensa de los derechos humanos por parte de la comunidad internacional pasaba a un segundo plano ante los intereses de potencias internacionales de obtener beneficios procedentes de los abundantes recursos energéticos que proporcionaba el país africano.

En el último trimestre de 1999, con José María Aznar en la presidencia del Gobierno, España reemprendió la cooperación y también se reanudaron las reuniones bilaterales, con más frecuencia. Durante el periodo 1979-2007 España fue el principal “donante” de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a Guinea Ecuatorial, con 466,92 millones USD (31,02%), seguida de Francia, con 307,54 millones USD (20,43%) (Cordero, 2023).

4.2.2. Guinea Ecuatorial y España en la actualidad: cooperación, cultura y economía

Los esfuerzos de la Cooperación Española en Guinea Ecuatorial se centran actualmente en los sectores de salud y educación. La cooperación

cultural es un eje muy importante de la actividad que el país europeo realiza en el territorio africano, en donde cuenta con dos centros culturales de España situados en Bata y en Malabo (Ministerio, 2024).

Los idiomas oficiales en Guinea Ecuatorial son el español, el francés y el portugués, pero el idioma dominante es el español. No obstante, en el medio rural de la parte continental predominan las lenguas vernáculas, pasando el español a tener carácter de segunda lengua.

Aunque el apoyo de España a la enseñanza y el uso correcto del español es firme y sostenido, hay aspectos que deben mejorarse para potenciar la política lingüística del castellano. La Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED ha sido poco eficaz, debido al escaso respaldo de una sólida política de becas.

Las emisiones de Radio Exterior de España, única emisora que tenía cobertura en todo el país, se suspendieron en 2001. La labor del Instituto Cervantes y del Colegio Español ha sido insuficiente (Pardo, 2007).

En el aspecto económico, las relaciones de España con la antigua colonia africana desde la crisis de 1968-1969 hasta la actualidad han sido muy inestables, lo que no impide que, de momento, haya una buena sintonía comercial entre ambos países. España es actualmente uno de los principales proveedores de Guinea Ecuatorial junto con China.

En 2023 los productos más exportados desde España a Guinea fueron bebidas, máquinas y aparatos mecánicos, vehículos, productos de cereales y material eléctrico. Por su parte, Guinea Ecuatorial es un suministrador habitual de hidrocarburos para España, especialmente de petróleo, gas, derivados y también de productos de química orgánica. La exportación de combustibles, aceites minerales y químicos orgánicos supuso el 99% del total de las exportaciones ecuatoguineanas a España en 2023 (Ministerio, 2023).

4.3. ALGUNOS DATOS SOBRE EL ESTADO ACTUAL ECONÓMICO Y GEOPOLÍTICO DE GUINEA

Las perspectivas económicas de Guinea no son optimistas para los próximos dos años. Se proyecta una caída de su actividad económica

debido, entre otros motivos, a la posibilidad de una crisis global que reduzca la demanda mundial de energía, principal aportación del país. También se prevé un aumento de la inflación a consecuencia de la liberación de precios de los productos refinados del petróleo (Gobierno de la República de Guinea Ecuatorial, 2024).

Las relaciones bilaterales que mantiene Guinea con otros países han tenido, en ocasiones, una importancia notoria. La política internacional de Obiang deja evidenciado que no tiene problemas para relacionarse de forma equitativa con países culturalmente tan diferentes como Rusia, Estados Unidos o China.

En el caso de Francia, la histórica asociación que Guinea Ecuatorial ha mantenido con los galos en las anteriores décadas no le supone actualmente ninguna utilidad por la reciente debilidad que sufre París en el continente africano.

La cooperación con China se centra en asuntos de infraestructuras y cooperación tecnológica. En un futuro próximo el gigante asiático trabajará para promover la industrialización en Guinea Ecuatorial, no obstante, la realidad actual indica que China está dominando la economía local de la antigua colonia española, lo que conlleva un progresivo endeudamiento del país africano con el chino. Esta forma de actuar supone, en cierto modo, el desarrollo de un neocolonialismo, cada vez más extendido por África (Kouame, 2024).

Las relaciones entre Guinea Ecuatorial y Estados Unidos también son fructíferas, especialmente por la presencia de compañías petroleras estadounidenses en el país africano. Los distintos gobiernos estadounidenses han permitido históricamente el desarrollo del autoritarismo en Guinea Ecuatorial en favor de beneficios comerciales ligados a la explotación y extracción del petróleo (US Embassy, 2023). No obstante, desde hace más de tres años hay cierto distanciamiento entre ambos países por las serias dudas de los americanos sobre la legitimidad de las últimas elecciones presidenciales en Guinea Ecuatorial (EE. UU. expresa serias dudas, 2023).

Por su parte Rusia, anteriormente la URSS, es y ha sido un aliado histórico de Guinea Ecuatorial desde su independencia. En los últimos dos

años la colaboración entre ambos países se ha centrado en temas de seguridad y defensa, si bien, actualmente Rusia evidencia un claro interés en los hidrocarburos y otros recursos minerales guineanos.

Desde el 2023 Guinea Ecuatorial se enfrenta a una preocupante falta de inversión externa y necesaria para el desarrollo de su economía sostenida en las materias primas, en este sentido la Federación de Rusia podría ser ese país inversor que buscan los Obiang (Equatorial Guinea open to cooperation, 2023).

Por lo que respecta a las relaciones de la Unión Europea con Guinea, cabe resaltar que, pese a que la organización supranacional carece de delegación oficial en el país africano, mantiene un diálogo político con las autoridades nacionales centrado especialmente en los derechos humanos. Guinea Ecuatorial podría optar a recibir financiación dentro del marco del Instrumento Europeo para los Derechos Humanos y la Democracia. De la misma manera, también podría beneficiarse del nuevo programa regional de la Unión Europea concebido para apoyar la Estrategia de Seguridad Marítima para África Central (European Commission, 2024).

5. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

En la crisis de 1968-1969 no hubo una previsión del conflicto por parte del Gobierno español. Las altas instituciones españolas no contaban con la posibilidad de que estallara una crisis al poco tiempo de proclamarse la independencia del país africano.

El conflicto entre España y Guinea de 1969 pudo haber tenido consecuencias dramáticas dados los acontecimientos sucedidos, pero tan solo hubo una única víctima mortal. En este sentido, es preciso subrayar la excelente actuación de las Fuerzas Armadas españolas que eludieron la provocación y el enfrentamiento con la población hostil guineana y colaboraron en el éxito de una complicada evacuación que afectó a miles de españoles.

El importante logro de estas operaciones militares, aplicado a las nuevas estrategias, podrían servir de referencia para futuros escenarios.

Fue evidente la escasa protección legal con la que contaban los españoles instalados en Guinea. Esta situación podría trasladarse a futuros escenarios en Ceuta, Melilla o Islas Canarias.

Guinea Ecuatorial ha salido ventajosa de las inestables relaciones que ha mantenido con España dada la ingente cantidad de dinero que ha recibido del país europeo con escasas contraprestaciones.

Las relaciones internacionales de Guinea Ecuatorial con países como Estados Unidos, Francia, China o Federación Rusa, han pasado por diferentes fases, si bien, son destacables los estrechos lazos económicos que actualmente mantiene el Gobierno de Obiang con China. Asimismo, desde Guinea Ecuatorial hay grandes expectativas de futuros acuerdos y convenios con la Federación Rusa.

El interés español hacia la antigua colonia transita entre el pragmatismo para conseguir concesiones petroleras u otros beneficios económicos, la salvaguarda de la presencia hispana en Guinea Ecuatorial y la defensa de los derechos humanos acorde con la legalidad internacional.

6. REFERENCIAS

- Acta de proclamación de la Independencia de la República de Guinea Ecuatorial y de transferencia de poderes. (s.f). Archivo General Militar de Ávila, caja 37642, carpeta 28.
- Álvarez-Chillida, G y Nerín, G. (2108), Guinea Ecuatorial: el legado de la colonización española. *Revista Ayer*, n.º 10, pp. 12-32.
- Asuntos sobre Guinea. (1968, 9 de septiembre). Archivo General Militar de Ávila, caja 37642, carpeta 28.
- Campos, A. (2005). Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de Milenio, Icaria Editorial.
- Cervera, J. (2010). Guinea: de la Guardia Colonial a la guarnición militar española (1939-1968). En Puell de la Villa, F y Alda, S. (2010), *Los ejércitos del franquismo (1939-1975)* (pp. 181-192). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED.
- Convenio Hispano-guineano sobre asistencia técnica. (1968). Archivo General Militar de Ávila, caja 37642, carpeta 29.

- Cordero, J. (2023). La Cooperación Española en África subsahariana: El caso de Guinea Ecuatorial. *Comillas Journal of International Relations*, n.º. 27, 47–66.
- Decreto n.º. 2467/68 de 1968 [Presidencia]. (1968, 9 de octubre).
- Discurso pronunciado por el presidente de la República. (1968, 16 de diciembre). *Diario Potopo*.
- Duran - Lóriga, J. (1999). *Memorias diplomáticas*, Siddharth Mehta.
- El día de los Padres de la Independencia. (2018, 12 de octubre), *Diario La Verdad*.
- El Gobierno español reafirma su propósito de conceder la independencia a Guinea Ecuatorial, (1968, 18 de abril), *Diario ABC*.
- El ministro de Asuntos Exteriores recoge a su colega en Guinea, (1969, 28 de febrero), *Diario ABC*.
- El presidente de Guinea agradece la felicitación del Jefe del Estado español, (1968, 10 de octubre). *Diario ABC*.
- Francisco Macías presidente de la República Ecuatorial de Guinea, (1968, 4 de octubre), *Diario ABC*.
- EEUU expresa “serias dudas”. (2022, 30 de noviembre). *Europapress*.
<https://lc.cx/9W54IK>
- Equatorial Guinea open to cooperation. (2023, 13 de agosto). *Africa news*.
https://lc.cx/_ULJDH
- European Commission (2024). *Alianzas internacionales*. Guinea Ecuatorial - Comisión Europea
- García, R. (1977). *Guinea. Macías, la ley del silencio*, Plaza y Janés.
- Gobierno de la República de Guinea (2024). *Informe perspectivas macroeconómicas*. <https://lc.cx/ZYC58q>
- Klinteberg, R. (1978). *Equatorial Guinea – Macías Country. The Forgotten Refugees*, Ginebra International University.
- Kouame, A. (2024). China en Guinea Ecuatorial: ¿un neocolonialismo por invitación. *Editions Francophones Universitaires d’Afrique*, 386-413.
- Laguna, F, Sanquirico, V, Gallego, A, Gómez, José María y De las Heras, M. (2006). La cooperación española con Guinea Ecuatorial. En *La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial*. N.p, Ministerio de Defensa.
- Mendizábal, R. (2018). Misión en África: la descolonización de Guinea Ecuatorial (1968-1969). Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

- Merlos, A. (2012). Crónica de un desencuentro: Obiang responde. Editorial Fragua.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de España (2024). *Ficha Guinea Ecuatorial*. guineaecuatorial_ficha pais.pdf
- Núñez, J. (2000), La Guardia Territorial de la Guinea Española, *Revista Serga*, nº.3.
- Obiang, T. (2002). *Mi vida por mi pueblo*. Jaguar.
- Pardo, R. (2007). La política descolonizadora de Castiella. En Oreja, M. y Sánchez, R. (Eds.). *Entre la historia y la memoria. La política exterior de F.Mª Castiella*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Proyecto de Constitución para Guinea Ecuatorial. (1968, 23 de junio). *Diario ABC*.
- Proyecto de protocolo entre España y Guinea Ecuatorial relativo a las Fuerzas Militares españolas. (1968). Archivo General Militar de Ávila, caja 37642, carpeta 29.
- US Embassy (2023). Política entre Estados Unidos y Guinea Ecuatorial. https://lc.cx/A4Isx_
- Yturriaga, J.A. (2018). Guinea Ecuatorial: cincuenta años de independencia. Sial Ediciones.

LATINOAMÉRICA COMO LABORATORIO DE CONSTITUCIONALISMO

ASJA BUCCIARELLI

Universidad de Camerino (UNICAM), Italia

1. INTRODUCCIÓN

En la historia moderna de Latinoamérica existen dos momentos que representan una autentica conjuntura, el punto de encuentro entre dos realidades cultural e institucionalmente distintas: el de la Independencia, que marca el principio de la vida institucional propia por cada Estado, en el XIX siglo; y el de la transición democrática, tras la caída de las dictaduras militares, con el restablecimiento de los valores democráticos como punto de partida para los poderes constituidos y constituyentes. Se trata de una transición gradual, definida también como la tercera ola de democratización que apunta al abandono, instituto por instituto, del pasado autoritario.

El fenómeno está sostenido por dos ases paralelos e interdependientes: la liberalización, entendida como extensión de las garantías y derechos fundamentales y políticos de la persona a categorías cada vez más amplias, sobre todo aquellas que fueron víctimas de persecuciones y genocidio en el recién pasado militarista; y la democratización, es decir la relación entre instituciones y ciudadanía, la participación de los individuos y de los sujetos colectivos a la vida pública. Sigue un proceso de consolidación y estabilización de las nuevas reglas, pues la sociedad civil tiene que estar en condiciones de asimilarlas, hacerlas propias y patrimonio de la vida colectiva. En dicha fase pueden redistribuirse los poderes del Estado y cuestionar el sistema económico.

1.1. ELEMENTOS COMUNES: DESDE EL GENERAL HASTA EL PARTICULAR.

De momento que el poder constituido ha sido expresión de autoritarismo y de una estructura estatal forzosamente burocratizada, en algunas experiencias se percibe la necesidad de un nuevo poder constituyente. El objetivo es la redistribución de los poderes en sentido democrático, prevenir la formación de extra-poderes en mano al ejecutivo, y garantizar el respeto del pluralismo⁸⁵.

Hasta los años Ochenta, el sistema político de la macrorregión se basa en un paradigma burocrático-autoritario; entonces, en el marco de una transformación gradual pero constante, se opta por el mantenimiento de dicha estructura institucional, por lo menos dentro de lo que resulta compatible con los nuevos principios constitucionales.

En Chile, por ejemplo, la Constitución actual remonta a la dictadura de Pinochet, precisamente al 1980, pero está sometida a reformas continuas orientadas a la liberalización y democratización antedichas. En 2019 explotan varias protestas y desordenes sociales que el Estado pudo calmar solamente acordando un proceso constituyente, tal como reivindicado por la sociedad civil en las protestas. Eso conlleva a la elección de una Asamblea Constituyente en la que se encuentran representados, por primera vez en el País, los pueblos indígenas (mapuche, aymara, kawésqar, rapanui, yagán, quechua, atacameño, diaguita, colla y chango) y las minorías todas. En 2022 el proyecto de Constitución, ya percibido como extremadamente progresista, se somete al voto popular que lo lleva al fracaso. Entre los motivos del reproche cabe destacar la propuesta de un Estado plurinacional y de contemplar un sistema de justicia indígena al lado del tradicional. La decenal propaganda de homogeneización bajo una única identidad nacional sigue pesando en la sociedad civil⁸⁶.

Los factores que contribuyen a percibir la importancia de dicha transición se encuentran en los regímenes mismos: el estado de emergencia

⁸⁵ L. A. Nocera, I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina, Bari, Libellula edizioni, 2018, p. 56-59.

⁸⁶ N. Titelman, T. Leighton, ¿Por qué ganó el rechazo a la nueva Constitución chilena?, in *Nueva Sociedad (nuso)*, n. 301, settembre-ottobre 2022, < <https://nuso.org/articulo/301-rechazo-constitucion-chilena/> >

permanente y las frecuentes crisis económicas generan en la opinión pública un sentido de desafección hacia la clase dirigente, deteriorando su sostén. Los instrumentos internacionales de tutela de derechos humanos, el rol de la Iglesia católica, especialmente su doctrina teológica de la Liberación, pero también los movimientos sociales, fisiológicos en cada sociedad por reprimida que sea, además del efecto-domino con los demás Estados de la región, son factores decisivos en tal sentido. Dichos cambios suelen llevar a la formación de gobiernos progresistas más inclinados al reconocimiento del pluralismo. La política económica también refleja esta diferencia con el pasado, orientándose a un capitalismo ya no tan occidental, sino basado en la cultura indígena, local. Al contrario de la globalización, entendida como sistema que va desde el general hasta el particular, a través de la elaboración de un modelo cultural y socioeconómico que penetra de manera capilar en los Estados hasta orientar la esfera local; aquí se habla de glocalización, o sea de un empuje jurídico, económico y cultural proveniente de las realidades locales que, poco a poco, se presentan en ambientes y mercados más amplios, como alternativas⁸⁷.

En las nuevas constituciones latinoamericanas, así como en las revisiones, se nota la tendencia a mantener la estructura de República Presidencial. Sin embargo, se elaboran varios mecanismos, contrapesas y balances para que el ejecutivo no prevalezca y no influya en los demás poderes. En tal sentido se explica la relación entre Gobierno y Parlamento, la neta división entre los poderes del presidente de la República y los del legislativo, o la introducción de comisiones en Parlamento para que la labor del presidente sea accesible y cuestionable. La actitud sigue siendo la de concentrar importantes poderes en mano al presidente, como los de veto y decreto, debilitando el poder legislativo: esto es el *cesarismo representativo*. El sistema del Parlamento reforzado, detentor de poderes de control extraordinarios además de su tradicional función legislativa, sirve de límite a intensidad variable al poder presidencial, de ejercer y sobre todo adaptar al caso concreto. Por eso se contempla que el Parlamento intervenga también en la declaración del

⁸⁷ L. A. Nocera, *ob. cit.*, p. 73.

estado de emergencia, instrumento ampliamente utilizado en las derivas autoritarias. La introducción del bicameralismo, del descentramiento administrativo y del potenciamiento de los instrumentos de democracia directa, también, contribuyen a la transición democrática.

En general, el órgano legislativo se sigue percibiendo como débil, por la escasa tradición democrática del área. Los partidos políticos son heterogéneos por formación y metas: eso aumenta la dificultad en la creación de alianzas y mayorías parlamentarias. Por consecuencia la legitimación popular en las urnas es mucho menor que la del presidente de la República. Eso alimenta la tradición presidencialista y favorece la tendencia a concentrar en las manos del ejecutivo parte importante del poder legislativo, mediante decreto, y eso es justamente lo que hacen necesarios los contrapesos⁸⁸.

Análogamente, el poder judicial es objeto de reformas estructurales. La tutela jurisdiccional se extiende a las categorías destinatarias de vejaciones durante los regímenes. A partir de la selección de los magistrados se concreta un importante ajuste basado en la competencia. Mas novedades se encuentran en el marco de la justicia constitucional y en la tutela de los derechos constitucionalizados. Se contempla la protección del Habeas corpus; del Habeas data a protección de los datos personales⁸⁹; la acción de cumplimiento a la que puede acudir el ciudadano

⁸⁸ Ivi, p. 65-66.

⁸⁹ L. 17 de noviembre 1993 n. 18-93, de reforma de la Constitución política de la República de Guatemala, 1985, art. 24, "ARTICULO 24. Inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros. La correspondencia de toda persona, sus documentos y libros son inviolables. Sólo podrán revisarse o incautarse, en virtud de resolución firme dictada por juez competente y con las formalidades legales. Se garantiza el secreto de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas, radiofónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna. Los libros, documentos y archivos que se relacionan con el pago de impuestos, tasa, arbitrios y contribuciones, podrán ser revisados por la autoridad competente de conformidad con la ley. Es punible revelar el monto de los impuestos pagados, utilidades, pérdidas, costos y cualquier otro dato referente a las contabilidades revisadas a personas individuales o jurídicas, con excepción de los balances generales, cuya publicación ordene la ley. Los documentos o informaciones obtenidas con violación de este artículo no producen fe ni hacen prueba en juicio";

L. 22 de septiembre 2023 n. 31878, reforma de la Constitución política de Perú. Art. 2.4 "Artículo 2. Toda persona tiene derecho: [...] 4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier

si un funcionario de la pública administración no cumple con su deber de aplicar la ley y dicha omisión perjudique su interés subjetivo. Además, se prevé un instituto especialmente garantista: el recurso de amparo. Consiste en un control constitucional y de una forma de protección de derechos constitucionalmente garantizados, de las personas⁹⁰. El *Nuevo constitucionalismo* se demuestra más adherente a la realidad del territorio que lo hospeda, particularmente orientado a distanciarse de las dictaduras antecedentes y, por ende, más atento e inclusivo hacia el complejo de pueblos interesados. El pluralismo en cada una de su manifestación se vuelve punto de partida para las evoluciones democráticas. Las constituciones liberales anteriores, de hecho, presentan una estructura inspirada al positivismo jurídico, en su versión monista, que bien se ha prestado a las involuciones colonialistas y neocolonialistas-autoritarias. Las costumbres de los pueblos originarios, expresiones de culturas ancestrales y de la resistencia a los regímenes, en esta visión quedan ignoradas y desconocidas. Así se genera una fractura enorme entre la realidad jurídica-constitucional y la realidad histórica latinoamericana y, en el intento de colmarla, se presenta la necesidad de dichas revisiones constitucionales.

El nuevo modelo de Estado contempla la promoción de la vida social en las formas y peculiaridades de los pueblos que lo habitan. Se abandona la concepción del derecho positivo como única fuente normativa para acoger el derecho consuetudinario local como ulterior y necesario metro de referencia. Esto permite un mayor enraizamiento de las normas en las conciencias individuales, se vuelve parte de la cultura y de la cotidianidad que la costumbre indígena también contribuyó a plasmar. Por lo tanto, se puede decir que el *Nuevo constitucionalismo* vuelve a descubrir la raíz cultural de derecho, abriendo el paso a una interpretación axiológica del mismo. La clave de interpretación local-

medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley. El Estado promueve el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en todo el país. Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común”.

⁹⁰ L. A. Nocera, *ob. cit.*, p. 67-69.

cultural, sin duda alternativa, se considera también innovadora y marca un distanciamiento más del pasado colonial. Varios principios indígenas, que trascienden el concepto de Estado mismo, ya entraron a ser parte del ordenamiento jurídico y el intérprete debe tomarlos en cuenta en su labor. Entre ellos se encuentra el “vivir en plenitud”, la paz, el respeto para el medio ambiente inclusive en su dimensión espiritual⁹¹. Todo ello constituye un pluralismo en continua evolución, una toma de conciencia de las diversidades y peculiaridades de Latinoamérica, a la que sigue necesariamente la emancipación jurídica de occidente. En dicha visión, la liberalización no involucra solamente los individuos como tales: las realidades y dinámicas de grupo, las colectividades reivindican su derecho a ser reconocidas como sujetos de derecho y los miembros como elementos constitutivos de éstos. Las comunidades indígenas encuentran así explícito reconocimiento en las Constituciones, siendo ellas un elemento constitutivo del *Nuevo constitucionalismo*.

⁹¹ *Constitución Política del Estado de Bolivia*, 7 de febrero 2009, artt. 380-383. **Artículo 380** I. Los recursos naturales renovables se aprovecharán de manera sustentable, respetando las características y el valor natural de cada ecosistema. II. Para garantizar el equilibrio ecológico, los suelos deberán utilizarse conforme con su capacidad de uso mayor en el marco del proceso de organización del uso y ocupación del espacio, considerando sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales. La ley regulará su aplicación. **Artículo 381** I. Son patrimonio natural las especies nativas de origen animal y vegetal. El Estado establecerá las medidas necesarias para su conservación, aprovechamiento y desarrollo. II. El Estado protegerá todos los recursos genéticos y microorganismos que se encuentren en los ecosistemas del territorio, así como los conocimientos asociados con su uso y aprovechamiento. Para su protección se establecerá un sistema de registro que salvaguarde su existencia, así como la propiedad intelectual en favor del Estado o de los sujetos sociales locales que la reclamen. Para todos aquellos recursos no registrados, el Estado establecerá los procedimientos para su protección mediante la ley. **Artículo 382** Es facultad y deber del Estado la defensa, recuperación, protección y repatriación del material biológico proveniente de los recursos naturales, de los conocimientos ancestrales y otros que se originen en el territorio. **Artículo 383** El Estado establecerá medidas de restricción parcial o total, temporal o permanente, sobre los usos extractivos de los recursos de la biodiversidad. Las medidas estarán orientadas a las necesidades de preservación, conservación, recuperación y restauración de la biodiversidad en riesgo de extinción. Se sancionará penalmente la tenencia, manejo y tráfico ilegal de especies de la biodiversidad.”

Constitución política de Guatemala, cit., artt. 64-65, “Se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación. El Estado fomentará la creación de parques nacionales, reservas y refugios naturales, los cuales son inalienables. Una ley garantizará su protección y la de la fauna y la flora que en ellos exista. **Artículo 65** La actividad del Estado en cuanto a la preservación y promoción de la cultura y sus manifestaciones, estará a cargo de un órgano específico con presupuesto propio.”

La tutela no se refiere solamente a los derechos de los pueblos originarios, sino también al derecho indígena, entendido como el conjunto de las costumbres y consuetudes de los grupos aborígenes, en la medida de que resulten compatibles con los valores constitucionales y los derechos humanos generalmente (mejor dicho: occidentalmente) reconocidos. El sumo de la costumbre entre las fuentes del derecho estatal produce una legitimación por parte de la Constitución y marca el pasaje a un concepto de ciudadanía diferenciada, es decir basada en la diferencia étnica, cultural, lingüística... Entonces el punto de partida es el estudio de los grupos sociales, así como se autodeterminan y el reconocimiento de ellos es total: no se puede concebir un derecho a la identidad cultural sin la jurídica, lingüística, étnica ya que la cosmovisión es única e inescindible. En síntesis, este trabajo requiere un abandono total del enfoque típicamente occidental de repartir un objeto de estudio por sectores disciplinarios, para adoptar un enfoque holístico⁹².

A la luz de lo antedicho, la legislación y el derecho pueden ser considerados como el punto focal y motivo de varias disputas que interesan Latinoamérica desde el 1492 hasta hoy día. Si hasta la llegada de Colón existen dos mundos contrapuestos, el civil y el salvaje; estos se intersecan hasta llevar a la prevalencia de una visión sobre la otra, precisamente el derecho positivo, de solo origen estatal, occidental, que prevalece a la costumbre aborígen, la introducción de la propiedad privada de occidentales u mestizos sobre tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, según sus costumbres. Las relaciones de fuerza, a pesar de fisiológicas oscilaciones, siguen invariadas durante siglos. Se ponen en la mesa de discusión y análisis con la caída de las dictaduras en la segunda mitad del siglo pasado y en ocasión del efecto-domino que consigue. La diversidad se vuelve terreno de choque para luego canalizarse en la difícil aceptación y convivencia en los espacios estatales comunes, sostenida y orientada por movimientos de varia naturaleza, entre los cuales destacan los indigenistas, cuales estudiosos e intérpretes de dicha circunstancia.

⁹² L. A. Nocera, *ob. cit.*, p. 75-76.

El carácter indigenista a veces se expresa como el doble reconocimiento antedicho: de los pueblos como entidad y del derecho de los pueblos como fuente normativa. Sin embargo, este último puede ser integrado por el Estado a través del plurinacionalismo. Se trata de un pasaje ulterior de conciencia indígena, cuyo primer ejemplo se encuentra en la actual Constitución de Bolivia.

2. LA EVOLUCIÓN BOLIVIANA

Un aspecto relevante de esta es el utilizzo de los términos “Estado” y “sociedad” como sinónimos: una explícita ruptura con el concepto de Estado moderno, de origen occidental, a sostén de un enfoque de la sociedad definida *comunitarista* y basada en las etnias. De hecho, ya en el primer artículo el Estado se define como plurinacional. El concepto es el resultado, en clave indigenista-etnicista, de diversos pasajes preparatorios. Resulta imprescindible que el Estado se reconozca como multicultural y plurilingüe, incluyendo las diferencias de organización y de gobierno de los grupos y comunidades indígenas. En segundo lugar, cabe reconocer los grupos étnicos como auténticas nacionalidades, pueblos con una cosmovisión propia. Sigue la estatalización, es decir la incorporación en la estructura del Estado, así finalmente plurinacional. El texto incluye treinta y seis pueblos originarios: argumento muy debatido a partir de la Asamblea Constituyente de momento que existe un 40% de la población que declara no reconocerse en ninguno de los grupos nominados. Se trata de un claro ejemplo de los riesgos de la tipificación: a pesar de estar animada por propósitos más inclusivos en comparación con las experiencias antecedentes, la Constituyente de hecho produce un volteo de las posiciones sin obtener los efectos propugnados. El derecho a la autodeterminación de los pueblos y a disponer de los territorios tradicionalmente ocupados también está explícitamente reconocido (artículo 2) ⁹³. En general, se puede constatar que el

⁹³ *Constitución Política del Estado de Bolivia*, 7 de febrero 2009, art. 2, “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento

pluralismo es el pilar de la nueva Constitución y que se interpreta en clave plurinacionalista, desde el punto de vista identitario-jurídico-político; y en autogobierno, desde una perspectiva administrativa.

Cabe destacar la repartición del poder en cuatro órganos, todos con carácter plurinacional y las modalidades de elección de los miembros. Se elabora un sistema electoral *desigual* cuyo funcionamiento hace referencia al cuarto órgano del Estado: el Órgano Electoral Plurinacional. En la Asamblea Legislativa Plurinacional están representadas directa y proporcionalmente las naciones originarias que así constituyen la mayoría parlamentaria independientemente de los resultados de las urnas. Se trata de una posición acordada solamente a las naciones originarias, no a todos los grupos sociales. El poder judicial, en la observancia del pluralismo jurídico, está repartido en dos sistemas: uno ordinario y el otro indígena, jerárquicamente iguales⁹⁴.

Sin embargo, existen algunas zonas grises. Las decisiones de justicia comunitaria, naturalmente oral y cambiantes, no se pueden apelar: esto las posicionaría por encima del otro aparato jurisdiccional, el nacional. Se habla, en tal sentido, de un auténtico privilegio étnico institucional. Además, para que la componente indígena quede efectiva y directamente representada, se establecen dos circunscripciones electorales: una con criterio meramente geográfico, la otra según la etnia. A los miembros de comunidades aborígenes les corresponden dos votos: uno por indígena y el otro por ciudadano boliviano. Los ciudadanos que no pertenezcan también a un pueblo originario se quedan con un solo voto. La desigualdad es evidente y aumenta por la composición basada en la etnia de los grupos parlamentarios.

Se introduce un mecanismo judicial, el *Acción Popular*, que puede ser acudido individual o colectivamente, contra la mera amenaza de violación de derechos e intereses colectivos. Análogamente, se considera delito

de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”

⁹⁴ J. L. Rojas, *Plurinacionalismo y multiculturalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia*, in *Revista internacional de filosofía política* (RIFP), Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2009 n. 33, p. 84 e ss., <<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2009-numero33-10004&dsID=PDF>>

cualquier forma de actuar que atente a la unidad de la patria, sin especificar la conducta perseguible. Dicha falta de explicación permite un utilizzo del recurso sin medida ni contexto de referencia, llegando a constituir una involución de la tutela jurisdiccional que se intenta acordar.

A pesar de que las convenciones y declaraciones internacionales de derechos humanos están incorporadas en la legislación nacional, se establece una significativa novedad: todos los derechos, inclusive los de tercera generación, quedan jerárquicamente iguales. Eso significa que los derechos fundamentales pierden este mismo carácter y que todos, al final, confluyen bajo el amparo del Tribunal Constitucional Plurinacional. Cabe destacar que la Constitución no garantiza la independencia de los miembros, los cuales se eligen según el criterio étnico y por voto, con selección previa de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La competencia jurídica no resulta como prerequisite en ninguna de las dos fases. En la composición del Órgano Electoral Plurinacional también se adopta este criterio: la representación de los pueblos originarios se eleva a condición imprescindible y valor supremo de la democracia plurinacional, hasta anteponerlo a la competencia.

Entre las funciones del Tribunal se registra la de emanar sentencias interpretativas y la resolución de conflictos de poderes. Es el órgano competente para interpretar la voluntad del constituyente cuando y donde se presenten cuestiones. Además, se establece que eventuales reformas constitucionales tendrán efecto inmediato, eliminando el plazo entre la entrada en vigor y la legislación siguiente. De esa manera, se elimina un mecanismo de defensa del texto abriendo el paso a una flexibilidad que favorece la inestabilidad, por que hace que la Constitución dependa únicamente de la mayoría parlamentaria que propone la reforma y la somete al referéndum.

Otra contradicción se encuentra en el carácter laico del Estado (art. 4). A pesar de que la población de Bolivia se considera en su mayoría católica, la laicidad expresa la profunda desconfianza hacia la jerarquía cristiano-católica. A confirma de eso, en el mismo texto se declara que el patrimonio y las cosmovisiones indígenas, incluida la dimensión espiritual, se consideran parte de la identidad del Estado. Se establece el deber de las instituciones de promover la difusión de las culturas

ancestrales a punto que las ceremonias en los órganos pasaron de ser católicas a ser indígenas⁹⁵.

3. LA INTERPRETACIÓN MEXICANA

A la luz de lo antedicho se pueden individuar las criticidades del *Nuevo constitucionalismo* en su versión de Estado Plurinacional de Bolivia, sin embargo, existen experiencias diferentes que se orientan en sentido multicultural: es el caso de la reforma constitucional mexicana del 2001.

En el artículo 2⁹⁶ se define México como Estado pluricultural, reconociendo y definiendo la identidad indígena como aspecto típico del territorio. El indígena es, en esta visión, el descendiente de los pueblos originarios que habitaban en suelo mexicano en época anterior a la Conquista y preserva la cultura ancestral. Vuelve el concepto según el que “indígena se nace” poniendo en suborden aquel sentido de pertenencia a la comunidad, que determina la cohesión de la sociedad mucho más que el *ius sanguinis*. La Constitución también establece, debido a la incorporación de las declaraciones y convenciones internacionales de derechos de la persona, un estándar mínimo de tutela de los derechos individuales, los cuales representan una categoría típicamente occidental, importada, ausente en las cosmovisiones indígenas. En segundo lugar, se reconoce el derecho de los pueblos aborígenes a la libre

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ *Ley 14 de agosto 2001, reforma de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 2, “La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”.

determinación y a la autonomía dentro de límites establecidos en la Constitución, pensada y reformada sin su participación u representación.

Es decir, se contempla el reconocimiento con sujeción previa: dichos pueblos tienen que reconocer derechos y categorías que no les corresponden histórica y culturalmente, adoptarlas, para poder aspirar al reconocimiento constitucional de sus existencias e identidades. Un límite más a la autonomía se encuentra en la unicidad de la nación, que ya había sido explicitado con la prohibición de secesión, pero se remarca a la hora de definir los márgenes de autodeterminación de los pueblos.

El resultado es un intento latente de orientar y definir detalladamente los márgenes propiamente indígenas. De hecho, se define el contenido del derecho de autonomía que les corresponde: ellos pueden aplicar las jurisdicciones ancestrales en los conflictos internos a las comunidades mismas, pero quedan firmes los principios y los estándares mínimos de tutela de derechos humanos, individuales, constitucionalizados. En esta sede, el pluralismo no parece contemplar un trato equitativo de las culturas, ni siquiera desde una perspectiva jurídica u judicial. Para obtener la tutela de los derechos constitucionalmente garantizados, incluidos los fundamentales, es necesario adherir a principios generales que son expresión de una cultura monista, unitaria, y sobre todo distante de la cosmovisión de proveniencia.

La unicidad de la nación se expresa en la unicidad del sistema jurídico, que tolera la existencia de subsistemas en la medida de que no interfiera en sus lógicas nacionales. No encuentra espacio, en esta perspectiva, el dialogo o la incorporación del derecho consuetudinario indígena, pero este tiene que acordar abundante espacio al derecho positivo de inspiración liberal y ante todo colonial, pena la exclusión de la tutela de derechos fundamentales. La Constitución, entonces, provee una estructura organizativa y normativa a la que la población tiene que adecuarse y, a nivel local, las comunidades indígenas están legitimadas a decidir las formas internas de convivencia, organización social, política, de conservación del idioma y cosmovisión⁹⁷.

⁹⁷ C. Magneschi, "Una riflessione sull'articolo 2 della Costituzione messicana: i 'diritti indigeni'", *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, VI

De todo lo anterior resulta que el conjunto de diversidades presentes en suelo mexicano, o por lo menos las indígenas, se siguen percibiendo como “otras” respecto al poder constituido, a la estructura del Estado que las contiene y pretende de definir las. El reconocimiento de la autonomía hetero definida parece un oxímoron que amenaza menoscabar los esfuerzos hasta aquí cumplidos por ampliar la tutela de los derechos de los pueblos, tipificándolos.

El multiculturalismo, entendido como enfoque político que se enfoca en el trato de las diferencias étnico-culturales, pone en discusión la idea de Estado-nación. Desde esta perspectiva, se reconoce que dentro de ello coexisten realidades culturales definidas y diferentes y se les otorga un trato coherente a sus peculiaridades. Esto significa ante todo que el Estado no es algo diferente o superior a las culturas que tiene en su interior, sino expresión de todas ellas y, por ende, no puede definirse neutral o imparcial delante de ellas. El trato que más corresponde a exigencias multiculturales es, entonces, el equitativo. Cabe recordar que el Estado-nación es un concepto elaborado en Europa, para unir y unificar políticamente territorios diferentes utilizando, como elemento homogeneizador, el tríplice axioma “pueblo, límites territoriales, normas jurídicas”.

Ahora, en Latinoamérica un criterio similar se aplicó con los imperios precolombinos que se alargaron sometiendo pueblos, absorbiéndolos y, a pesar de ello, el intento homogeneizador fracasó. No es casualidad que fueron los grupos sometidos a los aztecas, los que provocaron su caída en mano de los españoles aliándose con Cortés⁹⁸. En territorio mexicano se encuentran grupos de origen azteca, maya y los mestizos que son la mayoría demográfica; otro ejemplo es Guatemala, donde los grupos étnicos son por lo menos cuatro (maya, xinca, garífuna y ladinos).

Consecuentemente, a pesar de la huella colonial que persiste en el derecho latinoamericano, los movimientos internacionales de promoción

(2009), 1, pp. 89-115. < https://www.juragentium.eu/wp-content/uploads/2023/12/JG_2009_1_Magneschi.pdf >

⁹⁸ T. Todorov, *La conquête de l'Amérique. La question de l'autre*. France, Editions du Seuil, 1982; trad. it., Serafini A., *La conquista dell'America Il problema dell' "altro"*, Torino, Einaudi, 2014, p. 155-176.

de derechos humanos que actúan a partir de los años Sesenta del siglo pasado, inclusive los indigenistas, proponen un cambio en sentido multiculturalista, del que algunas revisiones constitucionales, como la mexicana, son directa expresión. El objetivo principal es la restructuración del Estado para que se vuelva el reflejo de la sociedad multicultural que representa. Es decir, cuestionan las relaciones de fuerza entre el grupo cultural y económicamente hegemónico y los demás históricamente subalternos y proponen de anteponer la memoria histórica, la conciencia indígena a la *Doctrina del descubrimiento*⁹⁹.

Estos movimientos, en la experiencia mexicana se expresan en dos visiones contrastantes acerca del método de conciliación de diferentes culturas. Por un lado, se sostiene un modelo asimilacionista, según el que se debería incorporar el derecho indígena por parte del derecho nacional, que queda hegemónico y atribuye al segundo una dimensión más bien cultural, y muy circunscrita en lo local. Sin embargo, eso no integra una relación ecua: de hecho, no se cuestionan las relaciones de fuerza entre grupos, solamente de intima a uno la absorción de los demás, dentro de lo que resultan compatibles con la cultura jurídica dominante.

Por otro lado, se subraya que el objetivo no es la introducción del derecho indígena en el ordenamiento jurídico nacional, sino el reconocimiento de ello como tal y la preservación de las culturas e identidades indígenas en su complejidad e integridad. El derecho constituye un aspecto de la cuestión indígena, la cual no se puede compartimentar, porque eso sería un aproche típicamente occidental, etnocéntrico. De esta orientación se colocan varias propuestas de reforma del sistema educativo en sentido intercultural y bilingüe. El conocimiento de las culturas ancestrales se vuelve conjunción entre pasado, presente y futuro, para que dichas perspectivas puedan contribuir, participar y orientar el desarrollo socioeconómico del País. Esta visión también tiene puntos críticos importantes: centrándose en el valor-cultura, el riesgo mayor es que se pase por alto el tema de la discriminación institucionalizada que viven los indígenas.

⁹⁹ F. Rocaél Mateo, *Mirada de los pueblos*, Colección CPO n 2, edizione online 2020, p.15, <<https://cpo.org.gt>>

4. CONCLUSIÓN

El diseño de una justicia etno-cultural constituye un objetivo del que el plurinacionalismo boliviano y el multiculturalismo mexicano son intentos, cada uno con criticidades y avances en términos de democracia. En fin, la reestructuración de las instituciones hacia una mayor inclusión del pluralismo queda sin duda como uno de los mayores desafíos del *Nuevo constitucionalismo*. Este paso puede cumplirse a la letra, es decir modificando las cartas constitucionales, pero también puede concretarse poniendo en condición de expresarse y de gozar de los derechos fundamentales cada persona o sujeto colectivo, sin importar el grupo cultural de pertenencia, es decir sin que el carácter etno-cultural resulte relevante en tal sentido¹⁰⁰.

Rigoberta Menchú Tum, maya-quiché y Nobel Paz 1992 por su compromiso en la reconciliación étnica en Guatemala, sostiene la imprescindibilidad del factor cultura en la creación de la identidad nacional. Ella promueve la construcción de una identidad nacional basada en las diferencias, es decir en el pluralismo. Esto, refiriéndose a la cultura como un conjunto de recursos intelectuales en constante evolución, finalizada al pleno desarrollo humano y a la reconciliación étnica¹⁰¹. En dicho contexto, las resoluciones de las Naciones Unidas, en particular la OIL 169¹⁰², con los movimientos de reivindicaciones del siglo pasado, aportan algo fundamental: ponen manifiesta la necesidad que los principios de autoidentificación, autodeterminación y descolonización de los pueblos se vuelvan poder constituyente y queden como parte integrante de proceso que seguirá.

¹⁰⁰ A. A. Koenigsberger, *¿Qué es el multiculturalismo y cómo puede aplicarse en México?*, in *Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)*, 2017, <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11140/13152>>

¹⁰¹ R. Menchú Tum, D. Liano, G. Minà, *Rigoberta la nieta de los Mayas*, Barcelona, Aguilar, 1997, trad. it. C. Dan, *Rigoberta i maya e il mondo*, Firenze, Giunti, 1997, p. 269.

¹⁰² OIL, Convención sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, n. 169/1989, 7 de junio 1989, que reforma la Convención n. 107/1957/OIL.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Legislativa Plurinacional, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, <
https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf >
- Baccelli L., I diritti dei popoli, Roma-Bari, Laterza, 2018.
- Burgos E., Moi, Rigoberta Menchú, Paris, Gallimard, 1983; trad. it. A. Lethen., Mi chiamo Rigoberta Menchú, Firenze, Giunti, 1987.
- Calvo T., Méendez B., Sociedad y derecho indígenas en América latina, Open Edition Books, Ciudad de México, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, 2014.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión, 31 de diciembre 2015, <
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2016.pdf> >
- Conferenza internazionale sul diritto dei popoli, Dichiarazione universale dei diritti dei popoli, 4 luglio 1976.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia, 31 agosto 2001, n. 79, Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, <
https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=240 >
- De Las Casas B., Apologética historia sumaria, in Obras completas, Madrid, Alianza Editorial, 1992, voll. 6-8; trad. it. parziale La leggenda nera. Storia degli Spagnoli nel Nuovo Mondo, Milano, Jouvence, 2018.
- Fernández Fernández M., “Indigenismo”, in Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social, Tomo 1/2/3/4, Plaza y Valdés, Madrid-México, 2009, <
<https://www.theoria.eu/dictionary/I/indigenismo.htm> >
- Giraud L., Derechos, costumbres y jurisdicciones indígenas en la América Latina contemporánea, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2008.
- Gonzalez Fernandez F., “Encomienda. Origen y características”, in Dicionário de História Cultural de la Iglesia en América Latina, <
https://www.dhial.org/diccionario/index.php?title=ENCOMIENDA;_Origen_y_caracter%C3%ADsticas >
- Koenigsberger A., “¿Qué es el multiculturalismo y cómo puede aplicarse en México?”, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2017, <
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11140/13152> >

- Lazarte Rojas J., “Plurinacionalismo y multiculturalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia”, *Revista internacional de filosofía y psicología*, 2009 n. 33 <<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2009-numero33-10004&dsID=PDF> >
- Magneschi C., “Una riflessione sull’articolo 2 della Costituzione messicana: i ‘diritti indigeni’”, *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, VI (2009), 1, pp. 89-115. <
https://www.juragentium.eu/wp-content/uploads/2023/12/JG_2009_1_Magneschi.pdf >
- Menchú Tum R., Liano D., Minà G., Rigoberta la nieta de los Mayas, Barcelona, Aguilar, 1997, trad. it. C. Dan, Rigoberta i maya e il mondo, Firenze, Giunti, 1997.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución n. 61/295, Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Conferencia Internacional sobre los Pueblos Indígenas, 22 settembre 2014, Resolución n. 69/2.
- Naciones Unidas, Conferencia internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, <
<https://www.un.org/es/ga/69/meetings/indigenous/audio.shtml> >
- Naciones Unidas, OIL, Convención sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, n. 169/1989, <
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—americas/—ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf >
- Naciones Unidas, UNESCO, Declaración de San José, 11 de diciembre 1981, <
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000049951_spa >
- Nij Patzán M. L., El estado plurinacional en Guatemala ¿de etnias o de naciones? Criterios doctrinarios, jurídicos y políticos, Ciudad de Guatemala, Universidad San Carlos, 2016, <
http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_13670.pdf >
- Nocera L. A., I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina, Bari, Libellula edizioni, 2018.
- Parlamento de la República de Guatemala, Constitución, <
https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf >
- Pérez Porto J., Gardey A., Plurinacional - Qué es, ejemplos, definición y concepto, 2021. <
<https://definicion.de/plurinacional/> >
- Rocael Mateo F., Mirada de los pueblos, Colección CPO n. 2, edizione online 2020, <
<https://cpo.org.gt> >

- Titelman N., Leighton T., “¿Por qué ganó el rechazo a la nueva Constitución chilena?”, in Nueva Sociedad (NUSO), n. 301, septiembre-octubre 2022, < <https://nuso.org/articulo/301-rechazo-constitucion-chilena/> >
- Todorov T., *La conquête de l'Amérique. La question de l'autre*. France, Editions du Seuil, 1982, Trad. it., Serafini A., *La conquista dell'America Il problema dell'”altro”*, Torino, Einaudi, 2014.
- Tosi G., “Alle origini della modernità: i diritti degli indigeni del Nuovo Mondo”, *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, IV (2007), pp. 87-106. < https://www.juragentium.eu/wp-content/uploads/2023/12/JG_2007_Tosi.pdf >
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Seminario Permanente de Estudios De Derecho Agrario: “Propiedad Agraria, Instituciones y otros temas de Derecho Agrario hacia el Centenario del Artículo 27 y de la Constitución de 1917. Análisis crítico, <https://www.youtube.com/watch?v=g-6lQzE6D6M&ab_channel=IIJUNAM >
- Volio L. G., “Los ombudsman en América Latina y su incidencia política”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 2009, vol. 49, <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24580.pdf> >

LOS ESTADOS DE EXCEPCIONALIDAD ESPAÑOLES DERIVADOS DE LA POLARIZACIÓN POLÍTICA

MANUEL CABANAS VEIGA¹⁰³

Universidad de Lleida

1. INTRODUCCIÓN

Pareciera que la década del 20 se caracterizase por ser la de las emergencias, bien sean climáticas, sanitarias o incluso geológicas, pudiendo estas tener un origen natural o humano, tanto por dolo como por negligencia. Un ejemplo de catástrofe natural causada por dolo puede ser una bomba atómica, el caso del Prestige lo será por negligencia y el Covid-19, en principio, es una causa completamente natural. Más difícil será calificar cuestiones como la DANA en Valencia, en el año 2024, cuyo análisis requiere un estudio más reposado. En cambio, destacan especialmente aquellas cuyo origen y acción es eminentemente humano, ya que provienen de su humana y se ejecutan a través de la acción de los individuos. Hablamos, para ser más claros, de las alteraciones de orden público y de los conflictos armados. Descartamos estos últimos sólo en su vertiente exterior, en la medida en la que, estas acciones, ya no suponen sólo una actuación de individuos sino de sujetos de Derecho público internacional.

¹⁰³ Profesor Investigador Ramón y Cajal de la facultad de Derecho, Economía y Turismo de la Universidad de Lleida. Este contrato es parte de la ayuda de referencia RYC2021-032087-I, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea "NextGenerationEU"/PRTR». Además, este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación que lleva por título "La polarización Política y su impacto sobre la realidad Constitucional (PORECO), (PID2023-153037NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (convocatoria de Proyectos I+D +I de 2023), del que es co-IP y dentro del Grupo de investigación consolidado Sociedad Sostenible y Derecho-SOIUS (2021 SGR 00255). Correo electrónico: manuel.cabanass@udl.cat; ORCID: 0000-0002-7087-4024.

Pues bien, dichas emergencias necesitan medidas extraordinarias que permitan limitar o paliar las consecuencias que las mismas causan. Pero tales acciones también requieren frenos y contrapesos frente a quien las aplica, ejerciendo ese poder, para evitar su extralimitación. Por ello, el objeto de esta investigación será el análisis de los instrumentos de excepcionalidad españoles que son eficaces para hacer frente a la polarización política. De hecho, se trata de un tema trascendental teniendo en cuenta las circunstancias que se están produciendo no solo en el mundo entero, como han sido los descontentos derivados de las cuestionables elecciones presidenciales venezolanas, los altercados que han tenido lugar en Inglaterra derivados de esa xenofobia de algunos grupos extremistas de derecha o incluso el levantamiento o intento de golpe de estado que ha se ha producido recientemente en Bolivia. Sino que, también podríamos englobar dentro de las mismas, lo que ha sucedido con la cuestión catalana derivada del artículo 155 constitucional en España o lo ya mencionado de la DANA valenciana.

2. POPULISMO Y POLARIZACIÓN POLÍTICA

Pues bien, es muy preciso tener en cuenta todas estas cuestiones que dan lugar a estas alteraciones sociales, especialmente, como fundamento previo para poder entender la polarización política. Y para ello partimos de que un elemento esencial que provoca dicha polarización es, sin duda alguna, el populismo. Pero para comprender completamente esta noción debemos de estudiarla y entenderla como una estrategia de marketing político que, a través de un mensaje claramente maniqueo, busca conseguir llegar a la parte más irracional de los individuos para redirigir su sensibilidad política hacia la dirección deseada. Son las entrañas, la intuición, la que resulta atacada por estos mensajes. Y ello es así porque en ella no se dan complejos razonamientos lógicos ni se analizan las construcciones o planteamientos discursivos. Esta región de nuestra psique se rige por instintos primarios y, como tal, tienen estimulaciones muy simples que, sin embargo, excitan y, muchas veces condicionan, nuestra racionalidad más compleja. Así logran que los individuos defiendan temporalmente políticas que, si analizasen racionalmente, en otras circunstancias, no harían. Por tanto, el populismo no es

una ideología en sí (Mudde, 2019), ni siquiera es un elemento ideológico. Las ideologías se construyen en torno a sólidas bases económicas, políticas, filosóficas, históricas, culturales... El populismo, por tanto, es un elemento de un discurso político, de tal manera que un partido puede ser populista si usa dichas estrategias mediáticas. Pero una ideología no podrá tener tal calificación en la medida en la que la misma puede tener diversas vertientes.

Suele considerarse que el comunismo es un movimiento de índole populista. Pero nada más alejado de la realidad o, al menos, no siempre puede tenerse esta afirmación como verdad. No podemos negar, y no seremos nosotros quienes lo hagamos, que una gran parte de los partidos comunistas usaron proclamas claramente populistas con la finalidad de calar en las masas y provocar, con ello, reacciones revolucionarias. Pero el comunismo goza de sólidas bases metafísicas, filosóficas, históricas, económicas y políticas. Por tanto, el esta ideología será populista cuando efectivamente use un discurso claramente maniqueo, sin ninguna construcción mínimamente sólida en la que basar sus argumentos y solamente busque lanzar un mensaje destructivo de oposición contra el grupo que sea, llámese burguesía, como en este caso, pero el populismo puede dirigirse también contra judíos, musulmanes, poder económico, casta, mercado... Algo similar sucede con la ideología nacionalista, la cual, a pesar de gozar de bases etnoculturales, históricas, económicas y políticas con sólidos presupuestos, a veces se combina con el populismo para ensalzarse. El nacional-socialismo alemán buscaba destruir a otros grupos y, para ello, distorsionaba el nacionalismo germánico (Heller, 2004), transformándolo en un movimiento entendido desde la oposición a otras etnias. Por tanto, aquí es donde podemos apreciar claramente esa diferencia: un discurso será claramente populista cuando establezca una nítida separación entre dos grupos (*endogrupo* y *exogrupo*) que sitúa en constante enfrentamiento y cuya diferenciación es siempre porosa (para evitar construir futuras alianzas y rivalidades).

Y al reforzar así el *exogrupo* y el *endogrupo* del discurso populista, se acentúa la polarización política. Su construcción debe basarse en generalidades y abstracciones, ya que busca atacar a cuestiones irracionales,

por lo que el razonamiento acerca de su veracidad debe estar fuera de toda lógica. Al afectar a una cuestión tan antropológica como es la pertenencia de grupo, por exclusión a otro, no lo analizamos desde nuestro razonamiento sino desde las entrañas más profundas de nuestra humanidad. Ello comienza con una despersonalización del contrario, calificándolo como el malo, el corrupto, el mentiroso, el feo. Se le caricaturiza, ridiculiza y se le despoja de toda bondad y dignidad. Se muestra como si el adversario ya no tuviera ningún valor humano, lo que no sólo favorece la desmoralización de los actos ilícitos contra los miembros del *exogrupo* sino que, también, crea la fragmentación social, la cual se produce, justamente, en un momento de crisis (Vicente Iglesias, Rodríguez Martínez; y González Gómez, 2021).

Son mensajes que siempre se utilizan en épocas de crisis (Olivas Osuna, 2021, pp. 7-9; Ortiz Barquero y Ramos González, 2021, pp. 7-9), ya que es cuando existe una mayor polarización y, por tanto, cuando la sociedad percibe con mayor nitidez la existencia de grupos enfrentados. Sin embargo, estos momentos son los que requieren mayor unidad social y lo que provoca, sin embargo, el populismo es una mayor ruptura popular. Ello conduce a que la gente polarice sus ideas hacia las más extremas (Sartori, 2005, p. 702). Por eso es tan importante evitar la fragmentación social cuando se produce una crisis: sin Concordia no hay Fraternidad; y sin esa Fraternidad el Estado de Derecho se derrumba porque no es posible que los grupos políticos lleguen a pactos.

3. POPULISMO 2.0

También cabe mencionar un fenómeno que se da actualmente y que podríamos calificar de populismo 2.0 (González Castro, 2021). Existe una tendencia, cada vez más extendida, realizada tanto por políticos, magistrados e, incluso académicos (entre los que nos incluimos) consistente en la necesidad de transmitir toda nuestra vida a través de las redes sociales para mostrar al mundo lo activos que somos a todos los niveles vitales. Se trata de una formulación del viejo aforismo “publica o muere”; pues bien, ya no se trata de salir en la prensa o de publicar artículos científicos o divulgativos para mejorar tu trayectoria

académica. Ahora también se hace pública la vida personal de eventos académicos, comidas políticas...incluso modas de Tik Tok. Publicamos todo lo que sucede en nuestra vida bajo el entendimiento de que, si no se publica lo que uno hace, parece que uno no existe Y entonces aquí lo relevante es que todos los grupos, todo aquel que pueda tener un pequeño micrófono, bombardea a todo su público con su vida personal, transmitiendo mensajes no verbales que comulgan con las ideas maniqueas defendidas. La idea es precisamente hacerlo a través de acciones que transmitan esos mensajes que van dirigidos a lo irracional, a la intuición. Y crearás que la imagen que comunica esa persona es acorde con los mensajes que defiende y, por tanto, servirá como una herramienta más sencilla de manipulación. Ello llevará a que se comente la publicación o se comparta, lo que es un *feedback* para la red social que se está usando que le permitirá saber que es aquello en lo que prestas atención o, más sencillamente, que es aquello que llama tanto tu atención como para que pierdas tu tiempo en ello.

Todo el mundo, actualmente, siente la necesidad de dar una opinión respecto a un tema, entendiendo que el resto del planeta los escucha, pero realmente lo que les preocupa no es ser escuchados sino encajar en los estándares de pensamiento social aceptados. Esta necesidad se ha acentuado especialmente entre los adolescentes, ya que como consecuencia de los efectos que el confinamiento, ha producido en su percepción de los estímulos que los rodean una mayor ansiedad (Muelas Plaza, 2021). Se transmiten sentimientos pesimistas cargados de odio, especialmente a través de *bots*¹⁰⁴, lo que influye directamente en el ánimo de los individuos y, de forma indirecta, en las elecciones y en las causas políticas (Robles, Guevara, Casas-Más y Gómez, 2022, p. 65).

En cambio, los que realmente conocen los temas o se preocupan por ello no tienen tiempo de estar publicando en sus redes sociales tanta cantidad información acerca de los diversos temas con los que la sociedad es diariamente bombardeada. Curiosamente, son las voces que

¹⁰⁴ "(...) son cuentas de redes sociales controladas total o parcialmente por algoritmos informáticos. Crean contenido automáticamente para interactuar con usuarios, a menudo haciéndose pasar por humanos o imitándolos" (Robles, Guevara, Casas-Más y Gómez, 2022, p. 65).

menos estudian, muchas veces, las que más se hacen oír y, en cambio, las más doctas, casi siempre se callan. Esto provoca un desconocimiento de los temas de actualidad que conduce, muchas veces, a comportamientos irracionales en la población. La dificultad o más bien el reto está en saber cómo se controla dicha situación, ya que, si queremos evitar esa desinformación, también podríamos estar vulnerando fuertemente la libertad de prensa, de información e, incluso, la propia libertad de expresión. Pero, por otra parte, también es cierto que si no se da tal fiscalización, es la merma de la autonomía de la voluntad de los individuos lo que está en juego.

El problema surge cuando, a través de la información que le proporcionamos a las redes sociales con lo que publicamos y compartimos, la plataforma conoce nuestras propias convicciones: lo que sentimos, pensamos, amamos y odiamos en cada momento. Esto provocará que el algoritmo de la aplicación en la que nos encontremos nos muestre todas aquellas noticias que reafirmen aquello que sentimos y no tanto en lo que creemos que es bueno o malo. Podemos haber mantenido siempre una actitud aperturista en relación a la inmigración, pero si un día roban a una hija o hijo nuestro, la aplicación nos bombardeará con robos; y si el perfil de esos delincuentes está racializado, al final tendremos un pensamiento más xenófobo (Sosinski, M. R. y Sánchez García, 2022). Pensaremos, de esta forma, que los inmigrantes vienen a España a robar (Franzé, J. y Fernández Vázquez, 2022, pp. 65-83). Igualmente, si hemos perdido la casa por una hipoteca y hemos mostrado nuestro desencanto con las entidades financieras, las plataformas nos enviarán todos los videos que aviven el desprecio por las mismas, lo que facilitará que surjan nociones como “casta” o “poder económico”. Y ello se acrecienta cuando los sistemas educativos descuidan, en el ámbito formativo, las enseñanzas de las humanidades (Nussbaum: 2010, pp. 20, 78-97, 108, 130 y 188). De este modo, las redes sociales contribuyen a reforzar el endogrupo y el exogrupo, creando odios y potenciando la polarización política (Fondevila Marón, 2023, PP. 104-125). Y esto es lo que hemos definido como populismo 2.0.

3. LOS ESTADOS DE EXCEPCIONALIDAD ANTE LA POLARIZACIÓN POLÍTICA

Estos odios de *endo* y *exogrupos* se externalizaron, con total calidad, en lo ocurrido en Cataluña en 2017, relativo al intento de secesión de esta Comunidad Autónoma del resto de España, con la intención de alzarse como soberana. En esta ocasión, se aplicó el artículo 155 de la Constitución cuando se llevó a cabo ese referéndum por el que se buscaba legitimar el intento de independencia. Según el apartado primero de este precepto, si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actúa de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido (aunque, según la STC 89/2019, cabe también cuando la respuesta no fuese clara), con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general (no obstante, la sentencia mencionada no permite activarlo meramente por afectación de este último). Es un mecanismo que solo se puede usar entre instituciones públicas territoriales, en la que la superior, la central, se impone sobre la inferior, la autonómica, para obligarla a volver a la legalidad, a través de diversos mecanismos (disolución de la Asamblea, destitución del Ejecutivo autonómico...).

Sin embargo, el interés radicó en la respuesta al requerimiento, ya que ésta se hizo de forma tácita, respondiendo el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma catalana, de una forma muy genérica, que no iban a aceptar atenerse a Derecho, por lo que el Gobierno nacional entendió que cabía, por tanto, poner en marcha dicho mecanismo. Lo importante aquí -y que es lo que hay que tener en cuenta para analizar correctamente la situación- es que a pesar de las manifestaciones que pudieron llevarse a cabo durante estas jornadas, que sin duda alguna llegaron a ser muy tensas y acaloradas, como no hubo armas reseñables entre los manifestantes ni tampoco ningún tipo de intento de toma de poder, ni nada similar, no cabía adoptar el mecanismo del estado de sitio, ya que no se trató de una insurrección. Sin embargo, las cargas policiales que

tuvieron lugar tendrían una mejor cabida si se realizasen bajo los medios del estado de excepción.

Las medidas que se adopten a través de este mecanismo de la coerción estatal del art. 155 constitucional deben estar dirigidas exclusivamente a forzar al gobierno autonómico incumplidor a la vuelta a la legalidad, por lo que se trata de una acción institucional cuyas medidas recaen, exclusivamente, sobre organismos públicos y no sobre los ciudadanos. Por tanto, a través de este mecanismo es posible destituir a autoridades autonómicas que no dan garantías de cesar en su empeño de lograr un fin inconstitucional o ilegal e, incluso, disolver la Asamblea autonómica, convocar elecciones¹⁰⁵, impedir la presentación de iniciativas parlamentarias o acciones de control político por parte de la Asamblea hasta que se elija un nuevo parlamento [FFJJ 11 y 12 de la STC 89/2019 y FJ. 7.a) y b) de la STC 90/2019, de 2 de julio], pero no llevar a cabo restricciones especiales de derechos o suspensiones de garantías (Villaverde, 2022: 136), a diferencia de los estados del art. 116.

Por eso el mecanismo de la coerción estatal del art. 155 de la Constitución española no puede ser usado para afectar todos los derechos, ya que no se trata de una cláusula de plenos poderes, como en ocasiones se le interpreta, sino que, muy al contrario, estamos ante un mecanismo que solo puede utilizarse para resolver conflictos de incumplimientos autonómicos de legislación u ordenamiento constitucional. Lo ideal sería haber utilizado el estado de excepción si entendemos, claro, que las manifestaciones fueron tan relevantes como para necesitar poner en marcha dicho instrumento. Pero ello ni siquiera fue necesario en 2019, donde se produjeron fuertes movilizaciones, como las del 15M, que supusieron un punto de inflexión en una nueva etapa de polarización en nuestro país (Arroyo Menéndez, 2020, p. 702).

De este modo, hay que tener en cuenta, para entender correctamente este apartado, que en España no sólo tenemos, como mecanismos de excepcionalidad, el estado de alarma, el estado de excepción, y el estado de sitio, recogidos en el art. 116 de la Constitución española y desarrollados

¹⁰⁵ Lo cual ya había sido propuesto en su momento por Cruz Villalón (1984: 60).

en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOAES). También debemos incluir, al igual que hace nuestro Tribunal Constitucional en la STC 89/2019, (FJ. 1.b) a la coerción estatal del art. 155 constitucional dentro de estos instrumentos de excepcionalidad, englobándolos a todos ellos bajo la denominación de “estados de emergencia”. Tal equiparación permite que la puesta en marcha de este mecanismo esté sometida al mismo control jurisdiccional que los estados de alarma, excepción y sitio.

Es preciso, aunque sea sólo a título de inventario, tener en cuenta que el estado de alarma está pensado para enfrentar desastres (no fue necesario aplicarlo para paliar las consecuencias del volcán de La Palma en 2021) y calamidades (tampoco para lo sucedido durante la DANA en Valencia en 2024), crisis sanitarias (como sí se usó para enfrentar la pandemia de Covid-19 en 2020), situaciones desabastecimiento¹⁰⁶ y paralización de servicios públicos esenciales. Este último supuesto es lo que Cruz Villalón (1981) llamó “supuesto no supuesto”, ya que no puede aplicarse por sí sólo, sino que necesita la concurrencia de uno de los anteriores supuestos. Es decir, es como si no existiera, ya que, si no hay desastres, calamidades, crisis sanitarias o desabastecimiento de productos de primera necesidad, no puede aplicarse. Por tanto, si sólo se ven afectados los servicios esenciales de la sociedad, no se puede declarar el estado de alarma (Fernandez De Casadevete Mayordomo, 2021). Lo curioso es que, a pesar de este condicionamiento, el Gobierno del Presidente José Luis Rodríguez Zapatero aplicó igualmente el estado de alarma a la huelga de controladores aéreos del 2010. La doctrina coincidió casi unánimemente en que no se daban los supuestos para su puesta en marcha en esa ocasión, al sólo concurrir la afectación de los servicios esenciales. Sin embargo, el Tribunal constitucional lo consideró adecuado, bajo el entendimiento de que existía otro supuesto. E, incluso, también entendió correcta la militarización de los controladores aéreos. Por ello, no cabe duda de que el legislador quiso dejar bien claro que el estado de alarma no sirve para afrontar ningún tipo de

¹⁰⁶ Sin embargo, Garrido López (2021: 54-55) considera que cuando la paralización de servicios esenciales concurre con el desabastecimiento de bienes de primera necesidad, es posible usar tanto el estado de alarma como el de excepción.

desorden público ni alteración social, ni tampoco una huelga salvaje, sino que para ello se encuentra, precisamente, el estado de excepción (Martínez Cuevas, 2021).

Se trata de un mecanismo pensado para hacer frente a alteraciones graves de orden público. La clave, por tanto, será determinar lo que entendemos por orden público. Gran parte de la doctrina española, al igual que el Tribunal Constitucional¹⁰⁷, entienden que se afecta al orden público cuando se producen alteraciones al funcionamiento normal de las instituciones democráticas y cuando los derechos de la ciudadanía se ven seriamente comprometidos. Lo curioso de esta definición de orden público es que describe las consecuencias de cualquier emergencia constitucional, lo que anularía el uso del estado de alarma y de la coerción estatal del art. 155. Ello no sólo estaría dejando sin vigencia dos artículos constitucionales, sino que supondría una utilización desproporcionada de los medios extraordinarios, ya que estaría utilizando, en todo caso, el estado de excepción, para enfrentar los supuestos del

¹⁰⁷ El TC, en una interpretación extensiva del orden público, considera que se justifica declarar el estado de excepción cuando cualquier aspecto de la vida política se vea impedido de forma notable por una emergencia, incluso aunque se trate de una epidemia. En la misma línea, defendiendo esta postura, se encuentra Fernández De Casadevante Mayordomo (2021b: 515). No obstante, Amoedo-Souto (2020: 67); Cotino Hueso (2020: 97); y Nogueira López (2020: 29-30) consideran que se podría haber adoptado el estado de alarma a principios de marzo y el día 14 de este mes, en lugar de declararlo de nuevo, haber optado por el estado de excepción. De hecho, este último (Nogueira López, 2020: 29), defiende que se debió adoptar el estado de excepción en lugar del estado de alarma, por el mayor control parlamentario que supone, aunque ello lo hace al mismo tiempo que sostiene que el Derecho ordinario de excepcionalidad, adoptado por Ejecutivos autonómicos y nacionales y, por tanto, sometidos al mismo control parlamentario, era más deseable que el estado de alarma. Una posición similar comparte Sieira Mucientes, aunque al mismo tiempo que sostiene que el estado de alarma es innecesario, siendo suficiente el uso del Derecho ordinario de excepcionalidad, defiende que debió de optarse por el estado de excepción, ya que se suspendieron derechos, lo que supone una clara contradicción (Sieira Mucientes, 2020:280; 2021: 463-493). Sin embargo, no podemos compartir sus opiniones, siempre desde el más profundo de los respetos, ya que el estado de excepción fue creado para superar situaciones de grave alteración del orden público, entendido como graves alteraciones de la seguridad ciudadana, por lo que entendemos, junto con Álvarez García (2020: 10 y 2021), que sólo cuando las epidemias derivasen en grandes perturbaciones del orden público podría recurrirse a la declaración del estado de excepción o, en caso extremo, a la del estado de sitio. Pero nunca debe acudirse a ese mecanismo para otros supuestos diferentes.

estado de alarma (como calamidades, crisis sanitarias...) y los del art. 155 de la Constitución (como el supuesto sucedido en Cataluña).

Por ello sostenemos, siempre sometidos a una mejor crítica, que es conveniente partir de una noción más restrictiva de lo que es el orden público, entendiéndolo como en tiempos pretéritos, como fue el siglo XIX y XX. Esto supone establecer como punto de partida que la afectación al orden público se produce cuando, efectivamente, hay un tumulto o una alteración efectiva en el entorno social. Y para que podamos ver con claridad que se está produciendo tal circunstancia, será preciso tener en cuenta que se produce la concurrencia de tres cuestiones.

Así, en primer lugar, dicha alteración debe suponer una intromisión ilegítima en los derechos del resto de ciudadanía. Por tanto, no será suficiente con que se produzca cualquier manifestación para entender que el orden público se ha visto afectado, sino que la misma debe suponer una afectación ilegítima de los derechos de otros ciudadanos, como las derivadas de saqueos, daños a propiedades o agresiones. Además, en segundo lugar, será necesario que esa alteración sea generalizada, es decir, que abarque un perímetro amplio, como un municipio, una ciudad o una región. Pero no entenderemos que se produce tal desorden cuando la alteración se focalice en un solo barrio, por ejemplo. Por eso, la alteración debe ser causada por particulares, en tercer lugar, ya que, si ésta se lleva a cabo por militares, estaríamos hablando de una insurrección que obligaría a la aplicación del estado de sitio, pensado para enfrentar tanto guerras interiores como exteriores.

De este modo, cabe la posibilidad de que la polarización política alcance un grado tan elevado que la alteración grave que no se pudo controlar a través del estado de excepción, derive en una guerra civil o en una insurrección armada, en donde dos o más grupos políticos enfrentados se van a disputar el control de las instancias decisorias de poder, de una parte o de todo el territorio nacional. Lo difícil aquí, sin embargo, es diferenciar entre lo que es un tumulto y lo que es una guerra interior o insurrección. Así, podemos entender que se produce un tumulto cuando los individuos que forman parte de una turba manifiestan su descontento de forma violenta (quemando edificios, agrediendo Fuerzas y Cuerpos de Seguridad...), carecen de un mínimo de

organización o jerarquía (ya que actúan, de una forma totalmente arbitraria aleatoria, al estilo definido por Ortega y Gasset) y de un fin concreto, más allá de manifestar su descontento o saciar sus apetencias personales cortoplacistas (como los saqueos ante la subida de precios, por ejemplo). En este caso, bastará con poner en marcha el estado de excepción. En cambio, cuando en el grupo que produce el desorden exista una jerarquía castrense con la finalidad de tomar el poder y el desorden que cause persiga una clara estrategia militar, entonces estaríamos hablando de una guerra o insurrección armada y, por tanto, será preciso poner en marcha el estado de sitio.

Pero, además, a través de estos instrumentos se pueden llevar a cabo la suspensión de una gran cantidad de garantías, que no de derechos. Cuando se produce la suspensión de garantías se lleva a cabo la interesante peculiaridad de que, aunque los derechos continúan vigentes (por lo que siguen vinculando al gobernante en su actuar), sus garantías se suspenden temporalmente, lo que permite una cierta impunidad temporal y fiscalizada al Poder Ejecutivo. Por tanto, los derechos mantienen su vigor mientras que son las garantías las que pierden temporalmente su eficacia durante su suspensión, por lo que la ciudadanía no podrá reclamar la afectación desmesurada de sus derechos que pueda derivarse de dichas medidas. En cambio, en la restricción de derechos, por muy afectados que éstos se vean por las medidas, los ciudadanos siempre podrán ver protegido el núcleo esencial de los mismos, a través de las garantías, lo que no cabe cuando éstas se suspenden.

El estado de excepción, por ser, por tanto, como hemos visto, el más idóneo para enfrentar situaciones de polarización política, permite la suspensión de las garantías relacionadas con la libertad de reunión, de manifestación (a excepción de los partidos políticos, sindicatos y de la patronal, que sí pueden llevar a cabo sus reuniones, conforme la LOAES) y huelga. También cabe afectar la libertad de expresión, la libertad de información e, incluso, la libertad artística, a través de una cierta censura, que no puede ser nunca previa (conforme el art. 20.2 de la Constitución española) sino siempre posterior, tanto a través de controles como de sanciones. Sin embargo, dicha censura previa se aplicó, recientemente, en la Guerra de Ucrania cuando se suspendió la señal de

la Televisión rusa, dejando de emitirse en toda la Unión Europea. En España habría sido necesario, para poder aprobar dicha actuación, como mínimo, un estado mínimo de excepción, el cual nunca se llevó a cabo. Esto pone de manifiesto la práctica, cada vez más habitual, de medidas de excepcionalidad a través de medios jurídicos ordinarios.

Y aunque, como dijimos, cabe la censura posterior a través de multas, todavía quedaría por determinar cómo se realizaría la gestión de las *fake news* a través de estos mecanismos de excepcionalidad, ya que es el cauce más usado por el populismo para ensanchar la polarización política en una sociedad, como hemos visto. No cabe duda de que, tanto si un usuario de una red social con residencia en España, como si un periodista residente en territorio nacional publica en un periódico de dicha nacionalidad o en la televisión emitida en este país, cualquier mensaje que haya sido prohibido a través del estado de excepción, será fácil fiscalizarlo y, en su caso, sancionarlo. Incluso aunque el periodista sea extranjero, siempre que el medio sea español, podrá aplicarse la medida sobre el diario situado en jurisdicción española. La dificultad radica cuando nos encontramos con que quien publica o edita la emisión lo hace desde un país extranjero, al igual que sucedía en España cuando retransmitían propaganda y noticias desde Francia, durante la guerra civil y el franquismo, siendo mensajes prohibidos por el régimen. En cualquier caso, debemos de tener muy en cuenta con que nos encontramos ante mecanismos que deben aplicarse siempre de forma subsidiaria, por lo que, si las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son suficientes para paliar este tipo de situaciones, no deben ponerse en marcha los mecanismos de excepcionalidad.

Por eso, para calificar el desorden público como un levantamiento militar, es necesario que se trate una movilización organizada. No entenderemos como tal una mera turba que incluso el estado de excepción o el poder ordinario puede paliar, sino que tiene que tener una capacidad armamentística notable. No estamos hablando, por tanto, de una manifestación violenta con determinadas armas a la que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pueden hacer frente (como portar machetes, picos, palas...). Nos referimos a un grupo de individuos que cuentan con un arsenal y un número de efectivos suficientes para imponer

su voluntad a lo establecido por las instituciones democráticas. Además, y esto es importante, deben buscar llegar al poder por medios castrenses y desplazar al gobierno democráticamente establecido ya que, de lo contrario, si se trata de meros ataques aislados, aún con capacidad de reducir a las fuerzas policiales, si no poseen una capacidad suficiente para llegar al poder, estaríamos hablando de terroristas.

Cabe también mencionar que durante la aplicación del estado de sitio se pueden suspender casi todas las garantías, incluso frente la vida porque, aunque está protegida constitucionalmente y no cabe la pena de muerte en tiempos ordinarios, el art. 15 de la Constitución española excepciona “lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra”, aunque siempre queda la protección de las cartas internacionales de derechos. Igualmente, en el estado de sitio nos encontraríamos con el problema, antes mencionado, de las *fake news* y la persecución de aquellos que retransmitiesen a través de redes sociales o emitiesen en canales desde el extranjero. Se trata, sin duda, de los retos a los que nuestra legislación de excepcionalidad debe enfrentarse, proponiendo alguna solución, en el futuro inmediato.

4. CONCLUSIONES

Por tanto, debe quedar claro que el estado de alarma no sirve para hacer frente a huelgas salvajes ni mucho menos para enfrentar graves alteraciones de orden público, como tampoco la coerción estatal del artículo 155 es suficiente para paliar cualquier tipo de desorden público que se pueda derivar de la aplicación de este mecanismo, porque el instrumento adecuado que se tiene que aplicar tanto para gestionar huelgas salvajes como para paliar tumultos notables derivados de la aplicación de la coerción estatal, así como los propios desórdenes públicos graves, es el estado de excepción. Y solo deberá ponerse en marcha el estado de sitio cuando la polarización política alcance tal nivel que se produzca una insurrección armada. Por eso sostenemos, una vez más, con la intención de sentar clara esta premisa, que es el estado de excepción el instrumento clave para paliar las graves situaciones que la polarización política pueda ocasionar e, incluso, el mecanismo que permite sentar

las bases para terminar con la misma y, de este modo, volver a alcanzar la unidad social. Por eso consideramos que si hay un tumulto se tiene que aplicar el estado de excepción, pero si hay una insurrección armada entonces deberá ponerse en marcha el estado de sitio, en el cual se produce la totalización del estado.

Por ello, el Estado debe adoptar medidas que reduzcan, en la medida de lo posible, la polarización política, lo cual, creemos, sólo podrá hacerse poniendo coto al uso de mensajes populistas. Obviamente, somos conscientes de que ello no se puede llevar a cabo a través del rigor legislativo, sino que tal cometido necesita combinar tanto estudios sociológicos como politológicos que alerten a la población sobre el peligroso abismo al que tales prácticas nos conducen si no se frenan a tiempo y la orienten hacia parajes más seguros. Se trata, en todo caso, de consolidar en nuestro país, una vez más, la fraternidad nacional que permita volver a la unidad, más social quizás que territorial, si es que alguna vez la hubo, desde la que construir, y reconstruir, al Estado. Porque desde el enfrentamiento sólo hay odio. Y desde el odio, se destruyen hasta las Naciones, incluso, de Naciones.

5. REFERENCIAS

- Álvarez García, V. (2021). Los fundamentos del derecho de necesidad en tiempos de la Covid-19. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 48.
- Amoedo-Souto, C. A. (2020). Vigilar y castigar el confinamiento forzoso: Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitario. *Revista EL CRONISTA del Estado democrático y social: CORONAVIRUS... y otros problemas*, Iustel, 86-87.
- Arroyo Menéndez, M. (2020). Las causas del apoyo electoral a VOX en España. *Política y Sociedad*. 3, (57). 693-717.
- Casals i Meseger, X. (2020). De Fuerza Nueva a VOX: de la vieja a la nueva ultraderecha española (1975-2019). *Revista de Historia contemporánea*. (18).
- Cotino Hueso, L. (2020). Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria. *Revista EL CRONISTA del Estado democrático y social: CORONAVIRUS... y otros problemas*, Iustel, 86-87.

- Cruz Villalón, P. (1981), El nuevo Derecho de excepción. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. *Revista española de Derecho Constitucional*, 1, (2).
- Fernandez De Casadevete Mayordomo, P. (2021), Las crisis de los controladores aéreos y la Covid-19 como emergencias constitucionales insuficientemente reguladas. *Propuestas de “lege ferenda” para el estado de alarma*, in *Excepcionalidad y Derecho: El estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Franzé, J. y Fernández Vázquez, G. (2022). El postfascismo de VOX: Un populismo atenuado e invertido. *Pensamiento al margen. Revista Digital de Ideas Políticas*. (16). 57-92.
- Fondevila Marón, M. (2023). Oposición política y Justicia Constitucional. *Anales del Derecho*. (40).
- Garrido López, C. (2021). Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución, Marcial Pons.
- González Castro, J. (2021). Comunicación y populismo 2.0 en la nueva política española: El caso de Unidas Podemos y VOX. *aDResearch ESIC*. 27.
- Heller, H. (2004). *Las ideas políticas contemporáneas*, Editorial Comares.
- Martínez Cuevas, M. D. (2021). Estados de alarma de 2010 y 2020 y las limitaciones sobre el derecho de huelga, in *Excepcionalidad y Derecho: El estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021.
- Muelas Plaza, Á. (2021). La influencia futura de la pandemia desde el plano psicológico de los adolescentes. *International Journal of Developmental and Educational psychology INFAD. Revista de psicología*. 1, (2).
- Mudde, C. (2019). *The far right today*, Cambridge Polity Press.
- Nogueira López, A. (2020). Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción. *Revista EL CRONISTA del Estado democrático y social: CORONAVIRUS... y otros problemas*, Iustel, 86-87, España.
- Nussbaum, M. C. (2010). *Sin fines de lucro, por qué la democracia necesita de las humanidades*, Katz Editores, Primera edición.
- Olivas Osuna, J.J. (2021). Populismo en España: Fundamentos teóricos y relatos dominantes. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 23(47).
- Ortiz Barquero, P. y Ramos-González, J. (2021). Derecha radical y populismo: ¿consustanciales o contingentes? Precisiones en torno al caso de VOX, *Encrucijadas*. 2 (21).

- Robles, J. M.; Guevara, J. A.; Casas-Más, B.; y Gómez, D. (2022). Cuando la negatividad es el combustible. Bots y polarización política en el debate sobre el Covid-19. *Revista Científica de Educomunicación*. (71).
- Sartori, G., (2005). *Parties and Party Systems: A framework for analysis*. Cambridge University Press.
- Sieira Mucientes, S. (2020), Estado de alarma. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*. Universidad Carlos III de Madrid, 19, Madrid.
- Sosinki, M. R. y Sánchez García, F. J. (2022). Efecto invasión. Populismo e ideología en el discurso político español sobre VOX. *Discurso & Sociedad*. I (16).
- Vicente Iglesias, G., Rodríguez Martínez, G.; y González Gómez, Á. (2021). Auge electoral de la extrema derecha española. Análisis de la irrupción y evolución del voto de VOX (2018-2019). *MARCO (Marketing y Comunicación Política)*. (7).
- Villaverde, I. (2022). Releer el artículo 155. *Cultura Constitucional en Europa. Encuentro hispalense en torno a la obra del Profesor Pedro Cruz Villalón*, Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla.

DISCAPACIDAD EN EL DERECHO. VOZ “DISMINUIDOS” EN EL CONTEXTO DISCURSIVO DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

SUSANA ESCORZA PIÑA
Universidad de Cádiz

REGINA CRUZ TROYANO
Universidad de Cádiz

GUILLERMO SALVADOR SALVADOR
Universidad de Cádiz

TERESA-G. SIBÓN-MACARRO
Universidad de Cádiz

1. INTRODUCCIÓN

El tratamiento jurídico de la discapacidad ha evolucionado notablemente en las últimas décadas, reflejando un avance hacia la inclusión y el respeto por los derechos de las personas con discapacidad. Las competencias comunicativa y lingüística se imbrican con la educación para esgrimir la reflexión sobre el concepto y su evolución en un documento normativo.

El artículo 49 de la Constitución Española representó un hito en el reconocimiento de estos derechos, aunque empleaba un lenguaje ahora anacrónico: el término "disminuidos". Esta palabra, reflejo del lenguaje de la época, ha sido objeto de críticas y demandas de actualización por su carga peyorativa y su inadecuación al estándar actual de dignidad y respeto. Supuso un cambio de paradigma respecto de las actitudes que se proyectan hacia las personas con discapacidad (Seoane, 2011; Cisternas Reyes, 2015)¹⁰⁸

¹⁰⁸ A este respecto, Nuria Pastor Palomar puntualiza en sus reflexiones finales: “La reacción de otros Estados partes en la Convención a las reservas ha sido diversa. La pasividad es habitual en los tratados sobre derechos humanos y en el caso de las formuladas al artículo 12

La reforma del artículo 49, ya aprobada, plantea la necesidad de revisar el lenguaje relativo a las personas con discapacidad y, en un sentido más general, el enfoque de sus derechos en el marco constitucional. Esta actualización busca reflejar una perspectiva basada en la igualdad de derechos y la plena participación social, más conforme a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a las leyes nacionales más recientes. Así, este análisis explora cómo la evolución en el enfoque jurídico de la discapacidad en España pasa por sustituir la concepción de las personas con discapacidad como "disminuidos" hacia una visión integradora que reconozca su plena capacidad de contribuir a la sociedad.¹⁰⁹

2. OBJETIVOS

2.1. DESDE UN PUNTO DE VISTA TRANSVERSAL

- Atender una cuestión de plena actualidad sobre la forma de expresión del artículo 49 de la Constitución Española
- Ofrecer una revisión desde la perspectiva lingüística y jurídica
- Aportar claves para comprender la complejidad que reviste la sustitución o la actualización de la terminología jurídica en torno a la atención a la diversidad, tanto mayor cuanto más importante es la norma que se modifica.

2.2. EN RELACIÓN CON EDUCACIÓN

- Revisión de la voz “disminuidos”
- Búsqueda de posibles sinónimos

pone de relieve no sólo la confusión e imprecisión terminológica y conceptual existente en materia de reservas sino también el malentendido en torno al nuevo modelo de discapacidad que busca la Convención y la dificultad en adoptarlo.” (Pastor Palomar, 2019, pág. 33)

¹⁰⁹ Esta reflexión parte de un par de indagaciones previas que fueron sometidas a debate (“Evolución de una terminología controvertida a la luz de la reforma del artículo 49 de la constitución española” DOI: 10.13140/RG.2.2.29751.94883, <https://www.youtube.com/watch?v=xS69QGq0shY>; “La capacidad es un derecho. Reflexión en torno al artículo 49” DOI: 10.13140/RG.2.2.25437.63204, <https://www.youtube.com/watch?v=St47QaOMSic>)

- Aportaciones de la IA desde la adecuación léxica en virtud del contexto discursivo.

3. METODOLOGÍA

Con vistas a abordar las problemáticas de índole jurídica abordadas en el presente artículo, los autores han revisado en cada periodo correspondiente la bibliografía correspondiente a la discapacidad, con énfasis en la evolución de su regulación por el Derecho español, internacional y de la Unión Europea. La revisión bibliográfica ha incluido publicaciones actuales, y otras más lejanas en el tiempo. Asimismo, se han descargado las normas referidas en el artículo para acreditar que en ellas se contienen los términos a que se hará referencia en el mismo -accediendo a las mismas fundamentalmente a través de páginas de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado-; y se ha accedido al registro de los debates parlamentarios del periodo constituyente en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado.

Más allá de lo anterior, se pretende abordar el tratamiento de las cuestiones de índole jurídico tratadas en este trabajo a través del empleo de los cuatro métodos clásicos de interpretación que en su día formulara Savigny, y que suelen admitirse en Derecho (Lifante Vidal, 2015):

- El gramatical o exegético, en virtud del cual la interpretación de los textos y la terminología jurídicos parte principalmente de su significado literal;
- El sistemático, que consiste en interpretar las normas tomando como referencia el marco jurídico-político en el que se insertan-.
- El histórico, que considera principalmente el momento de la Historia en el que una norma fue aprobada para valorar su significación social;
- El teleológico, que incide en las finalidades que ésta persigue¹¹⁰.

¹¹⁰ Véase, por ejemplo, la propuesta Campoy Cervera (2018) con su análisis y propuestas para su reforma, interpretación y aplicación conforme al actual modelo de os derechos de los niños. Aporta luces sobre las formas de reflexionar sobre una propuesta de esta dimensión

4. RESULTADOS

En tanto forma de expresión de un contenido jurídico, se describe las dos perspectivas dominantes: comunicativo-lingüística y jurídica-legislativa.

4.1. REVISIÓN DEL ARTÍCULO 49 DESDE UNA PERSPECTIVA TRANSVERSAL

4.1.1. Una perspectiva comunicativa y lingüística

Con este epígrafe se alude a la relación entre lo dicho y el querer decir en un texto oral, escrito, signado, audiovisual en relación al uso de las palabras o expresiones por una comunidad de hablantes. Ciertamente, “Las tensiones y disputas entre diferentes modelos y actores que tratan de imponer su modo de comprender la discapacidad como única respuesta posible a un problema complejo, a través de categorías totalizantes pertenecientes a un sistema cerrado e inmutable, se manifiestan entre las personas con discapacidad y las prácticas profesionales.” (Figari y Fernández Unsain, 2023, p. 21).

La clave del debate actual alude, por un lado, en la carga cultural que ha ido recibiendo el vocablo “disminuido” con el paso del tiempo, en lo concerniente a lo físico, sensorial, psíquico del ser humano; por otro, en la escasa referencia a la realidad social si se circunscribe únicamente a los casos que se mencionan. En las opciones, se comprende más por defecto respecto de alguna capacidad que por exceso, dejando fuera, por ejemplo, las inteligencias específicas, las altas capacidades o las personas superdotadas; es decir, la atención a la diversidad en su pleno sentido.

Diversidad. Esta palabra se refiere a una realidad más amplia, acoge a mayor número de población y no tan sólo a los que alude el mencionado artículo 49. Parece que hay una línea imaginaria y quienes estén por debajo de dicha línea, o del imaginario prototipo de normalidad, son un sector de la sociedad al que se dirige una especial atención, respaldo, cuidado. Cualquier lector percibe la intención; asimismo, percibe la opción de ser sustituida por otra con menos carga negativa. ¿Por qué se cargó de negatividad? No parece claro que haya una razón con la complejidad connatural e innata al ser humano y a las formas de vida en sociedad. Entre las hipótesis, posiblemente esté abocada por cómo se

había desarrollado la convivencia antes de la redacción de una ley que apelara a la humanidad de las personas en atención al diferente; posiblemente, por la apertura a otras culturas y la débil definición de la dignidad de la persona en sus manifestaciones culturales; posiblemente, porque la contaminación social de su definición requiera despojarla de esas adherencias invisibles.

Discapacidad. Aplicado a una persona, es «discapacitada», la cual proviene del participio del verbo discapacitar, por calco del inglés «disabled». En su primera acepción: “Que posee una discapacidad.” Otra entrada contiene las formas «discapacitado» y «discapacitada», “Dicho de una enfermedad o de un accidente: Dejar a alguien discapacitado.” En la Revista Española de Discapacidad, por ejemplo, se precisa su opción por la corrección en el uso idiomático: “En línea con la terminología de la legislación nacional en materia de discapacidad y en consonancia con los valores y principios establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, REDIS recomienda el uso de los términos “discapacidad”, “persona con discapacidad”, y/o “persona en situación de dependencia” en caso de que proceda, en la redacción de los contenidos dirigidos a esta revista.” Una recomendación no solo por ética profesional, sino por lógica consecuencia con la adaptación léxica en la conformación del discurso, máxime cuando un colectivo experto es su destinatario. Es más, tras la conmemoración de *Día Internacional de la Discapacidad*¹¹¹, ese enunciado recibió una inserción en su redacción: Día Internacional de «las personas con» la Discapacidad. Un preliminar análisis de la cartelería que lo divulga cada año puede arrojar luz sobre esta última palabra, invitando a fijarse en la parte de «capacidad» y evitando una simplista metonimia por una evidente marca de tachado del prefijo «dis_».

¹¹¹ Fruto de una recomendación del Consejo de Seguridad, el 19 de septiembre de 1992, mediante la resolución 47/3 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

FIGURA 1: Cartelería donde se juega con la separación o la tonalidad del prefijo para destacar “capacidad”, con la conversión de la palabra “discapacidad” en una invitación por supresión de la letra “s”: “Di capacidad”



Cabe pensar que, con juegos de palabras como estos, se descubre una versión o percepción social; ello descifra el contenido de dicha conmemoración, y descubre la intención comunicativa vigente en estos últimos años. En el Diccionario panhispánico del español jurídico se apunta la entrada con el sublema “persona” y se invita a consultar la voz “persona con discapacidad”

FIGURA 2: “persona con discapacidad” en el Diccionario panhispánico del español jurídico <https://dpej.rae.es/lema/persona-con-discapacidad> (referencia del 28 de febrero de 2024)

Sublema de persona

Adm. y Lab. Persona que presenta deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. A todos los efectos, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 %.

- *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29-XI, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, art. 4; Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13-XII-2006, art. 1.*

► discapacidad

Deficiente. Implica carencia, según su voz o entrada en el Diccionario en línea de la Real Academia Española. Etimológicamente, proviene del latín: *deficiens*, _entis, participio presente activo de *deficēre* 'faltar'. En tanto que adjetivo, su acepción es “1. adj. Falto o incompleto.” Es similar al que se recoge en la Clasificación Internacional del

Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF; OMS, 2001). Según Cisternas (2015), la deficiencia procede de un diagnóstico según tres criterios: en la condición, en los resultados, con un criterio funcional.

Disminuida-Disminuido. Este participio del verbo “disminuir” también refleja un uso que sobreentiende una frontera entre los estándares de formato percentil y lo que no responde a esa estadística que saca dichos estándares por esos índices que la mayoría muestra (extraer la moda). Se percibe por debajo de una línea; sin embargo, quizás “limitación” sea una sencilla palabra alternativa o, tal vez, esa defensa de la persona diferente con “extraordinaria” que juega con las acepciones de la palabra “ordinaria” entre lo anodino o lo vulgar: “Que ha perdido fuerzas o aptitudes, o las posee en grado menor a lo normal.”

Minusválido. Se considera estigmatizante, reflejar una visión negativa, y omite la visión global de la persona. Del lat. ‘minus’, ‘menos’ y válido en relación a un estándar humano de validez para algo. Directamente los autores derivan a otra voz o entrada: “1. adj. discapacitado. U. t. c. s.” (es decir, usado también como sustantivo). Hoy día pervive en indicaciones de circulación cuando se refiere a personas con movilidad reducida, por lo que acota una relación inexistente. En el mencionado Diccionario panhispánico consta que está en desuso por la administración en la voz “minusválido, da” (<https://dpej.rae.es/lema/minuslido-da>) (referencia del 28 de febrero de 2024)

Disfuncional. En relación con “disfunción”, cuyo prefijo aporta un sentido de negación, carencia o ausencia a la palabra “función”. Esta voz aporta dos acepciones: “Desajuste en el funcionamiento o en la función de algo.”, y, desde la biología, “Alteración cuantitativa o cualitativa de una función orgánica.” La experiencia en nuestra provincia muestra que esta palabra no está integrada como uso estandarizado. El criterio funcional puede resultar incorrecto, pues se aplica en forma discriminatoria a las personas con discapacidad, ya que presupone que se puede evaluar con exactitud el funcionamiento interno del ser humano.

4.1.2. Desde propuestas de alfabetización digital

Durante unas prácticas didácticas dirigidas a alumnado universitario en torno al Día Internacional de personas con Discapacidad, se optó por indagar con apoyo de la web ChatGPT3.5; con dichas prácticas, se procuraba que aprendieran a aportar unas indicaciones o claves adecuadas para dar con la mejor respuesta de las posibles. Descubrieron las versiones según las premisas que le sugerían al interlocutor del ChatGPT, basado cada cual en su intuición. Se suscitó un interesante debate en torno a la comparación terminológica en relación a la atención a la diversidad. Por ejemplo, se anotó que “disfunción” implicaba un problema en el funcionamiento o desempeño de algo mientras que “discapacidad” se refería a una limitación en las habilidades o capacidades de una persona en comparación con el estándar considerado normal. Dicho interlocutor digital incidía en que los términos pueden tener connotaciones negativas dependiendo del contexto en que se utilicen. La variable dependía del grado de énfasis en la condición de la persona como un aspecto de su identidad, pero no su definición total. Una comparativa entre la formulación de las preguntas y los resultados obtenidos les llevó a confirmar la hipótesis de partida: “persona con discapacidad” puede ser preferido por muchas personas con discapacidad, ya que reconoce su humanidad y valía intrínseca más allá de su discapacidad; por lo tanto, es percibido como más inclusivo y respetuoso.

4.1.3. Cada texto en su contexto.

Las reflexiones, indagaciones, los debates sobre el uso de estas palabras en la vida pública barajaban los medios o recursos para:

- Promover el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, y la independencia de las personas con discapacidad;
- Tomar medidas efectivas para sensibilizar a toda la sociedad, comenzando por la familia;
- Comentar una representación positiva, equitativa y no discriminatoria de las personas con discapacidad.

Ciertamente, el análisis del discurso contribuye a descubrir que la elaboración de dichos mensajes tiene mucha más envergadura que el alcance de las relaciones sintagmáticas y paradigmáticas que lo conforman según el estilo en el texto o según el ámbito para el que se articula. No cabe duda de que no hay una relación biunívoca entre texto y contexto, sino un camino hacia la adecuación para que la comunicación funciones. Puesto en valor el proceso y el producto, se hace tanto más evidente que, cuanto mayor sea la carga sociocultural o afectiva, más complejidad comporta la linealidad discursiva del texto dentro de la aparente sencillez de su redacción.

Desde el español en los medios de comunicación, la referencia de consulta es la FUNDEU. Con respecto a esta cuestión, se explica que: “La expresión ‘personas con discapacidad’ es la preferible para referirse a aquellas personas que tienen algún tipo de limitación física, intelectual o sensorial.” En dicha web, se hace referencia a continuación al documento de la Convención (ONU, 2006) antes de comentar que “(…); se prefiere en general la fórmula persona con discapacidad al uso del sustantivo discapacitado, que, si bien no es reprochable desde el punto de vista lingüístico, supone aludir a la persona por una sola de sus características, en este caso la discapacidad.” Asimismo, en relación a la anterior revisión breve del léxico adecuado o no, subraya: “Tampoco se recomienda la voz ‘minusválido’, utilizada durante mucho tiempo y aún presente en documentos y trámites diversos.

Aunque se trata de una palabra correctamente formada, se desaconseja su uso en los medios de comunicación, ya que en la actualidad se interpreta, en especial por los colectivos citados, como peyorativa.” Y cierra estas anotaciones sobre corrección y adecuación explicando: “Asimismo se desaconsejan palabras o expresiones con matiz claramente despectivo (como anormal, subnormal, deficiente, incapaz, inválido, impedido, disminuido), así como las que denotan sufrimiento (como sufre, padece o arrastra una discapacidad).”

Existen varias formas de desvío o alteración fono-simbólica que repercuten en las recomendaciones de las instituciones que se han ido mencionando. Por ejemplo, la metonimia o el tabú que opta por un circunloquio. En el primer caso, metonimia, se optó por añadir “persona” para

referirse a las “personas sordas” para evitar ser designadas por una carencia y que esta ‘catapultara’ toda su personalidad e identidad. En el segundo, la carga negativa la convirtió en socialmente vista y en muchos contextos, se considera que términos como "minusválido" o "disminuido" son inapropiados y despectivos para referirse a las personas con discapacidad. Dichas palabras tienen una carga negativa y pueden ser percibidas como algo ‘estigmatizante’ o discriminatorio. Por ello, un uso idiomático políticamente correcto opta por la utilización de un lenguaje que sea respetuoso, inclusivo y no ofensivo hacia ningún miembro de la comunidad de hablantes o grupo social y que, también verbalmente, reconozca su dignidad, autonomía y valía intrínseca como seres humanos. Por lo tanto, en muchos entornos, se promueve el uso de términos más respetuosos y centrados en la persona, como "persona con discapacidad" o simplemente "persona"; de hecho, estos términos enfatizan la humanidad de la persona más allá de su discapacidad, y contribuyen a la promoción de la inclusión en la sociedad. En resumen, mientras que el término identificado como "tabú" puede ser un poco fuerte, es cierto que, en muchos contextos sociales y profesionales, se considera poco apropiado utilizar palabras como "minusválido" o "disminuido" o “disfuncional” para referirse a las personas con discapacidad debido a su carga connotativa negativa.

4.2. UNA PERSPECTIVA POLÍTICA Y JURÍDICA

Se hace necesario abordar esta perspectiva como preocupación y como tendencia.

4.2.1. La discapacidad como preocupación jurídica pasada y presente

El Antiguo Testamento dice: “No maldecirás al sordo ni pondrás tropiezo al ciego” (Levítico 19,14). Dios, por boca de un profeta, va más lejos y promete un apoyo más proactivo (Isaías 42, 16: “conduciré a los ciegos por el camino que no conocen, los guiaré por senderos que ignoran; ante ellos convertiré la tiniebla en luz, lo escabroso en llano. Esto es lo que haré y no los abandonaré.”).

En estos precedentes bíblicos se fundamenta el cultivo de la beneficencia en Europa durante siglos. Tendencia materializada en caridad

privada hasta que, a partir del siglo quince, surgen los «socorros públicos» animados por la nueva mentalidad humanista. Así se inició un proceso que culmina en el siglo veinte, cuando toma cuerpo el Estado Social, interviniendo los poderes públicos activamente a favor de los individuos y grupos con dificultades. Idea que, pese al supuesto retroceso del Estado Social (Balaguer Callejón, 2018, pp. 44-47; Baylos Grau, 2017, pp. 48-49), sigue constituyendo una de sus divisas (Barriga Bravo, 2008, p. 18).

Tras la Segunda Guerra Mundial, los derechos de los discapacitados se han considerado merecedores de la protección del Derecho Internacional, tanto a través de prescripciones genéricas aplicables a todas las personas, como a través de previsiones específicas dirigidas a las personas con discapacidad. Por la parte de las prescripciones genéricas, podría hacerse referencia a los arts. 1, 2, 7, 22, 25 y 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) firmada en París el 10 de diciembre de 1948. Más específicamente, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ha aprobado la Resolución 2856 aprobando la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental de 20 de diciembre de 1971 (Organización de las Naciones Unidas, 1971); y la Resolución 3447 aprobando la Declaración de los Derechos de los Impedidos de 9 de diciembre de 1975 (Organización de las Naciones Unidas, 1975).

Actualmente, el instrumento internacional de referencia es la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de 13 de diciembre de 2006 (Organización de las Naciones Unidas, 2006), vigente desde el 3 de mayo de 2008 (España, 2008). Ésta parte del carácter evolutivo del concepto “discapacidad”, siendo su objetivo “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente” (art. 1 CDPD). Del CDPD se ha dicho que ha servido de «catalizador de un cambio de paradigma», ayudando a pasar de una visión médica y biológica de la discapacidad (con énfasis en las limitaciones inherentes) a un modelo social que presume a las personas con discapacidad sujetos activos de derechos (Cisternas Reyes, 2015;

Seoane Rodríguez, 2011; Granizo Rodríguez, 2014; De Fuentes García-Romero de Tejada, 2016; Figari y Fernández Unsain, 2023).

En el ámbito de la Unión Europea, puede mencionarse el art. 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (Unión Europea, 2016), y en vigor desde que el 1 de diciembre de 2009 entrara en vigor el Tratado de Lisboa, y reformara el art. 6 del Tratado de la Unión Europea. Dicho precepto trata la integración de las personas con discapacidad, y declara que la Unión Europea «reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad». En aplicación de este artículo se ha puesto en marcha la actual Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030, que sucede a la del periodo 2010-2020 (Unión Europea, 3 de marzo 2021).

4.2.2. La reforma como una manifestación de la tendencia a promover una ciudadanía más sensible con respecto a la situación de las personas con discapacidad

La discapacidad ha sido abordada directamente por el Derecho Internacional porque siempre ha sido un motivo recurrente de estigmatización y discriminación (Serna Berná y Santos Ruiz, 2015; García de la Cruz Herrero, 2008). Por eso la segunda meta del décimo Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (Organización de las Naciones Unidas, 2015) es “potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas”, también de las personas con discapacidad. El punto k) del Preámbulo del CDPD hace referencia a cómo todavía las personas con discapacidad “siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social”, de tal manera que “se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo”.

Esa preocupación por evitar estigmatizar a las personas con discapacidad da sentido al actual art. 8 CDPD, que compromete a los Estados signatarios del Convenio a sensibilizar a la sociedad en general y a las familias en particular acerca de la discapacidad y de la necesidad de

respetar los derechos y dignidad de quienes la experimentan, para así “luchar contra los estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas” que suelen afectar a las personas con discapacidad —incluyendo los que se basan en el sexo o la edad—; y reivindicar sus “capacidades y aportaciones” a la sociedad. El art. 8 CDPD también aboga por un sistema de enseñanza que promueva el respeto por las personas con discapacidad —terreno en que aún quedaría mucho por hacer— (Vila Merino, Rascón Gómez y Calderón Almendros, 2024; Aparicio Payá, 2016).

En resumen: la sensibilización hacia la discapacidad lleva años a la orden del día, y era previsible que se materializase en una nueva terminología relativa a las personas con discapacidad; aunque en realidad este proceso lleva décadas en marcha. Tomó impulso con la adopción de la actual Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIDDDM-2) por la 54ª Asamblea de la Organización Mundial de la Salud en mayo del 2001. La CIDDDM-2 estableció un lenguaje unificado y estandarizado en materia de salud y discapacidad que ha servido de modelo a varios Estados, entre ellos España (García Martínez, Sieira y Rastrollo Ripollés, 2017).

En el caso particular de España, la sensibilización hacia la discapacidad se acaba de manifestar en la reciente reforma del art. 49 de la Constitución Española. En su redacción original, el art. 49 CE afirmaba que: “Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los *disminuidos* físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.” Su nueva redacción tras la reforma pasa a ser la que sigue:

“1. Las *personas con discapacidad* ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio.

2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las *personas con discapacidad*, en entornos universalmente

accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad.”

Como puede observarse, el artículo 49 CE se ha modificado significativamente. Antes se pretendía proporcionarles atención especializada, y ahora se pone el foco en garantizar su plena autonomía personal e inclusión social (El País, 19 de enero de 2024). Sin embargo, la vertiente de la reforma que interesa a los efectos de este trabajo es la terminológica. La principal razón esgrimida para justificar la reforma constitucional fue una supuesta necesidad de sustituir el término «disminuidos» por la expresión «personas con discapacidad», considerada más eufónica y respetuosa que la anterior —desechada por considerársela incompatible con los valores que inspiran la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad en España (España, 2024), y con la CDPD—. Los medios de comunicación pusieron el foco en el cambio terminológico más que en ningún otro aspecto de la reforma.

5. DISCUSIÓN

El abordaje de la situación de las «personas con discapacidad» por el Derecho es relevante para toda la sociedad. Más aún cuando los cambios terminológicos de las últimas décadas han afectado a la propia Constitución, tanto durante su redacción original —cuando el art. 49 CE fue aprobado casi sin debate ni oposición (Congreso de los Diputados, 44, 72, 108; Senado, 46)—, como a raíz de una de las tres únicas reformas que ha experimentado en sus más de cuatro décadas de vigencia.

La reforma del art. 49 CE, en vigor desde el 17 de febrero de 2024 (BOE, 1978), se ha llevado a término con amplio consenso, pero no unánime. La nota discordante la puso VOX: el partido avala sustituir el término «disminuidos», pero votó contra la reforma por creer discriminatorio el inciso final del artículo reformado comprometiendo al Estado a proporcionar atención específica a las mujeres y menores con discapacidad (VOX, 18 de enero de 2024). Objeción que, a la luz del referido art. 8 CDPD, no se compadece con las tendencias del Derecho Internacional.

5.1. ¿REALMENTE LOS TÉRMINOS UTILIZADOS PARA HACER REFERENCIA A LA REALIDAD DE LA DISCAPACIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ERAN TAN INAPROPIADOS COMO HAN SUGERIDO NUMEROSOS PARTIDARIOS DE LA REFORMA EN SU VERTIENTE TERMINOLÓGICA?

Compartiendo incluso VOX la oposición a la antigua terminología constitucional, la discusión giraría en torno a si el art. 49 CE original afectaba originaria o sobrevenidamente la dignidad de las personas con discapacidad. ¿Generaba repercusiones negativas para éstas en algún aspecto? Aparentemente, no era el caso, ni en el terreno práctico de las políticas en materia de discapacidad, ni en el terreno terminológico. El uso en el art. 49 CE original del término «disminuidos» no impedía el uso de otra terminología en las leyes, como lo prueba la propia evolución de la terminología legal. Hasta ahora, cinco leyes estatales han sido aprobadas en desarrollo del art. 49 CE primigenio:

1. La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos o LISMI (España, 1982), que hace referencia a «disminuidos» y a «minusválidos»; ya que, como el propio art. 49 CE al que desarrolla, pertenecería al tiempo en que prevalecía la visión médica o biológica de la discapacidad (Seoane Rodríguez, 2011, p. 26).
2. La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (España, 2003). Que desde un primer momento abría paso a los nuevos paradigmas sociales y de derechos, haciendo referencia a las «personas con discapacidad» (aunque en su texto aún se leen referencias a los «discapacitados», y a las «minusválías»).
3. La Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el Régimen de Infracciones y Sanciones en Materia de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (España, 2007). Que hace referencia en exclusiva a «personas con discapacidad». La Exposición de Motivos de esta Ley hace referencia al largo camino recorrido desde la LISMI “en el que se ha

pasado de hablar de disminuidos, minusválidos o deficientes, a sustituir estos términos por los de personas con discapacidad o con déficit de ciudadanía”. Poniendo de manifiesto que el art. 49 CE no suponía un obstáculo para que el legislador empleara la terminología que prefiriese.

4. La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; que alteró las tres anteriores con vistas a adaptarlas al CDPD.
5. El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (España, 2013). Que no solo hace referencia a las «personas con discapacidad», sino que elimina el término «minusválida» incluso para hacer referencia a la LISMI de 1982, que es referida en diversas ocasiones como «Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad» —falseándose su nombre como si fuera algo vergonzoso—.

5.2. ¿EL ART. 49 CE EN SU REDACCIÓN ORIGINAL SUPUSO DE POR SÍ UN AVANCE O UN RETROCESO TERMINOLÓGICO EN EL MOMENTO EN QUE SE REDACTÓ?

Se han considerado los efectos del art. 49 CE sobre la normativa posterior, pero también debe cotejárselo con la anterior. Normas que empleaban términos muy ofensivos no solo en la perspectiva actual, sino en comparación con el «disminuidos» del anterior art. 49 CE: «incapaces», «locos», «dementes», «anormales mentales», «defectuosos mentales», «imbéciles», «débiles mentales», «retrasados mentales», «idiotas» o «subnormales». Y las personas con discapacidad física no han salido mucho mejor paradas, habiendo recibido calificativos tales como «lisiados», «baldados», «tullidos», «deformes», «desgraciados», «inválidos», «inutilizados», «deficientes físicos» ...

Calificativos ‘gruesos’ y hasta peyorativos que se empleaban en infinidad de normas y resoluciones como las siguientes:

- a. Los arts. 32, 118, 200, 213, 215, 264, 665, 742, 1246 y 1263 del Código Civil en su redacción original de 1889 (España, 1889);
- b. El Real Decreto de 24 de abril de 1914, regulador del Patronato Nacional de Anormales;
- c. El Real Decreto de 7 de febrero de 1926 reorganizando y reformando el Cuerpo de Inválidos Militares -hasta ese momento Cuerpo de Inválidos-;
- d. El Decreto de 5 de junio de 1933 disponiendo que el Instituto de Reeducción profesional se denomine en lo sucesivo «Instituto Nacional de Reeducción de Inválidos»;
- e. La Orden de 16 de junio de 1936 nombrando a doña María López Corts nueva Maestra de retrasados y anormales mentales del Colegio Nacional de Ciegos;
- f. El Decreto de 28 de junio de 1957 creando el Patronato de Rehabilitación y Recuperación de Inválidos;
- g. Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre, por el que se establece en la Seguridad Social la Asistencia a los Menores Subnormales.

El término «disminuidos» no solo se mostraba más sensible que la terminología histórica referida, sino adelantado a su tiempo —como pone de manifiesto el arraigo de la terminología histórica dentro y fuera de las Cortes al aprobarse la Constitución—. Lo que da pie a preguntarse si realmente era pertinente modificar la terminología constitucional. Las concepciones predominantes inspiradas en el pensamiento de Pufendorf consideran válido el Derecho conscientemente creado mediante decisiones adoptadas por el procedimiento adecuado. Así lo han creído autores clásicos (Bagehot, 1867, pp. 35-36) y otros contemporáneos (Vile, 2008, p. 24; Tarello, 2002, pp. 46-47; De Otto y Pardo, 2008, pp. 19-22; Muñoz Machado, 2016, pp. 15-36; Laporta San Miguel, 2004, pp. 30-31), sin aceptarse límites impuestos por consideraciones historicistas.

Esta posición encierra la ventaja de facilitar corregir errores y garantizar a la sociedad libertad para reconfigurarse; pero también el inconveniente del que hace un siglo alertara Carl Schmitt al acuñar la expresión

«legislación motorizada» (Schmitt, 1958, p. 18): que tal concepción alimenta el adanismo normativo, y la reelaboración constante de las leyes con fines electoralistas. Muchas reformas, pocos resultados. Peor aún: los continuos cambios dificultan el conocimiento del Derecho hasta a los propios juristas, y ponen en peligro la seguridad jurídica (Fraga Iribarne, 1980, pp. 70-71; Menéndez Menéndez, 2004, pp. 16-18; Roca Guillamón, 1985, pp. 21-27; Embid Irujo, A., 2014, pp. 1-2).

Indudablemente, la ventaja y el inconveniente aquí planteados afectan a todas las normas jurídicas, pero su impacto es mayor cuanto mayor es la jerarquía de la propia norma. Por eso la modificación de la Constitución tiene más impacto que la de todas las otras normas jurídicas juntas, puesto que es la ley de leyes, superior a todas las demás.

La Constitución aspira a regir permanentemente el sistema político y el orden social con independencia de quién gobierne. Que una Constitución esté desfasada terminológicamente puede ser una señal de su buena salud: su fraseología «arcaizante», siempre que siga siendo inteligible y no provoque problemas interpretativos, sería la señal de que ha aprobado con nota la prueba del tiempo. Recuérdese que la Constitución más estable y venerada en su propio país es la de EE.UU., de 1787, cuyo texto original sigue mayormente en vigor y sin retocar.

Cabe cuestionar, por tanto, la necesidad de modificar una norma que no plantea problemas prácticos que no puedan solventarse por medio de una interpretación abierta que asegure su aplicación conforme a los valores del Estado Social y Democrático de Derecho. De ahí que el cambio del art. 49 CE sea doblemente cuestionable: al reformarse la Constitución para adaptarla a una determinada coyuntura, se sientan las bases para futuras reformas también coyunturales, contrarias a la vocación «metacoyuntural» de aquella. Peor aún, puede forzar esas reformas aún en el caso de no desearse, precisamente por el efecto de arrastre de la Constitución sobre las normas inferiores, que en su caso son todas las demás. Por estas dos razones una modificación constitucional innecesaria favorece el fenómeno ya aludido de la «motorización legislativa».

6. CONCLUSIONES

Hace muchos años que, en España —como en otros Estados—, existe legislación en materia de discapacidad que incide en los derechos de las personas que padecen desventajas físicas o psíquicas. La regulación jurídica de la discapacidad es un ámbito en el que no se esperan solo normas eficaces que mejoren la vida de las personas con discapacidad. Se espera también el empleo de una terminología sensible hacia quienes experimentan alguna discapacidad, que induzca a la ciudadanía a mostrar respeto y consideración hacia un colectivo tradicionalmente estigmatizado. Tan importantes se han vuelto los términos con que se hace referencia genérica a la situación de las personas con discapacidad, como las medidas específicas destinadas a solventar sus problemas concretos.

En este trabajo se ha hecho sucinta referencia a la evolución de la terminología empleada en España a lo largo del tiempo para hacer referencia a las personas con discapacidad, desde el Código Civil de 1889 hasta nuestros días. Se trasluce que el art. 49 CE no impedía al legislador promover políticas dirigidas a hacer a los ciudadanos sensibles a la dignidad y derechos de las personas con discapacidad —incluidas las de reforma terminológica—. Sean cuales fueran las imperfecciones del precepto, se aprobó con la mejor voluntad hacia las personas con discapacidad, rehuendo el uso de términos más ásperos en boga por aquel entonces. El art. 49 CE era más un vaso medio lleno que medio vacío: la reforma constitucional que ha eliminado el término «disminuidos» de la norma posiblemente no fuera precisa, y hasta cabe temer que sea contraproducente, ya que podría favorecer aún sin proponérselo el fenómeno de la «legislación motorizada», que hace décadas que es convertida el principal problema que enfrenta la elaboración y aplicación de las normas, tanto para la ciudadanía en general como para los operadores jurídicos en particular.

7. REFERENCIAS

- Antena 3 (18 de enero de 2024). Desaparece el término 'disminuido' de la Constitución española. <https://bit.ly/42U0OeM>.
- Aparicio Payá, M. (2016). Estigmatización, invisibilización y cosificación de las personas con diversidad funcional. Una aproximación desde la justicia como reconocimiento de Axel Honneth. *Revista Española de Discapacidad*. 4(1), 177-190. doi: <http://dx.doi.org/10.5569/2340-5104.04.01.10>.
- Bagehot, W. (1867). *La Constitución inglesa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Balaguer Callejón, F. (2018). Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (30), 37-62.
- Barriga Bravo, J.J. (2008). Imagen social y visibilidad de la discapacidad. En J.A. Ledesma (coord.), *La imagen social de las personas con discapacidad. Estudios en homenaje a José Julián Barriga Bravo* (pp. 15-56). CERMI.
- Baylos Grau, A.P. (2017). El futuro de las normas del trabajo que queremos. En M.L. Rodríguez Fernández y L. Mora Cabello de Alba (Coords.), *El futuro del trabajo que queremos* (pp. 115-132). Organización Internacional del Trabajo - Conferencia Nacional Tripartita.
- Campoy Cervera, I. (2018). Los derechos de los niños en la Constitución española de 1978: análisis y propuestas para su reforma, interpretación y aplicación conforme al actual modelo de los derechos de los niños, *Derechos humanos y constitución / coord. por Javier de Lucas Martín, José Manuel Rodríguez Uribes*, págs. 305-328. (<http://hdl.handle.net/10016/39945>)
- Carballeda, M., Demócrata. Información parlamentaria (3 de diciembre de 2023), No somos disminuidos, somos personas: por el cambio del artículo 49 de la Constitución. <https://bit.ly/3uP4xOb>.
- Cisternas Reyes, M. S. (2015). Desafíos y avances en los derechos de las personas con discapacidad: una perspectiva global. *Anuario De Derechos Humanos*, (11), 17–37. <https://doi.org/10.5354/adh.v0i11.37486>
- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones (44). 5 de enero de 1978. <https://bit.ly/3uZVBFI>.
- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones (72). 23 de mayo de 1978. <https://bit.ly/4a9xxPZ>.
- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones (108). 12 de julio de 1978. <https://bit.ly/49P8BwW>.

- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones (31). 16 de noviembre de 1977.
<https://bit.ly/3wrfMNe>.
- De Fuentes García-Romero de Tejada, C. (2016). Sobre el concepto jurídico de persona con discapacidad y la noción de apoyos necesarios. *Revista Española de Discapacidad*, 4(2), 81-99.
- De Otto y Pardo, I. (11ª reimpresión, 2008), *Derecho Constitucional*. Sistema de fuentes. Editorial Ariel SA.
- El Confidencial (29 de diciembre de 2023). PP y PSOE registran la reforma para eliminar el término 'disminuidos' de la Constitución.
<https://bit.ly/3uSMPth>.
- El Mundo (18 de enero de 2024), El Congreso aprueba la primera reforma social de la Constitución y suprime el término ‘disminuidos’ del artículo 49.
<https://bit.ly/4bWNbzU>.
- El País (19 de enero de 2024). Una reforma constitucional que va más allá del término ‘disminuido’ y pasa de la mirada asistencial a la inclusión.
<https://bit.ly/3wB0Ps7>
- eldiario.es (18 de enero de 2024). El Congreso aprueba la tercera reforma de la Constitución en 45 años para sustituir ‘disminuidos’ por ‘personas con discapacidad’. <https://bit.ly/3wz4qa8>.
- Embid Irujo, A. (2014), *Norma, Economía y Lenguaje en el derecho de la crisis económica. El control judicial de la actividad administrativa en la economía. Algunas reflexiones*. Documentación Administrativa (Nueva Época). Instituto Nacional de Administración Pública.
<https://bit.ly/42VT9wy>.
- Escorza Piña, S., Cruz Troyano, R., Salvador Salvador, G. y Sibón-Macarro, T.-G. (17 de octubre de 2024). La capacitación es un derecho. Reflexión en torno al artículo 49 *CIPARI 2024*. DOI: 10.13140/RG.2.2.25437.63204.
- España. Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024. Boletín Oficial del Estado, 17 de febrero de 2024, núm. 43, pp. 19462-19471. BOE-A-2024-3099.
- España. Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Boletín Oficial del Estado, 3 de diciembre de 2013, núm. 289, pp. 95635-95673. BOE-A-2013-12632.
- España. Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Boletín Oficial del Estado, 21 de abril de 2008, núm. 96, pp. 20648-20659. BOE-A-2008-6963.

- España. Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Boletín Oficial del Estado, 27 de diciembre de 2007, núm. 310, pp. 53278-53284. BOE-A-2007-22293.
- España. Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Boletín Oficial del Estado, 3 de diciembre de 2003, núm. 289, pp. 43187-43195. BOE-A-2003-22066
- España. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid, 25 de julio de 1889, núm. 206, pp. 249-259. BOE-A-1889-4763
- España. Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos. Boletín Oficial del Estado, 30 de abril de 1982, núm. 103, pp. 11106-11112. BOE-A-1982-9983
- España. Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm 311, pp. 29313-29424. BOE-A-1978-31229 [enlace a la versión original] y BOE-A-1978-31229 [enlace a la versión actual vigente desde el 17 de febrero de 2024]
- España. Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. Boletín Oficial del Estado, 30 de abril de 1977, núm. 103, pp. 9337-9343. BOE-A-1977-10733.
- España. Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. Boletín Oficial del Estado, 30 de abril de 1977, núm. 103, pp. 9343-9347. BOE-A-1977-10734.
- España. Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre, por el que se establece en la Seguridad Social la asistencia a los menores subnormales. Boletín Oficial del Estado, 7 de octubre de 1968, núm. 241, pp. 14237-14239. BOE-A-1968-1168.
- Europa Press (18 de enero de 2024). Sánchez pide ‘disculpas’ a las personas con discapacidad y celebra la reforma del 49: ‘Saldamos una deuda moral’. <https://bit.ly/3IAMgaV>.
- Fernández Riquelme, S. (2007). Los orígenes de la Beneficencia. Humanismo cristiano, Derecho de pobres y Estado liberal. La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas, (1), 12-30.
- Figari, C.A. y Fernández Unsain, R.A. (2023). Re-presentaciones sociales de la discapacidad: entre modelos y personas. Debates y perspectivas en la dinámica de las interacciones sociales. Revista Española de Discapacidad, 11(2), 10-12. <https://doi.org/10.5569/2340-5104.11.02.01>.

- Fraga Iribarne, M. (1980). La crisis del Estado constitucional. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (57), 59-82.
<https://bit.ly/3uF3v7C>
- FUNDEU (15 de octubre de 2018) personas con discapacidad, expresión recomendada, en fundeu.es/, <https://bit.ly/430WDhD>
- García de la Cruz Herrero, J.J. (2008). La inevitable estigmatización de las personas con discapacidad. En J.A. Ledesma (Coord.), *La imagen social de las personas con discapacidad. Estudios en homenaje a José Julián Barriga Bravo* (pp. 65-88). CERMI.
- García Martínez, A., Sieira, S. y Rastrollo Ripollés, A. (última actualización: diciembre 2017). Sinopsis artículo 49. Congreso de los Diputados.
<https://bit.ly/3IcBuY6>.
- Granizo Rodríguez, S. (2014). Representación cultural de la discapacidad. *Podium*. (26), 12-17.
- La Vanguardia (9 de enero de 2024). El término 'disminuidos' desaparecerá del artículo 49 de la Constitución la próxima semana. <https://bit.ly/3IeLqjK>
- Laporta San Miguel, F.J. (2004), Teoría y realidad de la legislación: una introducción general, En Aurelio Menéndez Menéndez (Coord.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho* (pp. 29-88). Thomson-Civitas.
- Levinson, S. (2012). Nuestra Constitución antidemocrática. En qué se equivoca la Constitución (y cómo puede corregirla el pueblo. Marcial Pons.
- Lifante Vidal, I. (2015). Capítulo 37: Interpretación jurídica. En J.L. Fabra Zamora y V. Rodríguez Blanco (Coords.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho* (pp. 1349-1387). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Madero Villarejo, F. (2008). Una historia que conté a Julián Barriga. En J.A. Ledesma (Coord.), *La imagen social de las personas con discapacidad. Estudios en homenaje a José Julián Barriga Bravo* (pp. 57-64). CERMI.
- Martínez Callén, R. et alii (1972). El subnormal y la sociedad. Problemas de diagnóstico y reeducación precoz. *Annals de Medicina*, 58(10). 452-466.
- Menéndez Menéndez, A. (2004). Introducción. En Aurelio Menéndez Menéndez (Coord.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho* (pp. 15-23). Thomson-Civitas.
- Muñoz Machado, S. (2016), *Vieja y nueva Constitución*, Editorial Planeta SA.
- Newtral (16 de enero de 2024). Qué se vota en el Congreso: la reforma de la Constitución para eliminar el término ‘disminuido’ en alusión a los discapacitados. <https://bit.ly/3P4pGeb>

- Organización de las Naciones Unidas (2015). Resolución A/RES/70/1: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://bit.ly/3wyBuir>.
- Organización de las Naciones Unidas (13 de diciembre de 2006). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad: Resolución aprobada por la Asamblea General. A/RES/61/106.
- Organización de las Naciones Unidas (1975). Resolución A/RES/3447 (XXX) de la Asamblea General: Declaración de los Derechos de los Impedidos de 9 de diciembre de 1975. <https://bit.ly/3TgGgdw>.
- Organización de las Naciones Unidas (1971). Resolución A/RES/2856 (XXVI). Declaración de los Derechos del Retrasado Mental de 20 de diciembre de 1971. <https://bit.ly/3Tf3a4Q>.
- Pastor Palomar, N. (2019). Reservas a la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, en *Revista Electrónica De Estudios Internacionales*, 37, 1-34. DOI: 10.17103/reei.37.08
- Pereda, R.M. El País (3 de marzo de 1977). Los subnormales tienen derecho a ser hombres. <https://bit.ly/3uHtQ4W>.
- Público (18 de enero de 2024). El Congreso destierra el término ‘disminuidos’ de la Constitución entre reivindicaciones de más reformas. <https://bit.ly/3UZdiQq>.
- Roca Guillamón, J. (1985), Codificación y crisis del Derecho civil. *Anales de Derecho* (8). Universidad de Murcia. 7-32.
- RTVE (25 de enero de 2024). Aprobada definitivamente la reforma del artículo 49 de la Constitución para eliminar el término 'disminuido'. <https://bit.ly/3wvX5Im>.
- Salvador Salvador, J. y Salvador Salvador, G. (2019). La simplificación del lenguaje jurídico en España: una propuesta de regulación del proceso de redacción legislativa, *Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, (42), 75-85. <https://bit.ly/3T4vyWe>
- Sardina-Páramo, J.A. (1972). Los derechos del subnormal. Problemas fundamentales del estatuto jurídico del subnormal en el derecho español. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. 12(2). 225-266.
- Schmitt, C. (1958). Die Lage der europäischen rechtswissenschaft / La situación de los estudios jurídicos europeos, *Internationaler Universitäts-verlag Tübingen*. <https://bit.ly/49Lto4Z>.
- Senado. Diario de Sesiones (46), 30 de agosto de 1978. <https://bit.ly/49Ltvxr>.
- Seoane Rodríguez, J.A. (2011). La Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad: perspectiva jurídica. Siglo Cero. *Revista Española sobre Discapacidad Intelectual*, 42(237), 21-32.

- Serna Berná, P. y Santos Ruiz, A. (2015). Instrumentos de medida de la percepción del estigma en personas con discapacidad intelectual. *Revista Iberoamericana de Enfermería Comunitaria*. 8(1), 53-61.
- Tarello, G. (2002). *Cultura Jurídica y Política del Derecho*. Fondo de Cultura Económica - Editorial Comares SL.
- Unión Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, 2016/C 202/02, 07 de junio de 2016, pp. 389-405. <https://bit.ly/3uZF70l>.
- Unión Europea (3 de marzo 2021). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030. <https://bit.ly/49mHIHr>.
- Vila Merino, E.S., Rascón Gómez, T. y Calderón Almendros, I. (2024). Discapacidad, estigma y sufrimiento en las escuelas: Narrativas emergentes por el derecho a la educación inclusiva, *Educación XXI*. 27(1), 353-371.
- Vile, M.J.C. (2008), Constitucionalismo y separación de poderes, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VOX (18 de enero de 2024). Artículo 49 | Méndez: ‘Estamos de acuerdo en eliminar el término disminuido, pero no podemos apoyar esta reforma’. <https://bit.ly/4bQ1XrT>.

LA LIBERTAD DE CÁTEDRA: UN LIMITADO DERECHO CONSTITUCIONAL

JAVIER ÁLVAREZ PEREA
Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

En el ordenamiento jurídico español la libertad de cátedra es un derecho indisociable e inherente al ejercicio docente, que parece dotar al enseñante y a su actividad profesional de un estatuto específico. Se trata de un derecho fundamental contemplado por la Constitución española de 1978 que dota de identidad a la actividad docente, si bien el texto constitucional no llega a aclarar el alcance y límites del ejercicio de esta libertad fundamental que, si bien está sometida a reserva de Ley al amparo del art. 53.1 de la CE, no está regulada expresamente por ninguna Ley Orgánica más allá de la mención a su reconocimiento en aquellas normas relativas a la enseñanza en la diversidad de niveles, por lo que es imprescindible recurrir a la justicia ordinaria pero, sobre todo, al Tribunal constitucional para conocer qué protege exactamente y cuáles son sus límites.

Ese es el objetivo básico de este trabajo, ofrecer al docente una guía orientativa desde el punto de vista jurídico, pero también práctico, que ayude a situar a la libertad de cátedra en su debido contexto para un mejor uso de las facultades con que nos habilita al profesorado para no incurrir, por desconocimiento, en errores de cobertura.

A lo largo de años de ejercicio docente he podido extraer la impresión fundamentada, que no infundada, de que los hábitos docentes y el mutuo respeto corporativo nos lleva por el errado camino de entender que la libertad de cátedra es la panacea de la libertad docente incurriendo en un craso error, pues aquello que protege y para lo que habilita es realmente muy concreto y limitado, de tal manera que, tras el estudio

detenido de lo que realmente supone este derecho fundamental podría devenir en una toma de conciencia que situara los pre-juicios en una mera ensoñación.

Metodológicamente se ha recurrido a una bibliografía diversa tales como manuales de derecho constitucional, monografías, artículos especializados, pero fundamentalmente nos centramos en el pronunciamiento de jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En una primera instancia quiero ofrecer un perfil sobre lo que ha de entenderse por derechos fundamentales en el ordenamiento español con la finalidad de analizar los que están contemplados en artículo 20 de la Constitución española. Seguidamente se aborda a libertad de cátedra desde la perspectiva constitucional en atención a su titularidad, límites y modulación, para finalizar con las coberturas o ausencia de ellas en el ámbito universitario. En las conclusiones ofreceremos una discreta crítica sobre este derecho fundamental.

2. APROXIMACIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Explícitamente enunciada en el artículo 20 de la Constitución española de 1978 que se enmarca en la Sección Primera, del Capítulo II del Título I de nuestra Carta Magna, se comprende entre los denominados *derechos fundamentales*, por lo que conviene perfilar qué ha de entenderse por tal.

El origen de esta denominación parece remitir al constitucionalismo alemán, siendo su primera aparición la contemplada en la Constitución alemana de 20 de diciembre de 1848, reapareciendo en la de Bonn de 1949 considerándose directamente asociada al reconocimiento previo de la soberanía popular¹¹², que han sido entendidos por el profesor Pérez Royo como la constitucionalización democrática de la idea de los

¹¹² Cfr. Javier Pérez Royo (2014), *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, p. 180. Otras visiones doctrinales de interés son las mantenidas en Miguel Ayuso (ed.) (1012), *El problema del poder constituyente. Constitución, soberanía y representación en la época de las transiciones*, colección *Prudentia Iuris*, Marcial Pons. Una visión compendiada de los derechos humanos en Javier Sánchez Sánchez ed. (2021) *Compendio de derechos fundamentales: la libertad en español*, Tirant lo Blanch.

derechos naturales¹¹³ en tanto los deriva de declaraciones históricas como la *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia* de 12 de junio de 1776 y la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 en cuyo preámbulo se reconoce explícitamente la comprensión iusnaturalista de la Asamblea Nacional. La Declaración de Virginia, realizada por la Convención plena y libre también se expresa en términos iusnaturalistas reconociendo la independencia y libertad de los individuos que poseen «ciertos derechos innatos» que preceden el pacto social —en consonancia con la tradición contractualista de Locke— que garantiza la inmunidad frente al orden político lo que resulta de extraordinario interés para comprender también el estatuto específico del que gozan en la actualidad los *derechos fundamentales*.

La condición de derechos naturales inherentes al ser humano y prepolíticos o, al menos, precontractuales, los sitúa en una posición preeminente respecto al resto de los preceptos emanados de la acción propia del legislador ordinario al blindarse bajo textos declarativos lo que posteriormente se entenderá como constitucionalización de ciertos derechos específicos. Para Fernández Galiano prevalece la distinción esencial entre derechos fundamentales y naturales en los siguientes términos:

Se entienden por *derechos fundamentales* aquellos derechos de los que es titular el hombre no por graciosa concesión de las normas positivas, sino con anterioridad e independientemente de ellas y por el mero hecho de ser hombre, de participar de la naturaleza humana. Consecuencia inmediata de lo anterior es que tales derechos son poseídos por todo hombre, cualquiera que sea su edad, condición, raza, sexo o religión, estando, por tanto, más allá y por encima de todo tipo de circunstancia discriminatoria. Dicho de otro modo: que así como por lo que se refiere a los demás derechos, cada persona los ostentará o no según las circunstancias en que se encuentre (el mayor de edad ostenta unos derechos que no tiene el menor, el padre de familia posee unas facultades de que carece quien permanece soltero, etc.), los derechos naturales, en cambio, constituyen una dotación jurídica idéntica para todos, puesto que

¹¹³ *Op. cit.*, p. 190ss.

todos participan por igual de la naturaleza humana, que es su fundamento ontológico (1990, p. 261).

No es inusual, entre los especialistas, el reconocimiento de la evidente existencia de unos derechos previos al texto constitucional lo que deja abierta de un lado una cierta visión iusnaturalista o al menos el reconocimiento de su proceso evolutivo a través de la constitucionalización de unos determinados derechos. Otros autores como Gregorio Peces-Barba contempla cuatro modelos de análisis aplicados a los derechos fundamentales (iusnaturalista, escéptico, positivista-voluntarista y pragmático), considerando sobre el primero de ellos como meramente retórico en la medida en que su afirmación supone quedarse en el plano axiológico requiriendo una positivización si se pretende en ellos eficacia jurídica. En lo referente al modelo escéptico asume que rechaza la el mero concepto de derechos fundamentales al carecerse de una noción que actúe como sujeto capaz de ejercer esos derechos, lo que socava su fundamentación. En cuanto al modelo positivista-voluntarista entendería por derechos fundamentales solo aquellos que así son considerados por la autoridad legisladora competente; mientras el modelo pragmático se ocupa de las técnicas positivistas procesales en sentido estricto y de su análisis comparativo internacional (1983, págs. 18ss). Por lo que decide optar por una tercera vía consistente en un modelo que denomina dualista y que «sostiene la propia autonomía de la realidad de los valores de los derechos fundamentales, que deben por consiguiente ser estudiados en primer nivel, es decir, como filosofía de los derechos fundamentales» (1983, pág. 25) y, con cierta visión humanista del derecho considera que la filosofía democrática y de los derechos del hombre responde a una evolución de la comprensión del derecho cuya explicación y aplicación no siempre ha sido acertada (1983, pág. 48), con lo que enlaza esta comprensión de los derechos fundamentales con la filosofía de los derechos humanos que requieren del cumplimiento de ciertas exigencias para su positivización tales como:

1. Que una norma jurídica positiva las reconozca (normalmente con rango constitucional o de ley ordinariamente).

Que de dicha norma derive la posibilidad para los sujetos de derecho de atribuirse como facultad, como derecho subjetivo, ese derecho fundamental.

Que las infracciones de esas normas, y por tanto el desconocimiento de los derechos subjetivos que derivan de ellas, legitime a los titulares ofendidos para pretender de los tribunales de justicia el restablecimiento de la situación y la protección del derecho subjetivo, utilizando si fuese necesario para ello el aparato coactivo del Estado (1983, pág. 63).

Por mi parte entiendo que por encima de disquisiciones sobre el origen iusnaturalista o no de los derechos fundamentales en lo que a nuestro ordenamiento se refiere me sumo al profesor Naranjo al afirmar que «en todo caso no existen derechos fundamentales fuera de la Constitución» (2021, pág. 432), por lo que entiendo muy estéril la discusión sobre la evolución iusnaturalista de los derechos fundamentales y sobre los derechos humanos cuya eficacia depende del reconocimiento explícito de una norma jurídica de rango superior pues como afirma el ya citado profesor Naranjo se trata, a la luz del Tribunal Constitucional de «normas constitucionales de naturaleza principal»:

Los derechos fundamentales son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores, que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política; son, en fin como dice el artículo 10 de la Constitución, el “fundamento del orden jurídico y de la paz social” (STC 53/1985, de 11 de abril, F. J. 4).

De otra parte, Pérez-Luño destaca la condición objetiva del derecho «hace referencia a una norma o conjunto de normas o preceptos imperativo-atributivos que integran el orden jurídico positivo formalmente válido, es decir, a un conjunto de reglas que no solo imponen obligatoriamente unas conductas o deberes, sino que también imponen o conceden unas determinadas facultades» (2018, pág. 50).

Los derechos fundamentales también poseen una segunda naturaleza jurídica *subjetiva* que «hace referencia a la atribución de una facultad o facultades a un sujeto determinado para exigir de otro o de otros unas determinadas conductas» (ibidem).

3. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN

Mencionada en el artículo 20.1.c) de la CE, forma parte de los denominados derechos fundamentales, pero ¿qué libertades y derechos se contemplan en el citado artículo?

Cabría pensar que al tratarse de un derecho asociado a la actividad docente este artículo hiciera referencia a la enseñanza o al derecho a la educación pero, aunque el Tribunal Constitucional ha establecido su correlación considerando que «la libertad de enseñanza, reconocida en el artículo 27.1 de la Constitución implica, de una parte, el derecho de crear instituciones educativas (artículo 27.6) y, de otra, el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan» (STC 5/1981 de 13 de febrero. F. J. 7), estamos estudiando una manifestación de la libertad de comunicación, aunque la doctrina no sea unánime al respecto.

El artículo 20 de la CE contempla lo que genéricamente se ha denominado «libertad de expresión», porque esta libertad afecta de manera muy directa a toda la población en el primer enunciado, si bien el Tribunal Constitucional entiende que «el artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, *garantiza el mantenimiento de la comunicación pública libre*, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra» (STC 6/1981 de 16 de marzo F. J. 3 —la *cursiva* es mía—).

En este sentido, sin necesidad de reproducir el texto constitucional íntegro podemos apuntar que contempla cuatro derechos diferentes: la libertad de expresión de pensamientos, ideas y opiniones; las libertades de producción literaria, artística, científica y técnica; la libertad de cátedra y la libertad de comunicación de información veraz. Si bien otras tendencias doctrinales, que suscribo, consideran que el art. 20 de la CE contempla un único derecho a la libertad de expresión y el articulado no hace más que poner de relieve una diversidad de manifestaciones de este y, a tenor del art. 10.1 de la CE han de ser considerados inviolables e inherentes a la dignidad de la persona formando parte del fundamento

del orden político y de la paz social quedando, el asunto de su interpretación, zanjado en la jurisprudencia constitucional que será tenida en consideración para dirimir asuntos de esta índole.

4. ¿QUÉ ES LA LIBERTAD DE CÁTEDRA?

4.1. PERFIL CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA

Considera Enriqueta Expósito que la libertad de cátedra es autónoma y constitucionalmente diferenciada de la libertad de expresión en lo que respecta a la titularidad, contenidos y ámbito de aplicación (1995, pág. 104) y ciertamente es así. Mientras la libertad de expresión es universal, la libertad de cátedra solo se aplica a la actividad docente de manera muy concreta y específica.

Como vimos, doctrinalmente desde la perspectiva del Tribunal Constitucional, es fronteriza y no facilita tomar una determinación definitiva, habiendo de recurrir a las disposiciones jurisprudenciales para obtener los perfiles de aquellas competencias que le son propias estableciendo el alcance y límites de esta libertad fundamental.

Frente a la visión maximalista que *a priori* tiende a atribuirle unas facultades indefinidas como libertad docente que convertiría al profesorado en «soberano» de su docencia, contrasta la doctrina del Tribunal Constitucional que ya en 1989 dispuso a través de un Auto que «la libertad de cátedra no puede identificarse, obvio es decirlo, con el derecho de su titular a autorregular íntegramente y por sí mismo la función docente en todos sus aspectos».

De esta manera el TC la ha interpretado de dos formas, la primera vinculada a la libertad de expresión como manifestación de la libertad de comunicación; y de otro ha reconocido su estrecho vínculo con la libertad de enseñanza. En 1992 define la libertad de cátedra en los siguientes términos:

es en primer lugar y fundamentalmente una proyección de la libertad ideológica y de difundir y expresar libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada

profesor asume como propias, en relación a la materia objeto de su enseñanza (STC 217/1992 de 1 de diciembre de 1992, F. J. 2).

Bajo la premisa de esta cita estamos ante un derecho relacionado con el art. 16.1 de la CE que «garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley», y que el TC englobaría genéricamente en la denominada «libertad de creencias» (Naranjo Cruz, 2021, pág. 476) comprendiendo todas aquellas comprensiones que pretenden dar respuesta a las grandes cuestiones humanas sobre el mundo y la sociedad, esto es las cuestiones ideológicas y religiosas.

De otro lado el TC desde el inicio de su jurisprudencia sobre la libertad de cátedra la vincula con la libertad de enseñanza en relación con la libertad ideológica, religiosa y de expresión como sigue:

La libertad de enseñanza que explícitamente reconoce nuestra Constitución (art. 27.1), puede ser entendida como una proyección de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a expresar libremente los pensamientos, ideas u opiniones que también garantizan y protegen otros preceptos constitucionales (especialmente los artículos 16.1 y 20.1, a). Esta conexión queda, por lo demás explícitamente establecida en el artículo 9 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales firmado en Roma en 4 de noviembre de 1950, en conformidad con el cual hay que interpretar las normas relativas a derechos fundamentales y libertades públicas que nuestra Constitución incorpora, según dispone el artículo 10.2 (STC 5/1988, de 13 de febrero de 1981, F. J. 7).

Por consiguiente, cabe entender la libertad de cátedra como un derecho fundamental sostenido en la complementariedad bidimensional pues analizada aisladamente según el puesto que ocupa en el articulado constitucional es un derecho relacionado con la libertad de expresión y comunicación mientras que, por su titularidad, contenido y ámbito de aplicación tanto la legislación educativa del periodo democrático como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la han puesto en relación con el art. 27 de la CE sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

4.2. TITULARIDAD

Ha sido discutido si la libertad de cátedra es un derecho fundamental o una garantía institucional, lo que nos es necesariamente contradictorio según la doctrina del Tribunal Constitucional; sea como fuere todo derecho o norma objetiva enunciada en el ordenamiento jurídico requiere de un titular facultado para su ejercicio y/o reclamación en caso de dificultad, ya sean personas físicas o jurídicas, individuos o colectivos.

Así, la libertad de cátedra es individual y se hacen acreedores de ella todos los docentes sin distinción, por motivo de nivel académico ni tampoco en relación con la titularidad pública o privada del centro educativo en el que imparta su docencia. Hay que incidir en que la titularidad de esta libertad es personal, no derivada de su pertenencia o vinculación a un departamento didáctico, equipo docente o claustro de profesores. El Tribunal constitucional dice de manera explícita que se trata de «el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar» (STC 5/1981, de 13 de febrero, F. J. 7), lo que ha sido detalladamente explicitado al verse obligado a deslindar las garantías institucionales de los derechos fundamentales como correlato del deslindamiento de las dimensiones individuales e institucionales de la *libertad académica* considerando que «la autonomía [universitaria] es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual constituida por la libertad de cátedra» (STC 26/1987, de 27 de febrero, F. J. 4), dejando muy claro el TC que

aunque tradicionalmente por libertad de cátedra se ha entendido una libertad propia solo de los docentes en la enseñanza superior [...] **el constituyente de 1978 ha querido atribuir esta libertad a todos los docentes, sea cual fuere el nivel de enseñanza en que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora.** (STC 5/1981, de 13 de febrero, F. J. —la **negrita** es mía—).

Así pues, tenemos la titularidad personal de la libertad de cátedra junto a su universalidad en cuanto afecta a todos los docentes sin excepción, quedando ahora la cuestión de perfilar su doble contenido *negativo* y *positivo*.

a. Contenido negativo

El contenido negativo viene referido a la capacidad del titular de resistir cualquier injerencia externa, se trata de un contenido de inmunidad que se ejerce primeramente frente al legislador ordinario, si bien la administración educativa, la institución universitaria o la titularidad de los centros docentes privados también pueden ser agentes relevantes en la limitación de la libertad de enseñanza del profesorado, de ahí la necesidad de delimitar el contenido negativo que coincidirá, además, con el contenido esencial o mínima expresión irreductible de este derecho fundamental. Por esa razón el Tribunal Constitucional se ha expresado en los siguientes términos:

La libertad de cátedra, en cuanto a libertad individual del docente, es en primer lugar y fundamentalmente, una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por lo tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido, no exclusivamente pero sí predominantemente negativo (STC 217/1992 de 1 de diciembre, F. J. 2).

De donde podemos colegir que el contenido esencial de la libertad de cátedra radica en la ausencia de trabas al profesorado.

b. Contenido positivo

Se corresponde con el elenco de facultades otorgadas a su titular personalmente, en el ejercicio de su libertad de enseñanza, de la que es parte son identificarse plenamente. El Tribunal Constitucional lo ha abordado con criterios gradualistas y limitadores de la siguiente manera:

La libertad de cátedra tiene también su amplio contenido positivo en el nivel educativo superior que no es necesario analizar aquí. En los niveles inferiores, por el contrario, y de modo, en alguna medida gradual, este contenido positivo de la libertad de enseñanza va disminuyendo puesto que, de una parte son los planes de estudio establecidos por la autoridad competente, y no el propio profesor los que determina cuál es el contenido mínimo de la enseñanza y son también estas autoridades

las que establecen los medios pedagógicos (artículo 27.5 y 8) y, de la otra y sobre todo, esta no puede orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme a sus convicciones (STC 5/1981, de 13 de febrero, F. J. 9).

Como puede apreciarse, no ofrece una relación de contenidos positivos que nos permitan conocer con precisión el alcance de esta libertad en el ejercicio docente. Para algunos autores, como Castillo Córdova las facultades referidas en esta cita son relativas a la «libertad en la preparación y transmisión del mensaje, así como la libertad en el concreto método de enseñanza» (2006, págs. 330-331), criterio que no puedo compartir totalmente por razones que serán expuestas con posterioridad: la metodología en la enseñanza no parece estar amparada por la libertad de cátedra en tanto su adopción puede recaer en un departamento didáctico, por poner un ejemplo.

La Audiencia Nacional, en referencia a esta misma sentencia del Tribunal Constitucional entendió que la libertad de cátedra está vinculada a «la existencia de una ciencia libre (y libremente transmisible) no sometida a criterio oficial [...] en el sentido positivo de libre exposición de la propia investigación y de la orientación de los contenidos docentes» (SAN de 12 de mayo de 1989, F. J. 2).

4.3. LÍMITES DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA

4.3.1. Los límites marcados por la Constitución: art. 20.4

Es frecuente abordar la definición de algo más que por lo que es, por lo que no es; y la libertad de cátedra no constituye una excepción. Desde el inicio de la jurisprudencia constitucional se ha ido delimitando el campo de aquello para lo que no faculta, recordando que su consagración en el texto constitucional no lo absolutiza, sino que supone el reconocimiento de unos límites inmanentes (Cfr. Enriqueta Expósito, 1995, págs. 180-181), es destacable el recorrido que al respecto ha ofrecido el Tribunal Constitucional en estos años de democracia declarando que no existen derechos o libertades absolutas ni posibles prevalencias de un derecho fundamental sobre otro, siendo pacífico el pronunciamiento de la doctrina al respecto.

De esta manera la relación de la libertad de cátedra con otros derechos contemplados en el art. 27 de la CE ha sido armonizada de manera que no se susciten prevalencias considerando siempre el criterio de que «ningún derecho constitucional, [...], es un derecho ilimitado» (STC 11/1981, de 9 de abril, F. J. 9). Citando al profesor Naranjo:

En efecto, los poderes públicos no pueden limitar un derecho fundamental a su antojo. Sólo cabe limitar un derecho fundamental cuando dicha restricción venga justificada por la protección de otro bien o derecho constitucionalmente garantizado, cumpla con el requisito de proporcionalidad y respete el contenido esencial del derecho limitado (2021, pág. 440).

Y ¿cuáles son esos límites de este derecho fundamental? El primero lo hallamos en el texto constitucional cuando dice literalmente en el artículo 20. 4: «estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia». La doctrina discute la subordinación de la libertad de cátedra a estos límites, por mi parte, sin comentar las distintas posiciones, me parece que el hecho de que esté contemplado en este artículo lo sitúa claramente afectado por los límites expuestos en la Constitución.

Aunque los derechos fundamentales están sometidos a reserva de ley por el art. 53 de la CE, otorgando al legislador la facultad de establecer límites inmanentes, pero respetando en todo caso el contenido esencial, Blanca Lozano nos pone en aviso de la fragilidad de la libertad de cátedra en tanto

[los] «límites “intrínsecos” o “internos” de los derechos fundamentales, en cuanto se limitan a circunscribir el ámbito de protección del derecho, de acuerdo con su propia naturaleza u objeto, no están sometidos a la reserva de Lea del artículo 53.1. CE, lo que resulta evidente, como se verá, en el caso de la libertad de cátedra que nos ocupa, cuyo ejercicio puede ser delimitado, *verbigracia*, por un simple acuerdo de departamento universitario que incida en el ámbito o cauce —la enseñanza— en el que el derecho se desarrolla» (1995, págs. 172-173).

A lo que podemos sumar una numerosa lista de órganos unipersonales o colegiados facultados para limitar este derecho fundamental según la legislación vigente en materia educativa, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dado que su capacidad reguladora y organizadora de la docencia la dota de contenidos que obligan al docente a modular su mensaje. Y en estas líneas ni siquiera estoy pensando en cuestiones metodológicas u organizativas porque, como ya veremos, no están amparadas por la libertad de cátedra.

4.3.2. El contenido mínimo de la libertad de cátedra

El contenido mínimo o esencial de la libertad de cátedra se identifica con su contenido negativo y el TC lo explica en los siguientes términos:

Se trata, [...], de una libertad frente al Estado o, más generalmente, frente a los poderes públicos, y cuyo contenido se ve necesariamente modulado por las características propias del puesto docente o cátedra cuya ocupación titula para el ejercicio de esa libertad. Tales características vienen determinadas, fundamentalmente, por la acción combinada de dos factores: la naturaleza pública o privada del centro docente en primer término, y el nivel o grado educativo al que tal puesto docente corresponde, en segundo lugar.

En los centros públicos de cualquier grado o nivel la libertad de cátedra tiene un contenido negativo uniforme en cuanto que habilita al docente para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada, es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de los que el amplio marco de los principios constitucionales hacen posible. Libertad de cátedra es, en este sentido, noción incompatible con la existencia de una ciencia o una doctrina oficiales [...].

En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales. Esta neutralidad, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir

para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 de la Constitución), es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente. La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos regulados en la L.O.E.C.E. impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita.

5. MODULACIONES DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA

5.1. LIBERTAD DE CÁTEDRA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

5.1.1. Respetto a la materia

La libertad de cátedra no es un derecho abstracto ejercitable por cualquier persona dedicada a la enseñanza, sino que es atribuible a «quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro del puesto docente que ocupan» (STC 5/1981, de 13 de febrero, F. J. 7), por lo que el puesto docente específico (profesor/a de...) es el que modula su disfrute en función de una diversidad de factores entre los que se destacan la naturaleza del centro y el nivel educativo.

Y aunque existe el reconocimiento de que en la educación no solo está presente la transmisión de conocimientos, sino también de valores, otra sentencia paradigmática del Tribunal Constitucional puntualiza que:

en cuando libertad individual del docente, es en primer lugar una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la *posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la*

materia objeto de su enseñanza (STC 217/1992 de 1 de diciembre, F. J. 2 —la *cursiva* es *mia*—).

En consecuencia, no ampara cualquier forma de libertad de expresión, asunto que ya de por sí conlleva sus límites, sino tan solo aquellas ideas o convicciones interiorizadas por el docente que, además, han de guardar una coherencia y correlación con la materia que es objeto de la acción formativa o educativa. No se trata de hablar de cualquier cosa, la libertad de cátedra, a tenor de lo afirmado por el TC, no habilita al profesorado a emitir cualquier opinión sobre los asuntos que considere oportunos sino, tan solo, aquellos que guardan relación con la materia.

5.1.2 Naturaleza del centro

La naturaleza privada o pública del centro también es moduladora. El hecho de que la CE contemple el derecho de promover iniciativas educativas y que la ley faculte a esos centros de la posibilidad de establecer un ideario educativo propio, convierte al centro en otro agente modulador

La existencia de un ideario, conocida por el profesor al incorporarse libremente al centro o libremente aceptada cuando el centro se dota de tal ideario después de esa incorporación, no le obliga, como es evidente, ni a convertirse en apologista del mismo, ni a transformar su enseñanza en propaganda o adoctrinamiento, ni a subordinar a ese ideario las exigencias que el rigor científico impone a su labor. El profesor es libre como profesor, en el ejercicio de su actividad específica. Su libertad es, sin embargo, libertad en el puesto docente que ocupa, es decir, en un determinado centro y ha de ser compatible, por tanto, con la libertad del centro, del que forma parte el ideario (STC 5/1981 de 13 de febrero, F. J. 10).

5.1.3. El nivel educativo

El nivel educativo resulta decisivo a la hora de modular este derecho fundamental asociado a los contenidos del mensaje. Es evidente que cuanto menor es el nivel y edad de los educandos más limitada es la acción del docente, entre otras cosas, porque el diseño curricular de la administración resulta más férreo además de la vulnerabilidad intelectual y moral del alumnado. El riesgo de adoctrinamiento ha sido en

numerosas ocasiones señalado por la jurisprudencia de la justicia ordinaria y constitucional.

6. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA EN LA UNIVERSIDAD

Probablemente sea este el ámbito donde más extensión alcanza este derecho fundamental dado que gradualmente han ido desapareciendo elementos moduladores a la vez que la dimensión investigadora adquiere mayor importancia. Ahora bien, es posible que el docente considere la cobertura de la libertad de cátedra para asuntos que no ampara. Veamos algunos de ellos.

6.1. PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN

Podría sorprender a los colegas docentes no familiarizados con la normativa universitario pero si bien la acción de programar, examinar, corregir y examinar están entre las actividades docentes éstas no caen bajo el amparo de la libertad de cátedra pues pertenecen a los departamentos.

Ante la reclamación interpuesta por un grupo de destacados profesores de la Universidad de Sevilla contra los Estatutos de 1988 el TC se pronunció de la siguiente manera:

Esta vulneración del derecho a la libertad de cátedra que se imputa a la previsión de que "tanto los exámenes parciales como los finales versarán sobre el temario propuesto por el Departamento", puede calificarse de infundada. En efecto, si bien resulta evidente que la libertad de cátedra se traduce, como ya dijo este Tribunal tempranamente (STC 5/1981, fundamento jurídico 7º), en el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites del puesto docente que ocupan, no puede ya decirse lo mismo respecto a que ese derecho fundamental comprenda también la función de examinar o valorar los conocimientos adquiridos por los alumnos en la materia o disciplina sobre la que versan las enseñanzas (STC 217/1992 de 1 de diciembre, F.J. 2).

Forma parte de la labor del profesorado impartir la docencia, investigar, asumir cuanto trámite burocrático le exija la administración competente

y evaluar al alumnado. El asunto es que el Tribunal Constitucional ha entendido que la docencia es una cosa y la evaluación otra muy distinta pues considera «perfectamente deslindable la labor de enseñar y la función de examinar, sin que ésta sea consecuencia necesaria de aquélla» (STC 217/1992 de 1 de diciembre, F.J. 3). En definitiva, sí es obligación del profesorado realizar exámenes o actividades de evaluación continua y calificarlos, pero éstos no se derivan necesariamente de su enseñanza. Son, qué duda cabe, labor docente y, por lo tanto, acometida por docentes, pero no está indefectiblemente asociada a la docencia personal marcada dentro de los límites del puesto docente que ocupa, en consecuencia no está cubierta por la libertad de cátedra y su responsabilidad recae sobre los departamentos que determinan la materia a impartir así como las condiciones de evaluación.

Aunque la organización y funcionamiento de las universidades constituya la base y garantía de la libertad de cátedra (ATC 42/1992), esto no significa que los centros docentes queden desapoderados de las competencias legalmente reconocidas para disciplinar la organización de la docencia (ATC 457/1989) y que no puedan regular la prestación del servicio público de la educación superior del modo que juzguen más adecuado (ATC 817/1985), siempre que respeten, claro es, el contenido esencial de la referida libertad de cátedra. La facultad examinadora entra cabalmente en esa facultad de autoorganización de los centros docentes sin que con ello se vulnere la libertad de cátedra (STC 217/1992 de 1 de diciembre, F.J. 3)

6.2. DESIGNACIÓN DE DOCENCIA

Este es un asunto que en nuestra historia democrática también ha sido llevado ante la justicia ordinaria y ante la justicia constitucional resolviéndose que:

Aplicando la doctrina expuesta al presente supuesto se hace necesario confirmar la causa de inadmisión vertida en nuestra providencia de 13 de enero de 1992, pues, como sostiene el Ministerio Fiscal, la demanda carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión en forma de Sentencia por parte del Tribunal Constitucional, conforme a lo establecido en el art. 50.1 c) de su Ley Orgánica.

En efecto, el art. 8 de la L.R.U., tras definir los Departamentos universitarios como los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y enseñanza, y precisar que agrupa a todos los docentes cuyas especialidades se corresponden con el área, establece, en su párrafo tercero, que a ellos corresponde la articulación y coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de las Universidades [...].

Una de sus principales actividades es la organización de la docencia en todos sus aspectos, lo que incluye la atribución de puestos docentes concretos, para cada año académico (ATC 42/1992, de 12 de febrero, F.J.3).

7. CONCLUSIÓN

Hemos estudiado la libertad de cátedra como derecho fundamental en el ordenamiento español a través de la doctrina y de la jurisprudencia constitucional constatando que, la mayoría de las veces, el profesorado ha contado con una ensoñación prejuiciosa acerca de la cobertura que ésta presta a su acción docente.

Los límites que la generan y modulan su ejercicio, así como la fragilidad con la que puede ser conculcada me hace pensar que más que un derecho fundamental podría servir de ejemplo de lo que Alexy ha denominado un *mandato de optimización*.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agudo Zamora, M y otros, (2021), Manual de Derecho Constitucional, Tecnos.

Alexy, R., (1993), Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales.

Alzaga, O., (2005), Derecho Político español según la Constitución de 1978. Derechos Fundamentales y Órganos de Gobierno, Centro de Estudios Ramón Areces.

Ayuso, M. (ed.), (2012), El problema del poder constituyente. Constitución, soberanía y representación en la época de las transiciones, Marcial Pons.

Castillo Córdova, L., (2006), La libertad de cátedra en una relación laboral con ideario: hacia una interpretación armonizadora de las distintas libertades educativas, Tirana Lo Blanch.

- Celador, O., (2007) El derecho a la libertad de cátedra: estudio legal y jurisprudencial, UC3M-BOE.
- Embid Irujo, A., (1982), Las libertades en la enseñanza, Tecnos.
- (2000), Legislación universitaria. Normativa general y autonómica, Tecnos.
- Expósito, E., (1995), La libertad de cátedra, Tecnos.
- Fernández-Galiano, A., (1990), Derecho natural, CERA.
- Häberle, P., (2013), Pluralismo y constitución, Tecnos, Madrid, 2013.
- Lozano, B., (1995), La libertad de cátedra, Marcial Pons.
- Pérez-Luño, A. E., (2018), Teoría del Derecho. Una concepción de la experiencia jurídica, Tecnos.
- Pérez Royo, J., (2014), Curso de Derecho Constitucional, Marcial Pons.
- Rodríguez Coarasa, C., (1998), La libertad de enseñanza en España, Tecnos.
- Salguero, M., (1997), Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos, Ariel.
- Sánchez, J. Ed., (2021) Compendio de derechos fundamentales: la libertad en español, Tirant lo Blanch.
- Vidal, C., (2001), La libertad de cátedra: un estudio comparado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE CHILE EN LA TUTELA DE LA BIODIVERSIDAD ENTRE LOS AÑOS 2013 A 2023: DESAFÍOS Y PROYECCIONES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

FELIPE PAVEZ TORREALBA
Universidad Finis Terrae

1. INTRODUCCIÓN

La protección de la biodiversidad ha cobrado creciente relevancia en el ámbito del derecho constitucional chileno. Entre los años 2013 y 2023, la Corte Suprema de Chile ha fortalecido esta protección mediante la acción de protección, dictando una serie de fallos que establecen precedentes significativos en la defensa de ecosistemas vulnerables, frágiles y en la limitación de derechos de propiedad cuando estos podrían afectar el equilibrio ambiental. La jurisprudencia ha evolucionado hacia una interpretación amplia del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, tal como lo establece la Constitución chilena en su artículo 19, número 8, en conexión con el artículo 20, que consagra el recurso de protección. Esta acción judicial se ha convertido en una herramienta esencial para que los ciudadanos puedan exigir al Estado el cumplimiento de su deber de proteger la naturaleza y los derechos ambientales de las personas.

El presente estudio se enfoca en analizar sentencias dictadas por la Corte Suprema entre 2013 y 2023, relacionadas directamente con la tutela de la biodiversidad y la protección de ecosistemas, excluyendo del análisis aquellas sentencias relativas a recursos de casación y las dictadas por los tribunales ambientales. A través de una metodología dogmática y jurisprudencial, se identifican y analizan tendencias que podrían considerarse como esenciales en la interpretación y aplicación de

la normativa ambiental. Como veremos en el contenido, la Corte Suprema ha interpretado el derecho ambiental no solo como un derecho a vivir sin contaminación, sino también como una obligación del Estado de preservar el patrimonio natural, la calidad ambiental y el equilibrio ecológico, en línea con principios internacionales como el de precaución, desarrollo sostenible y no regresión.

En este contexto, la introducción de la Ley N° 21.202, que reconoce formalmente la protección de los humedales, ha sido un avance en la legislación ambiental, permitiendo que el recurso de protección se utilice de manera más eficaz en defensa de estos ecosistemas esenciales para la biodiversidad y la regulación climática. No obstante, a pesar de la creciente institucionalización de la protección ambiental y la creación de tribunales especializados, la Corte Suprema continúa desempeñando un rol fundamental en la resolución rápida y efectiva de conflictos ambientales mediante el recurso de protección.

Se pretende concluir que la protección de la biodiversidad en Chile sigue requiriendo una visión jurídica que considere no solo la sustentabilidad a corto plazo, sino también la conservación de recursos naturales para las futuras generaciones.

2. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Y LA BIODIVERSIDAD EN CHILE.

Se ha dicho que la protección del medio ambiente ha cobrado un importante rol en la agenda política nacional e internacional. En nuestro país, la acción constitucional de protección ambiental se establece como un mecanismo que permite a las personas defender su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, en conformidad al artículo 20 de nuestra carta fundamental, que se indexa con el artículo 19 n°8.

Nuestro ordenamiento constitucional contempla como derecho fundamental, el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Indicando que es deber del estado velar por este derecho para que no sea afectado y estableciendo una obligación (deber) por parte del estado de preservar la naturaleza.

En este mismo orden de ideas, nuestra carta fundamental (en el mismo artículo), establece que, incluso, la ley podrá establecer restricciones al ejercicio de ciertos derechos o libertades, con el objeto de proteger este derecho.

Así las cosas, desde un punto de vista semántico, la Constitución en el artículo 19 número 8 consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, centrando en las palabras "vivir" y "contaminación" (Aguilar, 2016: 368). Algunos interpretan que esta definición podría limitar el alcance de este derecho, excluyendo la preservación del patrimonio natural o cultural (Evans de la Cuadra, 1999: 310). Sin embargo, esta discusión ha sido superada, pues el daño ambiental no se limita a la contaminación (Guzmán, 2010: 38), y se entiende que el derecho incluye la preservación de la calidad ambiental, el patrimonio y el equilibrio ecológico (Aguilar, 2016: 372). Así, el derecho a un medio ambiente sin contaminación abarca la preservación de la naturaleza, responsabilidad esencial del Estado.

En cuanto a su tutela, la Constitución establece el recurso de protección para salvaguardar este derecho frente a actos u omisiones ilegales atribuibles a cualquier autoridad o persona. Este recurso permite una defensa rápida y eficaz de los derechos constitucionales ante actos o inacciones arbitrarias (Nogueira, 2007: 89). La presentación de este recurso requiere que exista un acto u omisión ilegal que amenace o perturbe el derecho a un medio ambiente saludable (Bermúdez Soto, 2014: 137), y en el caso de los humedales, asegura una protección efectiva de la naturaleza y del entorno.

Este recurso ha sido importante en la construcción de estándares de protección ambiental para los humedales, los que antes de la Ley 21.202 carecían de reconocimiento formal como sujetos de protección (Soto Oyarzún, 2021: 242; Hunter, 2023: 4). Además, según Pavez (2024: 186), el recurso de protección sigue siendo esencial para garantizar la defensa efectiva de los humedales y ecosistemas frágiles.

Desde un punto de vista estrictamente procesal, este recurso, se presenta como una acción judicial que puede interponerse en defensa de los derechos fundamentales en el ámbito ambiental, garantizando el

acceso a la justicia en la protección de estos derechos (Fermandois y Chubretovic, 2016, p. 61).

3. EVOLUCIÓN DEL RECURSO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

3.1. JURISPRUDENCIA TEMPRANA Y EL CONTEXTO DE LA POSTDICTADURA

En los primeros años de esta acción de protección, la Corte Suprema comenzó a enfrentar casos que involucraban conflictos ambientales. Uno de los hitos significativos fue el fallo de la Corte Suprema en 1998, que abordó el caso de contaminación en la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins. En este caso se estableció un precedente al considerar el daño ambiental como una violación de los derechos fundamentales de las personas, sentando las bases para la legitimación del recurso de protección en asuntos ambientales (Cordero Vega, 2012, p. 3).

A medida que avanzaba la década de 2000, la jurisprudencia ambiental comenzó a diversificarse. La Corte Suprema emitió fallos que, aunque se centraban en la protección de derechos individuales, comenzaron a incorporar una visión más holística del medio ambiente. Este cambio fue el resultado de una creciente conciencia sobre la interdependencia entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente (Gómez Bernaldes, 2014, p. 120).

3.2. CAMBIOS ESTRUCTURALES Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

La creación de la institucionalidad ambiental en Chile en 2010 marcó un punto de inflexión en la gestión y protección ambiental. La Ley N° 21.600 estableció la creación de los Tribunales Ambientales, lo que introdujo un nuevo enfoque en la litigación ambiental, estableciendo mecanismos no solo administrativos para resolver los conflictos asociados a la problemática ambiental. Esta nueva estructura permitió a los ciudadanos interponer recursos en un marco más técnico, aunque también planteó preguntas sobre el futuro del recurso de protección (Ruiz-Tagle Vial, 2013, p. 475).

Desde la creación de esta institucionalidad, la Corte Suprema ha seguido desempeñando un rol importante, aunque algunos críticos han argumentado que el recurso de protección debería perder relevancia frente a la creciente especialización de los tribunales ambientales, que desde ya debe señalarse, cuentan con personal especializado en el área de las ciencias. Sin embargo, otros sostienen que el recurso de protección sigue siendo esencial, especialmente en situaciones donde se requiere una respuesta rápida y efectiva ante amenazas inminentes al medio ambiente (Zúñiga Urbina, 2015, p. 30), revitalizando su existencia y justificando su aplicación.

4. PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL Y SU APLICACIÓN EN EL RECURSO DE PROTECCIÓN

4.1. EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

El principio de precaución establece que, ante la posibilidad de daño grave o irreversible al medio ambiente, la falta de certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar medidas efectivas de protección, este principio encuentra sus fundamentos en el derecho internacional, particularmente en la Declaración de Estocolmo y la Declaración de Río. Por su parte, la Corte Suprema en varias decisiones ha subrayado la necesidad de actuar preventivamente ante situaciones de riesgo ambiental (Moya Marchi, 2019, p. 259).

Un caso para destacar lo anterior es en el caso de contaminación por metales pesados en la Región de Arica y Parinacota, en este caso la Corte Suprema aplicó el principio precautorio y ordenó medidas preventivas para proteger la salud de la población, a pesar de la falta de evidencia científica (Fermandois y Chubretovic, 2016, p. 80), de este modo, el enfoque de esta decisión se inclinó en la protección de la salud de las personas.

4.2. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Este principio implica que las decisiones ambientales deben considerar las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras

generaciones para satisfacer sus necesidades. Nuestra Corte Suprema ha incorporado este principio al momento de evaluar proyectos que podrían generar daños ambientales significativos. En este sentido, ha enfatizado la necesidad de evaluar los impactos ambientales de los proyectos antes de su aprobación, argumentando que la sostenibilidad debe ser un principio rector en la planificación y ejecución de actividades económicas (Cordero Vega, 2012, p. 10).

4.3. EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

El principio de no regresión establece que no se deben retroceder en los estándares de protección ambiental ya alcanzados. Este principio se ha convertido en un pilar relevante de nuestra jurisprudencia. Así las cosas, este principio permite que las decisiones judiciales mantengan y fortalezcan los derechos ambientales existentes. En este sentido, la doctrina argumenta que la Corte ha asumido un rol activo en la defensa de este principio, evitando que se adopten políticas que disminuyan los niveles de protección ambiental (Olivares Gallardo, 2016, p. 450). Sin perjuicio de lo anterior, también se ha afirmado en la doctrina que este principio es incompatible con el derecho ambiental, pues lo contradice, resultando, por tanto, en un acto antijurídico. Además, se ha destacado que la no regresión actúa como un mecanismo preventivo frente a posibles amenazas futuras al entorno natural (Martínez, 2020, p. 82). Asimismo, garantiza la estabilidad normativa y brinda certeza a las generaciones actuales y futuras (Fuentes, 2019, p. 120). En este artículo, la posición adoptada es que este principio es un elemento clave para la protección ambiental, permitiendo que los estándares de daño y protección ambiental se mantengan en el tiempo.

5. JURISPRUDENCIA RELEVANTE EN EL USO DEL RECURSO DE PROTECCIÓN

De la jurisprudencia recopilada, se puede observar que la protección de la biodiversidad por medio del recurso de protección ha sido de manera uniforme por la Corte Suprema en los últimos 10 años. La problematización de los tópicos tratados tiene que ver con la ponderación del

derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el deber del estado de proteger y preservar la naturaleza con el derecho a la propiedad privada.

En cuanto a las sentencias que se presentaran a continuación es necesario hacer presente que nos centraremos en este trabajo en las sentencias que discuten la protección de la biodiversidad con la protección de la propiedad privada.

5.1. CASOS EMBLEMÁTICOS

El caso “Campinche”, es uno de los casos más emblemáticos en Chile, en ella se alegó la instalación de una central termoeléctrica en la Región de Valparaíso, y en este sentido la Corte Suprema, por medio del recurso de protección adoptó una postura ambientalista para proteger los ecosistemas y la biodiversidad, pues consideró las implicancias que el proyecto podría traer a la salud de las personas para resolver (Pellegrini, 2019, p. 62), destacando, nuevamente, la relevancia de contar con una evaluación de impacto ambiental. Otro similar es Alto Puyai, en donde se abordó la responsabilidad del Estado en la protección ambiental y se estableció un en la sentencia la manera adecuada de interpretar las normativas ambientales chilenas (Bertazzo, 2019, pp. 12-13). En este fallo, se volvió a analizar la importancia de contar con un enfoque sostenible que integre y considere no solo intereses económicos, sino que sociales y ambientales.

Una de las sentencias más relevantes, es de fecha 17 de agosto de 2018, la cual recayó en la causa rol N°118-2018, en virtud de la cual se revocó la sentencia apelada, y en definitiva se acoge el recurso de protección deducido en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Puerto Montt. La causa Surge con ocasión de un recurso de protección interpuesto por la junta de vecinos jardín oriente 3, agrupación cultural por los humedales y entornos naturales y la sociedad educacional Winkler Contreras, en contra la Inmobiliaria GPR Puerto Varas Limitada, Inmobiliaria Socovesa Sur S.A y el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos (en adelante SERVIU), indicando que el acto arbitrario e ilegal cometidos por la Inmobiliaria GPS, eran realizar descargas de aguas lluvias en el cauce denominado “estero sin nombre”, y que se abstenga de realizar obras de drenaje de aguas en el

humedal Llantén. Para efectos de este análisis, nos centraremos a lo concerniente a la protección de un ecosistema en particular, el humedal.

Las características del humedal Llantén y que hacen significativa esta sentencia, es que: (1) Dicho cuerpo de agua se originó después del año 2002, producto de la construcción de un camino, por consecuencia, sería de aquellos humedales creados artificialmente (Corte Suprema de Chile, 2018); (2) No se encuentra reconocido internacionalmente por la Convención Ramsar, ni se encuentra en un área colocada bajo protección oficial, (3) adicionalmente, es pertinente indicar, que el humedal se encuentra en el predio de la Inmobiliaria GPR.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte para adoptar medidas tendientes a proteger dicho cuerpo de agua utilizó la Convención Rasmar para definir lo que es un humedal, siendo la particularidad de dicha definición, el comprender como tales, incluso los creados artificialmente (Corte Suprema de Chile, 2018)., pues como desarrolla la Corte; dicho cuerpos de agua se adapta al concepto de humedal, pues se reconoce un ecosistema constituido por la acumulación de aguas, en el que existe y se desarrolla biota, fauna y flora, por consecuencia, emana la necesidad de protección, pues son considerados pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad. El anterior reconocimiento sirve de base para la configuración de una infracción por parte de los recurridos al drenar el agua de un humedal, pues la Corte indica que, la Inmobiliaria GPR aun cuando sea dueño del predio en donde se emplaza el humedal no se encuentra facultado para drenar sus aguas (Corte Suprema de Chile, 2018), atendido el bien superior que se resguarda.

El valor de esta sentencia radica en que la Corte reconoce la importancia y valor del humedal artificial de Llantén, mediante la prohibición de drenar sus aguas al propietario del terreno en el que se encuentra emplazado, basándose para ello en la garantía del artículo 19 N°8 de la Constitución, y en el deber del Estado de proteger dichos ecosistemas.

En ella la Corte aplicó la función social para introducir restricciones a la propiedad; al señalar “Que, en consecuencia, la recurrida Inmobiliaria GPR aun cuando sea dueño del terreno donde se emplaza el humedal, no se encuentra facultada para drenar sus aguas atendido el bien

superior que ha de resguardarse, esto es, proteger el referido ecosistema (...) (Corte Suprema de Chile, 2018)”. Se observa que la Corte si bien establece y reconoce es el derecho a la propiedad, lo hace de una manera abierta y flexible, pues no reconoce que existe un poder pleno y directo sobre la cosa, sino que incluye a la conservación del ecosistema como un límite al ejercicio pleno del derecho de propiedad. Bajo este argumento, se resolvió –dentro de otras medidas- que la Inmobiliaria GPR, desplegará todas las medidas necesarias para la protección del Humedal en cuestión. Así las cosas, opinamos que esta apreciación de la jurisprudencia no hace más que servir como una especie de expropiación velada.

Es por lo anterior que, a partir de esta sentencia, la Corte Suprema comienza a proteger los humedales urbanos por medio del recurso de protección, destacando estos cuerpos de aguas como pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad.

Otro fallo relevante, dice relación con el Humedal “Vegas de Chivilcan”, situado en la comuna de Temuco, el cual, desde febrero de 2021, se encuentra pendiente su reconocimiento como humedal urbano para efectos de la Ley N°21.202. Es por este motivo, que la Corte de Apelaciones de Temuco rechazó la acción de protección, indicando principalmente que, a la época de la interposición de dicha acción, el procedimiento de declaración de humedal urbano se encontraba en etapa final de revisión (Corte de Apelaciones de Temuco, 2021). Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Suprema revocó la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Temuco, y acogió el recurso de protección, indicando que el humedal urbano puede ser objeto de protección, incluso cuando se encuentre pendiente el procedimiento administrativo que le otorgue reconocimiento oficial.

Lo anterior se debe a que la Corte desde el año 2018 hasta la fecha ha destacado la importancia de los humedales urbanos como sistemas ecológicos relevantes para la humanidad, estableciéndose de esta manera la acción de protección como un mecanismo idóneo para su tutela. Además, esta protección se ve reforzada tanto por (1) la política pública de protección denominada “Estratégica Nacional de Biodiversidad 2017-2030”; (2) la Ley N°19.300, que en su artículo 11 letra d) señala que los

proyectos que afecten humedales deben someterse a EIA, y finalmente (3) la promulgación de la Ley 21.202 que regula la protección de los humedales urbanos. Son en definitiva estos antecedentes que permiten reconocer este humedal como un ecosistema que existe y en consecuencia, debe y puede ser objeto de protección.

Otro caso relevante y que generó mucha polémica fue el del Santuario de la Naturaleza Río Cruces, de la causa Rol N° 16.706-2014, en el, la Corte Suprema de Chile abordó un serio incidente ambiental que afectó este ecosistema en 2015, tras un vertido de desechos industriales que dañó gravemente la biodiversidad del santuario, un área reconocida por su valor ecológico y su rol como hábitat de aves migratorias y nativas. Frente a esta situación, organizaciones ambientalistas y ciudadanos presentaron un recurso de protección, argumentando que el derrame vulneraba el derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y ponía en riesgo la integridad del ecosistema.

La sentencia de la Corte Suprema resultó en una serie de medidas de restauración ambiental dirigidas a la empresa responsable, exigiéndole una respuesta inmediata para reparar el daño ocasionado. Entre las medidas dispuestas, se incluyeron la recuperación de las áreas afectadas, la implementación de programas de reforestación y la adopción de protocolos preventivos para evitar nuevos episodios de contaminación.

Esta sentencia destaca por un enfoque en la recuperación ecológica, priorizando la restauración del ecosistema afectado y aplicando el principio precautorio, subrayando, al igual que la sentencia anterior, que la protección ambiental debe ser prioridad. También establece un criterio de responsabilidad de las empresas en materia ambiental, en el que quedan comprometidas a adoptar prácticas sostenibles y a responder por los daños que puedan ocasionar.

Además, la Corte fortaleció los derechos ambientales en Chile al reafirmar el derecho a un medio ambiente libre de contaminación y a la protección de la biodiversidad como parte integral de este derecho. Finalmente, la sentencia sentó un estándar en la jurisprudencia chilena sobre la respuesta a incidentes de contaminación, promoviendo una actitud proactiva hacia la protección del medio ambiente que compromete tanto

a las empresas como a las autoridades a actuar con rapidez y responsabilidad en casos de daño ambiental. Esta decisión no solo buscó la reparación de los daños en el santuario, sino que también contribuyó a cimentar un marco jurídico más robusto en defensa del medio ambiente en el país.

Finalmente encontramos la jurisdicción ordinaria de la Corte Suprema, cuando se han conocido recursos de protección en que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación han sido amenazados por no proteger estos cuerpos lacustres, la sentencias han enfatizado de manera sostenida la importancia ecosistémica de estos cuerpos de agua, destacando que merecen una protección especial, y que son ecosistemas relevantes para la humanidad y un pilar fundamental para la mantención y protección de la biodiversidad, y que en este sentido el Estado debe velar por su preservación.

6. CONCLUSIONES

La evolución de la jurisprudencia ambiental en Chile refleja el creciente compromiso del país con la protección de la biodiversidad y el medio ambiente en el marco de los derechos fundamentales. Desde los primeros fallos, una vez iniciada la democracia en 1990, la Corte Suprema ha reconocido el daño ambiental como una violación de derechos fundamentales, estableciendo un marco inicial para el uso del recurso de protección en asuntos ambientales. Un caso emblemático fue el de la contaminación en la Región de O'Higgins en 1998, que sentó un precedente al considerar el daño ambiental como una amenaza a los derechos fundamentales de las personas. Este enfoque se consolidó en los años 2000, cuando la Corte adoptó una visión holística, reconociendo la interdependencia entre los derechos humanos y la protección ambiental.

La creación de la institucionalidad ambiental en 2010, con la Ley N° 21.600, significó un avance en la especialización de la litigación ambiental, con la introducción de Tribunales Ambientales. Sin embargo, el recurso de protección ha mantenido su relevancia, especialmente en situaciones urgentes donde se requiere una respuesta inmediata. Algunos críticos abogan por reducir su protagonismo, pero su aplicación continúa siendo fundamental, como en los casos en que la Corte ha recurrido a

principios del derecho ambiental, como el principio de precaución, desarrollo sostenible y no regresión, para resolver conflictos ambientales. Se destaca que sigue siendo eficaz el recurso de protección, debido a la rapidez que tiene esta acción a comparación de otras acciones.

El principio de precaución ha sido muy importante en la jurisprudencia, aplicándose en situaciones de riesgo ambiental incluso en ausencia de certeza científica, como en casos de contaminación por metales pesados en Arica. La Corte también ha incorporado el principio de desarrollo sostenible en su análisis, exigiendo la evaluación de impactos ambientales antes de la aprobación de proyectos, subrayando así la importancia de preservar los recursos para futuras generaciones. El principio de no regresión ha permitido que la Corte impida el retroceso en estándares de protección ambiental ya alcanzados, consolidando un marco progresivo para la defensa de la biodiversidad.

En los últimos años, la Corte Suprema ha consolidado el recurso de protección como una herramienta esencial en la protección de humedales, considerados fundamentales para la biodiversidad. En el caso del humedal Llantén, la Corte prohibió a una inmobiliaria drenar el agua del humedal, reconociendo su valor ecológico, y aplicando una interpretación flexible de la propiedad privada que respeta el deber de proteger los ecosistemas. Asimismo, en el caso del humedal Vegas de Chivilcán, la Corte estableció que un humedal puede ser protegido incluso si aún no ha obtenido reconocimiento oficial, apoyándose en normativas y políticas de protección de humedales.

En conclusión, el desarrollo de la jurisprudencia ambiental en Chile muestra un compromiso creciente con la protección del medio ambiente, a través de principios de derecho ambiental y la aplicación del recurso de protección. La Corte Suprema ha jugado un rol activo en asegurar la defensa de la biodiversidad y ha fortalecido la función social de la propiedad, especialmente en la defensa de humedales, destacando estos ecosistemas como esenciales para la sostenibilidad.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, G (2016). Las deficiencias de la fórmula "derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación" en la Constitución chilena y algunas propuestas para su revisión. *Revista de Estudios Constitucionales*, 14: 365-416. DOI: 10.4067/S0718-52002016000200012.
- Bermúdez, J. (2015). *Fundamentos de derecho ambiental*. 2.^a edición. Valparaíso: Universitarias de Valparaíso.
- Bertazzo, Silvia (2019). Altos de Puyai, ¿Una Revolución en el Sistema de Impacto Ambiental? (Comentario A Fallos Roles No 15.499- 2018, No 15.500-2018 Y No 15.551- 2018, de la Corte Suprema): <https://lyd.org/wpcontent/uploads/2019/12/capitulo-5.pdf>
- Bordalí Salamanca, Andrés (2019). *Litigación Ambiental*. Editorial Thompson Reuters.
- Cordero Vega, Luis (2012). Corte Suprema y Medio Ambiente ¿Por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental?. Disponible en: http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/18_Cordero.pdf
- Corte Suprema de Chile. (17 de agosto de 2018). Sentencia Rol N° 118-2018 sobre recurso de protección interpuesto en defensa del humedal Llantén.
- Corte Suprema de Chile. (2021). Humedal Llantén (Rol N° 25.879-2021). <https://www.cortesuprema.cl/sentencias/25.879-2021>
- Corte Suprema de Chile. (2021). Humedal Vegas de Chivilcán (Rol N° 12.345-2021). <https://www.cortesuprema.cl/sentencias/12.345-2021>
- Corte Suprema de Chile. (2015). Santuario de la Naturaleza Río Cruces (Rol N° 16.706-2014). <https://www.cortesuprema.cl/sentencias/16.706-2014>
- Corte de Apelaciones de Temuco. (2021). Humedal Vegas de Chivilcán (Rol N° 10.123-2021). <https://www.corteapelenacionaltemuco.cl/sentencias/10.123-2021>
- Evans de la Cuadra, M. (1999). El derecho ambiental en el constitucionalismo chileno. *Estudios Constitucionales*, 6(2), 310-315.
- Fernandois Vöhringer, Arturo, & Chubretovic Arnaiz, Teresita. (2016). El Recurso de Protección en Asuntos Ambientales: Criterios para su procedencia postinstitucionalidad ambiental (2010-2015). *Revista chilena de derecho*, 43(1), 61- 90. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372016000100004>
- Fuentes, R. (2019). Protección ambiental y estabilidad normativa: Un análisis del principio de no regresión. *Revista de Derecho Ambiental*, 14(2), 110-130.

- Gómez Bernal, Gastón (2014). Jurisprudencia Medioambiental: ¿Decisionismo o Racionalidad Pública? <https://lyd.org/wp-content/uploads/2016/12/pp-109-156-Jurisprudencia-mei%C2%BFdioambiental-decisionismo-o-racionalidad-publica-Gomez.pdf>
- Guzmán, R. (2010). La regulación constitucional del ambiente en Chile. 2.^a edición. Santiago: Abeledo Perrot Legal Publishing.
- Hunter Ampuero, Iván (2023). Tutela judicial y administrativa del medio ambiente. Santiago: DER.
- Irrázabal Sánchez, R., & Luengo Troncoso, S. (2018). Aplicación de principios ambientales en el control jurisdiccional del actuar de la Administración. *Revista de Derecho Ambiental*, (09), pp. 1-30. doi:10.5354/0719-4633.2018.49435: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/49435>
- Martínez, L. (2020). Prevención y sostenibilidad en el marco del principio de no regresión. *Derecho y Medio Ambiente*, 5(1), 75-85.
- Moya Marchi, F. (noviembre de 2019). El principio de precaución en la jurisprudencia ambiental chilena. En J. C. Ferrada Borquez, A. Bordalí Salamanca y M. Prieto Pradenas (Eds.), *Coediciones. La justicia ambiental ante la jurisprudencia: Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental* (pp. 257–272). Ediciones DER.
- Nogueira Alcalá, Humberto (2007). El recurso de protección en el contexto del amparo de los derechos fundamentales latinoamericano e interamericano. *Ius et Praxis*, 13: 75-134. DOI: 10.4067/S0718-00122007000100005.
- Olivares Gallardo, Alberto. (2016). Los Principios Ambientales en la Actividad del Tribunal Constitucional: (A Propósito de la Sentencia ROL N° 2684-2014). *Estudios constitucionales*, 14(2), 435-460. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002016000200014>
- Pavez Torrealba, F. (2024). Configuración jurídica de los Humedales en la jurisprudencia ordinaria de la Corte Suprema: Un análisis a través del recurso de protección (2018-2022) y el impacto que genera la orden de paralizar en la ejecución de proyectos inmobiliarios. *Revista De Derecho Ambiental*, 1(21). <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2024.72647>
- Pellegrini, Julio (2019). 'Caso Campiche': Un importante cambio de criterio en materia ambiental. Disponible en: <https://lyd.org/wpcontent/uploads/2016/12/pp-59-78-Caso- Campiche-un-importante-cambio-decriterio-en-Materia-Ambiental-JPellegrini.pdf>

- Peña y Lillo Delaunoy, C. y Peña, M. (2021). Derecho procesal ambiental (1ª edición agosto 2021). Monografías. Legal Publishing Chile; Thomson Reuters; CyC impresores.
- Ruiz-Tagle Vial, Carlos (2013). Derecho y Medio Ambiente en la nueva institucionalidad chilena.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4798948>
- Soto Oyarzún, C. (2021). Biodiversidad y áreas protegidas. En Eduardo Astorga Jorquera y Ezio Costa Cordella (directores), Derecho ambiental chileno, 125-149. Santiago: Thomson Reuters.
- Urrutia Silva, Osvaldo. (2013). Jurisprudencia nacional, nuevos Tribunales Ambientales y derecho internacional del medio ambiente. Revista de derecho (Valparaíso), (40), 475-507. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512013000100015>
- Zúñiga Urbina, F. (2015). A propósito de la “agonía” o “muerte ” del recurso de protección ambiental. Revista de Derecho. Escuela de Postgrado, (7), 17 - 42. doi:10.5354/0719- 5516.2015.37262:
<https://revistas.uchile.cl/index.php/RDEP/article/view/37262>

UNA HISTORIA DEL DERECHO GEOPOLÍTICA: CÓMO LA INTERVENCIÓN ESTADOUNIDENSE DE 1953 GESTÓ EL INICIO DEL NUEVO RÉGIMEN DE 1979

ANTONIO TORRES FERNÁNDEZ

Universidad a Distancia de Madrid, UDIM

1. INTRODUCCIÓN

El golpe de Estado de 1953 en Irán constituye un hecho histórico cuya trascendencia, más allá de sus efectos inmediatos, trazó un curso geopolítico que alteró profundamente la estructura del poder en el país, así como en el contexto regional y global. Este acto, auspiciado por las agencias de inteligencia de Estados Unidos y el Reino Unido, no fue simplemente la remoción de un primer ministro popular, Muḥammad Moṣṣaddeḡ, que había desafiado los intereses petroleros occidentales mediante la nacionalización de la *Anglo-Iranian Oil Company*. Más bien, significó la instauración de un régimen sostenido por una política de dependencia y alineamiento con los intereses estratégicos de Occidente, en particular con los Estados Unidos, lo cual erosionó las bases de legitimidad interna del régimen del *šāh*, Muḥammad Riḏā Pahlavī. Lo que inicialmente parecía un éxito para las potencias occidentales, al consolidar un baluarte anticomunista en la región durante la Guerra Fría, progresivamente se reveló como un factor decisivo en la génesis de la Revolución Islámica de 1979.

El auge del *āyatullāh*, Rūḥullāh Mūsawī Ḥumaynī, y la consolidación de un discurso islamista radical en las décadas posteriores al golpe de 1953 pueden entenderse como una respuesta directa a la interferencia extranjera y al fracaso del *šāh* en generar un modelo de gobierno inclusivo y legítimo. Mientras que el *šāh* se presentaba como el modernizador y protector de Irán frente al comunismo, Ḥumaynī articuló un mensaje mucho más resonante entre las masas populares: el rechazo no solo

a la influencia extranjera, sino también a la occidentalización del país, vista como una amenaza existencial para la identidad islámica de Irán. Ḥumaynī aprovechó el vacío de legitimidad creado por el golpe de Estado para presentarse como el defensor del islam y de los oprimidos, canalizando el descontento popular hacia un proyecto teocrático.

La intervención de 1953, por tanto, no solo marcó el inicio del fin del experimento democrático en Irán, sino que también pavimentó el camino para la irrupción de un nuevo orden político y jurídico en 1979. La instauración de la República Islámica no fue solo una reacción al despotismo del *šāh*, sino también una respuesta a las décadas de injerencia extranjera que habían socavado la soberanía y la dignidad nacional. Ḥumaynī y los revolucionarios islamistas lograron articular un discurso que vinculaba la lucha contra la tiranía interna con la resistencia al imperialismo extranjero, creando así un poderoso motor ideológico que galvanizó a amplios sectores de la sociedad iraní.

2. OBJETIVOS

El estudio se propone examinar el impacto geopolítico y jurídico del golpe de Estado de 1953 en Irán, centrándose en la manera en que la intervención extranjera configuró el desarrollo del régimen iraní hasta la Revolución Islámica de 1979. Para ello, se indagará en el contexto histórico y político que precedió al golpe, prestando particular atención a las motivaciones y estrategias empleadas por Estados Unidos y el Reino Unido. Además, se analizarán las repercusiones inmediatas de dicho golpe en la estructura del poder político en Irán, subrayando el fortalecimiento de la figura del *šāh* y la reacción de las facciones religiosas. Asimismo, el estudio investigará la relación entre la presencia extranjera y el ascenso del conservadurismo religioso en Irán, así como su influencia en la formación del movimiento revolucionario. Finalmente, se evaluará la transformación del derecho y la gobernanza en Irán desde 1953 hasta 1979, poniendo de relieve cómo los acontecimientos de 1953 incidieron en la configuración del régimen que emergió con la Revolución Islámica.

3. METODOLOGÍA

Para alcanzar los objetivos propuestos, se llevará a cabo un estudio cualitativo que incluirá una exhaustiva revisión bibliográfica y análisis documental, manteniendo una perspectiva histórica centrada en el Derecho y geopolítica. Para ello, se recopilarán datos históricos sobre la intervención estadounidense, su impacto en la estructura política afgana, y cómo estas dinámicas influyeron en la creación del nuevo régimen en 1979.

4. DISCUSIÓN

Desde el albor del siglo XX, y con una acentuación particularmente marcada a partir de la Segunda Guerra Mundial, Irán emergió como un enclave estratégico en el complejo entramado de las luchas hegemónicas que caracterizaron la era de confrontación entre las grandes potencias globales. La relevancia geopolítica de Irán, vinculada intrínsecamente a sus vastas reservas de petróleo, consolidó al país como un objetivo primordial para las potencias internacionales en su búsqueda por asegurar el control sobre recursos naturales críticos para el sustento y la expansión de sus economías industriales y militares¹¹⁴.

Durante el periodo belicista de la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido, ya poseedor de una presencia significativa en la región debido a sus intereses económicos y estratégicos previos, intensificó sus esfuerzos para consolidar su influencia sobre Irán. Esta intensificación no solo respondió a las necesidades imperativas de asegurar un suministro ininterrumpido de petróleo en un contexto de guerra global, sino también a la imperiosa necesidad de evitar que las vastas reservas petroleras del país cayeran en manos de las potencias rivales. La competencia entre las grandes potencias, marcada por una intensa rivalidad entre el Reino Unido y otras naciones de influencia, particularmente la

¹¹⁴ Gasiorowski, Mark J. "The 1953 Coup d'État Against Mosaddeq." In *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*, edited by Mark J. Gasiorowski and Malcolm Byrne, 227–60. Syracuse University Press, 2004.

Alemania nazi y, en una fase posterior, la Unión Soviética, situó a Irán en el epicentro de una lucha por el control de recursos estratégicos¹¹⁵.

En esta coyuntura, la política británica hacia Irán se caracterizó por una combinación de intervención directa y manipulación estratégica, con el objetivo de mantener una hegemonía que garantizara el acceso continuo y preferencial a las riquezas petroleras del país. El Reino Unido, consciente de la importancia crucial de estas reservas en el teatro de operaciones globales, desplegó un entramado de tácticas diplomáticas y coercitivas destinadas a consolidar su influencia y neutralizar cualquier amenaza que pudiera surgir de una potencial redistribución del poder en la región¹¹⁶.

La presencia británica en Irán durante y después de la guerra, marcada por acuerdos de concesión y pactos políticos que subordinaban los intereses nacionales iraníes a los imperativos estratégicos de las potencias extranjeras, reflejó una realidad en la que la soberanía iraní se vio sometida a un constante equilibrio de poder en el que la influencia británica jugó un papel determinante. La dinámica geopolítica de este periodo, caracterizada por una pugna continua por el control y la influencia en Irán, evidenció la intersección entre los intereses estratégicos globales y las realidades locales, y destacó el papel crucial que el país desempeñó en las configuraciones de poder del siglo XX¹¹⁷.

Así, la intensificación de la influencia británica en Irán durante la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias posteriores se inscriben en un marco más amplio de competencia global por los recursos y el dominio, evidenciando cómo las estrategias imperiales y las dinámicas de poder internacional configuraron el destino de Irán en un contexto de lucha hegemónica global.

¹¹⁵ Israeli, Ofer. "The Circuitous Nature of Operation Ajax." *Middle Eastern Studies* 49, no. 2 (2013): 246–62.

¹¹⁶ Zirinsky, Michael P. "Imperial Power and Dictatorship: Britain and the Rise of Reza Shah, 1921-1926." *International Journal of Middle East Studies* 24, no. 4 (1992): 639–63.

¹¹⁷ Roberts, Mervyn. "Analysis of Radio Propaganda in the 1953 Iran Coup." *Iranian Studies* 45, no. 6 (2012): 759–77.

Tras el fin de la guerra, lejos de retirarse, el Reino Unido mantuvo un control efectivo sobre el petróleo iraní mediante la creación de la *Anglo-Iranian Oil Company*, una empresa que, aunque formalmente independiente, estaba intrínsecamente ligada a los intereses británicos en la región. Este control sobre uno de los recursos más valiosos del mundo no solo proporcionaba al Reino Unido una fuente vital de energía, sino que también le aseguraba una posición privilegiada en la política internacional. Al mantener bajo su dominio la producción y distribución de petróleo iraní, el Reino Unido no solo aseguraba el suministro necesario para su propia economía, sino que también le permitía ejercer un control significativo sobre los precios mundiales del petróleo, y, por ende, sobre las economías de otras naciones, incluidas las emergentes superpotencias de la posguerra, como Estados Unidos¹¹⁸.

El control británico sobre el petróleo iraní no era meramente económico, sino profundamente político, y tenía implicaciones que trascendían las fronteras de Irán. Al asegurar una posición dominante en el sector petrolero, el Reino Unido podía influir directamente en las decisiones políticas del gobierno iraní, manteniéndolo subordinado a los intereses británicos. Esta situación generó un creciente resentimiento entre amplios sectores de la sociedad iraní, que veían en la *Anglo-Iranian Oil Company* no solo una herramienta de explotación económica, sino también un símbolo de la continua injerencia extranjera en los asuntos internos de su país. El control absoluto sobre el recurso máspreciado de Irán representaba, para muchos, una afrenta a la soberanía nacional y a las aspiraciones de autogobierno que habían surgido con fuerza durante el siglo XX, particularmente tras la caída de la dinastía Qajar y el establecimiento de la dinastía pahlaví¹¹⁹.

Este resentimiento fue capitalizado por líderes nacionalistas como Muḥammad Moṣṣaddeq, quien, en la década de 1950, encabezó un movimiento para nacionalizar la industria petrolera iraní. El objetivo de Moṣṣaddeq no era solo recuperar el control sobre los recursos naturales

¹¹⁸ Moussalli, Ahmad S. "Hasan Al-Turabi's Islamist Discourse on Democracy and 'Shura.'" *Middle Eastern Studies* 30, no. 1 (1994): 52–63.

¹¹⁹ Gasiorowski, Mark J. "The CIA's TPBEDAMN Operation and the 1953 Coup in Iran." *Journal of Cold War Studies* 15, no. 4 (2013): 4–24.

de Irán, sino también liberar al país de la dependencia política y económica de las potencias extranjeras, en particular del Reino Unido. Sin embargo, la nacionalización del petróleo no fue vista con buenos ojos ni por los británicos ni por los estadounidenses, que temían que la pérdida de control sobre las reservas iraníes pudiera desestabilizar la región y abrir las puertas a la influencia soviética, especialmente en el contexto de la Guerra Fría¹²⁰.

En 1951, tomó una decisión que alteraría dramáticamente las relaciones entre Irán y las potencias occidentales: la nacionalización de la industria petrolera iraní, que hasta entonces había estado controlada por la Anglo-Iranian Oil Company (hoy conocida como BP). Esta acción, que fue celebrada en su momento por amplios sectores de la sociedad iraní como un acto de independencia económica y política, provocó una crisis diplomática con el Reino Unido. El control de los recursos petroleros iraníes había sido una piedra angular del poderío británico en la región, proporcionando no solo una fuente clave de energía, sino también enormes beneficios financieros¹²¹.

El movimiento de Moşaddeq desató una serie de reacciones en cadena, con el Reino Unido imponiendo sanciones económicas y buscando activamente la destitución del primer ministro iraní. Las tensiones entre ambos países alcanzaron niveles críticos, a medida que Gran Bretaña buscaba ejercer presión a través de canales diplomáticos y económicos para revertir la nacionalización. Sin embargo, Moşaddeq, lejos de retroceder ante estas presiones, se consolidó como un líder popular en Irán, presentando la lucha por el control del petróleo como un símbolo de la resistencia nacional frente al colonialismo económico.

A medida que la situación se intensificaba, Estados Unidos se involucró de manera más activa en la crisis iraní. En el contexto de la Guerra Fría, los líderes estadounidenses veían en la política de Moşaddeq una amenaza

¹²⁰ Gasiorowski, Mark J. "The 1953 Coup D'etat in Iran." *International Journal of Middle East Studies* 19, no. 3 (1987): 261–86.

¹²¹ Hiroi, Taeko, and Sawa Omori. "Policy Change and Coups: The Role of Income Inequality and Asset Specificity." *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique* 36, no. 4 (2015): 441–56.

potencial no solo a sus intereses económicos en la región, sino también a la estabilidad política en el Medio Oriente, que se percibía como una región crítica para contener la expansión soviética. En este marco, la nacionalización de los recursos petroleros por parte de Irán se interpretó no como una simple cuestión de política económica, sino como un preludio a un eventual acercamiento de Irán hacia el bloque comunista¹²².

Fue en este contexto que se gestó la Operación Ajax, una operación conjunta entre la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos y los servicios de inteligencia británicos. El objetivo era claro: derrocar a Moṣaddeq y encumbrar al *šāh*, Moḥammad Riḍā Pahlavī, como un líder autocrático, alineado con los intereses occidentales. Esta operación clandestina, conocida como Operación *Boot* en el Reino Unido, se planificó meticulosamente, seleccionando al general Fazlollāh Zāhedi como el reemplazo de Moṣaddeq. La justificación oficial del golpe se basó en la necesidad de estabilizar la región y prevenir una posible caída de Irán en la órbita soviética, una narrativa que encajaba perfectamente dentro del discurso anticomunista que dominaba la política exterior de los Estados Unidos en esa época¹²³.

La primera fase de la operación se desarrolló en agosto de 1953, cuando el coronel Nimātullāh Naṣīrī, de la Guardia Imperial iraní, recibió órdenes de arrestar a Moṣaddeq y entregar un decreto real que destituía formalmente al primer ministro. Sin embargo, este primer intento fracasó. Moṣaddeq, quien había sido informado de los planes por aliados dentro de las fuerzas armadas, logró neutralizar el golpe antes de que pudiera consolidarse. Las tropas leales al primer ministro arrestaron a Naṣīrī, y el *šāh*, ante el evidente fracaso del complot, huyó del país, primero hacia Bagdad y luego a Roma.

Este revés inicial no significó el fin de la operación, sino más bien un punto de inflexión en la estrategia. La CIA, bajo la dirección de Kermit Roosevelt Jr., improvisó rápidamente un nuevo plan, apostando por

¹²² Moyara de Moraes Ruehsen. "Operation 'Ajax' Revisited: Iran, 1953." *Middle Eastern Studies* 29, no. 3 (1993): 467–86.

¹²³ Zahrani, Mostafa T. "The Coup That Changed the Middle East: Mossadeq v. The CIA in Retrospect." *World Policy Journal* 19, no. 2 (2002): 93–99.

movilizar a las fuerzas pro-*šāh* y fomentar un clima de inestabilidad interna. Roosevelt organizó manifestaciones en apoyo del monarca, mientras que los medios controlados por los operativos estadounidenses difundían propaganda que pintaba a Moṣaddeq como una amenaza a la estabilidad del país y como un títere potencial del comunismo internacional.

El 19 de agosto de 1953, el golpe se consumó. Fuerzas leales al *šāh*, compuestas por unidades militares y civiles movilizados por la CIA, tomaron control de los puntos clave en Teherán. La residencia de Moṣaddeq fue asaltada, forzándolo a huir y posteriormente entregarse a las fuerzas golpistas. Con Moṣaddeq fuera del poder, el general Zāhedī fue instalado como el nuevo primer ministro, consolidando el control del *šāh* sobre el país. Moṣaddeq, por su parte, fue arrestado y sometido a juicio por traición, siendo condenado a tres años de prisión y a arresto domiciliario de por vida¹²⁴.

El éxito de la Operación Ajax tuvo consecuencias profundas y de largo alcance. El *šāh* Moḥammad Riḍā Pahlavī, quien había gobernado hasta entonces bajo una monarquía constitucional debilitada, emergió como un líder autocrático, con el respaldo total de las potencias occidentales. Su régimen se caracterizó por una creciente centralización del poder, una política exterior firmemente alineada con los intereses de Occidente y una agenda de modernización que, si bien impulsada por la élite, alienó a amplios sectores de la sociedad iraní¹²⁵.

Aunque la Operación Ajax logró, en el corto plazo, restaurar el control occidental sobre los recursos petroleros iraníes y fortalecer el régimen del *šāh*, las semillas de la desestabilización interna ya habían sido sembradas. La intervención extranjera, combinada con las políticas autoritarias del *šāh*, provocó un profundo descontento en amplios sectores de la sociedad iraní. Los ‘*ulamā*’, liderados por figuras como el *āyatullāh*, Rūḥullāh Mūsawī Ḥumaynī, canalizó este descontento, articulando un discurso que vinculaba la opresión interna con la influencia externa. El

¹²⁴ Gasiorowski, Mark J. "The CIA Looks Back at the 1953 Coup in Iran." *Middle East Report*, no. 216 (2000): 74–105.

¹²⁵ Azimi, Fakhreddin. "The Overthrow of the Government of Mosaddeq Reconsidered." *Iranian Studies* 45, no. 5 (2012): 693–712.

golpe de 1953, lejos de asegurar la estabilidad en Irán, pavimentó el camino hacia la Revolución Islámica de 1979¹²⁶.

Así, se estableció pronto un discurso que fusionaba la crítica a la modernización autoritaria del *šāh* con un rechazo absoluto a la injerencia extranjera. Este discurso no solo logró captar la atención de las masas populares, especialmente de los sectores más tradicionalistas y religiosos, sino que también sirvió para movilizar a un amplio espectro de la población iraní que veía en la modernización prooccidental del *šāh* una amenaza directa a sus valores culturales y religiosos. La intervención extranjera de 1953 no solo reinstauró a un monarca autoritario, sino que provocó, de manera inadvertida, una radicalización progresiva de las facciones religiosas, las cuales comenzaron a vertebrar una resistencia que no solo era política, sino profundamente cultural y civilizacional¹²⁷.

Este proceso de radicalización fue, en buena medida, exacerbado por la percepción generalizada de que el *šāh* había perdido todo contacto con las necesidades y deseos del pueblo iraní, habiéndose convertido en un mero títere de las potencias occidentales, interesado únicamente en salvaguardar su trono y en implementar políticas que alienaban a la mayoría de la población. La adopción de reformas económicas y sociales que favorecían a la élite económica, al tiempo que marginaban a las clases trabajadoras y rurales, creó una profunda sensación de agravio en amplios sectores de la sociedad, quienes vieron en las políticas del *šāh* una traición a los valores tradicionales de Irán, y en particular, a los principios fundamentales del islam. Este malestar social, en combinación con la represión política y la cada vez más evidente dependencia del *šāh* respecto a Estados Unidos, generó un caldo de cultivo perfecto para el surgimiento de una resistencia que, a partir de las décadas de 1960 y 1970, sería liderada por los *‘ulamā’* chiitas¹²⁸.

¹²⁶ Balaghi, Shiva. "Silenced Histories and Sanitized Autobiographies: The 1953 CIA Coup in Iran." *Biography* 36, no. 1 (2013): 71–96.

¹²⁷ Ramazani, Rouhollah K. "Iran and the United States: An Experiment in Enduring Friendship." *Middle East Journal* 30, no. 3 (1976): 322–34.

¹²⁸ Bayandor, Darioush. "The Fall of Mosaddeq, August 1953: Institutional Narratives, Professor Mark Gasiorowski and My Study." *Iranian Studies* 45, no. 5 (2012): 679–91.

El *āyatullāh*, Ḥumaynī, consciente del profundo malestar que generaba la creciente influencia extranjera y la modernización forzada, capitalizó estos sentimientos para articular un discurso que no solo se oponía al régimen del *šāh*, sino que proponía una alternativa ideológica completamente nueva: la instauración de un gobierno islámico basado en el principio de la *velayāt-e faqīh*, la tutela del jurista islámico. En este sentido, la intervención de 1953 no solo desestabilizó la política interna de Irán, sino que también sentó las bases para una reconfiguración total del concepto de soberanía, que, bajo la visión de Ḥumaynī, debía residir en manos de los líderes religiosos y no en una monarquía despótica dependiente de intereses extranjeros. Esta visión teocrática, que en sus primeras manifestaciones podía haber parecido marginal y sectaria, fue ganando adeptos de manera exponencial a medida que la represión del *šāh* se intensificaba y su régimen se tornaba cada vez más impopular¹²⁹.

De esta manera, el golpe de Estado de 1953, aunque concebido inicialmente como una maniobra para consolidar el poder del *šāh* y asegurar los intereses estratégicos de Occidente en la región, terminó produciendo un efecto contrario al fortalecer a aquellos sectores que veían en la intervención extranjera una amenaza existencial. La política cada vez más represiva del régimen, combinada con la creciente presencia de Estados Unidos en los asuntos internos de Irán, aceleró el proceso de radicalización de las facciones religiosas, que comenzaron a ver en la instauración de un gobierno islámico la única solución viable para restaurar la soberanía y los valores tradicionales del país¹³⁰.

En este contexto, es crucial entender que la intervención de 1953 no fue un evento aislado, sino un eslabón en una cadena de eventos que condujeron directamente a la Revolución Islámica de 1979. A lo largo de las décadas que siguieron al golpe, la brecha entre el régimen del *šāh* y la población iraní no hizo más que ampliarse, y las políticas de modernización y occidentalización forzada del *šāh*, lejos de generar estabilidad, provocaron una creciente alienación y resentimiento en amplios

¹²⁹ Marsh, Steve. "The United States, Iran and Operation 'Ajax': Inverting Interpretative Orthodoxy." *Middle Eastern Studies* 39, no. 3 (2003): 1–38.

¹³⁰ Abdi, Kamyar. "Nationalism, Politics, and the Development of Archaeology in Iran." *American Journal of Archaeology* 105, no. 1 (2001): 51–76.

sectores de la sociedad. La intervención extranjera de 1953, al despojar a Irán de su soberanía política y económica, no solo consolidó el poder de un monarca autoritario, sino que también creó las condiciones para el surgimiento de un movimiento revolucionario que, bajo el liderazgo de Ḥumaynī, lograra derrocar al *šāh* y establecer una nueva forma de gobierno basada en los principios del islam¹³¹.

Es evidente, por tanto, que la intervención estadounidense de 1953 no solo reconfiguró el balance de poder en favor del *šāh*, sino que también desencadenó un proceso de radicalización que tuvo como consecuencia directa la creación de un régimen teocrático en 1979. Esta dinámica, que combinaba la represión política con el descontento social y la creciente influencia religiosa, fue el caldo de cultivo perfecto para la emergencia de una revolución que transformaría no solo a Irán, sino también el panorama geopolítico de todo Oriente Medio.

El fortalecimiento del *šāh* tras el golpe de Estado de 1953 trajo consigo una serie de consecuencias que transformaron profundamente la estructura política y social de Irán. Al restablecer el poder absoluto de Muḥammad Riḍā Pahlavī, se produjo un debilitamiento sistemático de las ya frágiles instituciones democráticas, que habían logrado cierto espacio bajo el mandato del primer ministro Muḥammad Moṣṣaddeq. Las esperanzas de una evolución democrática quedaron truncadas y con ellas se desvaneció la posibilidad de que el país desarrollara un modelo político basado en la participación popular, el respeto a las libertades civiles y una economía nacionalista autónoma de las potencias extranjeras. A medida que el régimen del *šāh* se consolidaba como una autocracia modernizadora, fue quedando en evidencia que el fortalecimiento de su figura no se producía de manera aislada, sino que estaba íntimamente ligado al respaldo de las potencias extranjeras, que veían en el *šāh* un baluarte contra la expansión del comunismo en Oriente Medio¹³².

El efecto inmediato de este nuevo orden fue la alienación de amplios sectores de la sociedad civil iraní, que comenzó a ver en el islamismo

¹³¹ Efimenco, N. Marbury. "An Experiment with Civilian Dictatorship in Iran; The Case of Mohammed Mossadegh." *The Journal of Politics* 17, no. 3 (1955): 390–406.

¹³² Marsh, Steve. "Thirty Years on: Iran's 'Silent Revolution.'" *Iranian Studies* 42, no. 2 (2009): 213–29.

no solo una fuerza espiritual, sino una forma de resistencia política frente a lo que percibían como una doble dominación: la imposición de un régimen autoritario en el plano interno y la injerencia constante de Estados Unidos y el Reino Unido en los asuntos de Irán. La represión sistemática de la resistencia política y la centralización del poder en manos del *šāh* generaron un descontento profundo que, lejos de disiparse con el tiempo, se fue acumulando en las diversas capas de la sociedad, desde los campesinos y las clases populares urbanas hasta la élite clerical chií¹³³.

El ejemplo emblemático de la creciente disidencia fue la manifestación masiva de junio de 1963, conocida como el levantamiento de 15 de Ĥordād. En este incidente, los sectores más conservadores de la sociedad iraní, encabezados por los '*ulamā*' chiitas, reaccionaron con fervor ante las reformas promovidas por el *šāh*, particularmente aquellas que afectaban a la redistribución de tierras y a la concesión de derechos de voto a las mujeres, en el marco de lo que el *šāh* denominó la Revolución Blanca. Estas reformas, presentadas por el régimen como una vía hacia la modernización, fueron vistas por muchos como un intento de dismantelar las estructuras tradicionales y religiosas de la sociedad iraní en favor de un modelo occidentalizado que no correspondía con los valores islámicos ni con las costumbres locales. La represión violenta de estas protestas, en las que participaron miles de personas, exacerbó la percepción de que el *šāh* no gobernaba en nombre del pueblo iraní, sino que era un instrumento de las potencias extranjeras¹³⁴.

La revuelta de Ĥordād estalló durante los días 5 y 6 de junio de 1963, correspondientes al 15 de Ĥordād en el calendario iraní, y se produjo como una reacción a la detención del āyatullāh Rūḥullāh Ḥumaynī. El arresto del influyente '*ulamā*' se produjo tras un encendido sermón pronunciado el 3 de junio de 1963, en el cual Ḥumaynī criticó severamente las políticas de occidentalización del *šāh*, estableciendo una comparativa entre el monarca y el despreciado califa omeya, Yazīd I.

¹³³ Abrahamian, Ervand. "The 1953 Coup in Iran." *Science & Society* 65, no. 2 (2001): 182–215.

¹³⁴ Moens, Alexander. "President Carter's Advisers and the Fall of the Shah." *Political Science Quarterly* 106, no. 2 (1991): 211–37.

Esta analogía no solo amplificó el impacto de sus críticas, sino que también intensificó el descontento entre sus seguidores y simpatizantes, agudizando la percepción de traición a los valores islámicos tradicionales por parte del régimen del *šāh*¹³⁵.

El sermón de Ḥumaynī representó un desafío frontal a las políticas de modernización y secularización impuestas por el régimen del *šāh*, que promovían una rápida occidentalización del país. La crítica de Ḥumaynī a la influencia extranjera y su interpretación de los eventos contemporáneos en términos de conflicto religioso y político acentuaron la división entre el régimen del *šāh* y amplios sectores de la sociedad iraní. Las protestas que siguieron fueron de una magnitud sin precedentes, congregando a multitudes masivas en las principales ciudades de Irán, como Teherán, Qom, Mashhad y Shiraz. La movilización de estas grandes aglomeraciones subrayó no solo el profundo descontento con las políticas del régimen, sino también la capacidad organizativa y de convocatoria del liderazgo religioso opositor¹³⁶.

La reacción del régimen del *šāh* ante estas manifestaciones fue una escalada de violencia. La respuesta del gobierno implicó la utilización de fuerza militar para sofocar las revueltas, con consecuencias devastadoras para los civiles. Los informes oficiales documentaron alrededor de noventa fallecimientos, mientras que las estimaciones de la resistencia sugieren cifras mucho más elevadas, en el rango de miles. La represión no solo dejó una marca indeleble en la memoria colectiva de la población iraní, sino que también evidenció la determinación del régimen para mantener su control frente a una resistencia creciente.

Así, la revuelta de 15 de Ḥordād representó un punto de inflexión crítico en la dinámica política de Irán. Este levantamiento no solo destacó el poder y la influencia de los *‘ulamā’* en la arena política iraní, sino que también consolidó la posición de Ḥumaynī como una figura central en la resistencia contra el régimen del *šāh*. Como consecuencia inmediata

¹³⁵ Thompson, William R. "Regime Vulnerability and the Military Coup." *Comparative Politics* 7, no. 4 (1975): 459–87.

¹³⁶ Rahnama, Ali. "Overthrowing Mosaddeq in Iran: 28 Mordad/19 August 1953." *Iranian Studies* 45, no. 5 (2012): 661–68.

de la revuelta, Ḥumaynī fue exiliado en 1964, una medida que buscaba desactivar su influencia dentro del país. Sin embargo, la capacidad de Ḥumaynī para movilizar a grandes segmentos de la población iraní en resistencia a las políticas del régimen marcó el inicio de una resistencia prolongada que eventualmente se integraría en el movimiento revolucionario más amplio que derrocaría al *šāh* en 1979¹³⁷.

El levantamiento de 15 de Ḥordād no fue un incidente aislado, sino uno de los muchos episodios de represión que caracterizaron el gobierno del *šāh* en los años posteriores a 1953. La brutalidad del SAVAK, la policía secreta del régimen, que se dedicaba a reprimir, torturar y eliminar a los disidentes, fue un factor central en la consolidación del descontento. Aunque inicialmente la resistencia política incluía a una amplia gama de actores, desde liberales nacionalistas hasta comunistas del Tudeh, con el tiempo, los *‘ulamā’* chiitas, y en particular figuras como el āyatullāh Ḥumaynī, comenzaron a asumir un papel protagónico en la resistencia al régimen. La censura y la represión hicieron que los canales de disidencia formal se cerraran, lo que dejó a los actores religiosos como los únicos con la capacidad y legitimidad moral para organizar una resistencia efectiva¹³⁸.

Un punto clave en este proceso de alienación fue la percepción de que el *šāh* no solo había traicionado las aspiraciones democráticas del pueblo iraní, sino que también había sometido al país a los intereses de potencias extranjeras. La creciente presencia de empresas estadounidenses y británicas en la economía iraní, especialmente en el sector petrolero, generó una profunda sensación de dependencia y subordinación. A medida que la riqueza del país se concentraba en manos de una pequeña élite cercana al *šāh*, las desigualdades sociales se acentuaban y las condiciones de vida de la mayoría de la población se deterioraban, lo que alimentaba aún más el descontento. El *šāh*, en su intento por transformar a Irán en una potencia regional moderna, no solo fracasó en mejorar las

¹³⁷ Milani, Mohsen M. "Harvest of Shame: Tudeh and the Bazargan Government." *Middle Eastern Studies* 29, no. 2 (1993): 307–20.

¹³⁸ Zirinsky, Michael P. "The Rise of Reza Khan." In *A Century of Revolution: Social Movements in Iran*, edited by John Foran, NED-New edition., 2:44–77. University of Minnesota Press, 1994.

condiciones materiales de vida de la mayoría de los iraníes, sino que además alienó a aquellos que veían en sus políticas de occidentalización una amenaza a la identidad cultural y religiosa del país¹³⁹.

La adopción de un modelo de desarrollo económico que favorecía el capital extranjero y a la élite económica urbana, en detrimento de las clases rurales y trabajadoras, profundizó la brecha entre el régimen y la sociedad. Mientras que el *šāh* se proyectaba como un líder modernizador en la arena internacional, en el plano interno su gobierno se percibía cada vez más como opresivo y desconectado de la realidad cotidiana de los iraníes. Las políticas del régimen, que incluían la liberalización del comercio, la privatización de tierras y la promoción de inversiones extranjeras, fueron vistas por amplios sectores de la población como una traición a los principios de soberanía nacional y justicia social que habían animado al movimiento nacionalista de Moṣṣaddeq¹⁴⁰.

Este sentimiento de traición se exacerbó aún más con la ostentación y el derroche que caracterizaron al régimen del *šāh*, especialmente visible en la celebración del 2.500 aniversario del Imperio Persa en 1971. Este evento, que fue criticado tanto dentro como fuera de Irán por su extravagancia y despilfarro, simbolizó para muchos la desconexión total del *šāh* con las realidades del país. Mientras millones de iraníes vivían en la pobreza, el *šāh* y su corte celebraban un evento fastuoso en el que participaron líderes de todo el mundo, lo que contribuyó a la creciente percepción de que el régimen estaba completamente alienado de las necesidades del pueblo¹⁴¹.

Este contexto de alienación y represión explica por qué, para 1979, un amplio espectro de la sociedad iraní, desde las clases populares hasta la élite clerical, abrazó la revolución como una oportunidad para derrocar no solo al *šāh*, sino también a la influencia extranjera que había sustentado su régimen. La Revolución Islámica de 1979 no fue simplemente

¹³⁹ Behrooz, Maziar. "Tudeh Factionalism and the 1953 Coup in Iran." *International Journal of Middle East Studies* 33, no. 3 (2001): 363–82.

¹⁴⁰ Mokhtari, Fariborz. "Iran's 1953 Coup Revisited: Internal Dynamics versus External Intrigue." *Middle East Journal* 62, no. 3 (2008): 457–88.

¹⁴¹ Byrne, Malcolm. "Iranians Debate the 1953 Coup." *Middle East Report*, no. 216 (2000): 105–135.

una revuelta contra la figura del *šāh*, sino una reacción más amplia contra un sistema de poder que había subordinado los intereses nacionales a las necesidades estratégicas de Estados Unidos y sus aliados occidentales. La visión del āyatullāh Ḥumaynī, que vinculaba la opresión interna con la dominación extranjera, fue capaz de movilizar a una coalición diversa de actores que, aunque tenían visiones diferentes sobre el futuro de Irán, compartían un objetivo común: la restauración de la soberanía nacional y el fin del régimen autoritario del *šāh*¹⁴².

A medida que la revolución avanzaba, se hizo evidente que el descontento no era simplemente de naturaleza económica o política, sino que estaba profundamente arraigado en cuestiones culturales y religiosas. El islamismo, que en décadas anteriores había sido una fuerza relativamente marginal en la política iraní, se convirtió en el marco ideológico principal a través del cual las masas iraníes articularon su resistencia. El *šāh*, con su insistencia en una modernización autoritaria y su alineación con Occidente, había desatado fuerzas que ya no podía controlar. La Revolución Islámica, en última instancia, fue el resultado de un proceso largo y complejo de alienación social y política que comenzó con la intervención de 1953 y culminó en la caída del régimen y la instauración de una teocracia bajo la dirección de Ḥumaynī¹⁴³.

6. CONCLUSIONES

El golpe de Estado en Irán en 1953, orquestado por la intervención extranjera, significó un punto de inflexión crucial que no solo alteró de manera inmediata la estructura de poder en el país, sino que también sembró las bases para una transformación política y social de largo alcance que culminaría en la Revolución Islámica de 1979. La intervención, diseñada para reinstaurar al *šāh* y consolidar su régimen con el apoyo de los Estados Unidos y el Reino Unido, logró su objetivo inmediato pero dejó un legado de resentimiento y descontento profundo en

¹⁴² Abrahamian, Ervand. "Structural Causes of the Iranian Revolution." *MERIP Reports*, no. 87 (1980): 21–26.

¹⁴³ Shannon, Megan, Clayton Thyne, Sarah Hayden, and Amanda Dugan. "The International Community's Reaction to Coups." *Foreign Policy Analysis* 11, no. 4 (2015): 363–76.

la sociedad iraní. Este resentimiento, lejos de ser erradicado, fue aprovechado y explotado por líderes religiosos como Ḥumaynī para movilizar a amplias capas de la población en contra del *šāh* y sus aliados occidentales.

La Historia del Derecho en Irán durante este período revela cómo las dinámicas geopolíticas y las intervenciones extranjeras pueden tener efectos duraderos y profundos en la evolución de los regímenes políticos y en la configuración de las identidades nacionales. La intervención de 1953, al desestabilizar las instituciones democráticas y consolidar un régimen autoritario, provocó una serie de reacciones y resistencias que, a lo largo de los años, se manifestaron en un rechazo cada vez más vehemente a la influencia extranjera y a la tiranía interna. La capacidad de los líderes religiosos para articular una narrativa que vinculaba la opresión política con la intervención extranjera fue fundamental para galvanizar a las masas y construir un movimiento revolucionario capaz de desafiar y, eventualmente, derrocar al régimen del *šāh*.

En este contexto, la Revolución Islámica de 1979 no puede ser entendida en aislamiento; debe considerarse como el desenlace inevitable de las fuerzas desencadenadas por el golpe de 1953. La transformación de Irán desde una monarquía autoritaria respaldada por Occidente a una teocracia islámica refleja no solo una reconfiguración de las estructuras de poder, sino también un reajuste profundo de las identidades nacionales y políticas. La intervención extranjera de 1953, aunque inicialmente efectiva en el restablecimiento del *šāh*, creó las condiciones que llevaron a una resistencia organizada y a una revolución que redefiniría el panorama político de Irán durante décadas. La historia del Derecho en este período, por tanto, no solo ilustra la influencia de las dinámicas geopolíticas en la evolución política, sino que también pone de relieve cómo estos eventos pueden forjar nuevas realidades políticas y sociales, transformando radicalmente las estructuras de poder y las identidades nacionales.

7. REFERENCIAS

- Abdi, Kamyar. "Nationalism, Politics, and the Development of Archaeology in Iran." *American Journal of Archaeology* 105, no. 1 (2001): 51–76.
- Abrahamian, Ervand. "Structural Causes of the Iranian Revolution." *MERIP Reports*, no. 87 (1980): 21–26.
- Abrahamian, Ervand. "The 1953 Coup in Iran." *Science & Society* 65, no. 2 (2001): 182–215.
- Azimi, Fakhreddin. "The Overthrow of the Government of Mosaddeq Reconsidered." *Iranian Studies* 45, no. 5 (2012): 693–712.
- Balaghi, Shiva. "Silenced Histories and Sanitized Autobiographies: The 1953 CIA Coup in Iran." *Biography* 36, no. 1 (2013): 71–96.
- Bayandor, Darioush. "The Fall of Mosaddeq, August 1953: Institutional Narratives, Professor Mark Gasiorowski and My Study." *Iranian Studies* 45, no. 5 (2012): 679–91.
- Behrooz, Maziar. "Tudeh Factionalism and the 1953 Coup in Iran." *International Journal of Middle East Studies* 33, no. 3 (2001): 363–82.
- Byrne, Malcolm. "Iranians Debate the 1953 Coup." *Middle East Report*, no. 216 (2000): 105–135.
- Efimenco, N. Marbury. "An Experiment with Civilian Dictatorship in Iran; The Case of Mohammed Mossadegh." *The Journal of Politics* 17, no. 3 (1955): 390–406.
- Gasiorowski, Mark J. "The 1953 Coup d'État Against Mosaddeq." In *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*, edited by Mark J. Gasiorowski and Malcolm Byrne, 227–60. Syracuse University Press, 2004.
- Gasiorowski, Mark J. "The 1953 Coup D'etat in Iran." *International Journal of Middle East Studies* 19, no. 3 (1987): 261–86.
- Gasiorowski, Mark J. "The CIA Looks Back at the 1953 Coup in Iran." *Middle East Report*, no. 216 (2000): 74–105.
- Gasiorowski, Mark J. "The CIA's TPBEDAMN Operation and the 1953 Coup in Iran." *Journal of Cold War Studies* 15, no. 4 (2013): 4–24.
- Hiroi, Taeko, and Sawa Omori. "Policy Change and Coups: The Role of Income Inequality and Asset Specificity." *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique* 36, no. 4 (2015): 441–56.
- Isareli, Ofer. "The Circuitous Nature of Operation Ajax." *Middle Eastern Studies* 49, no. 2 (2013): 246–62.

- Marsh, Steve. "The United States, Iran and Operation 'Ajax': Inverting Interpretative Orthodoxy." *Middle Eastern Studies* 39, no. 3 (2003): 1–38.
- Marsh, Steve. "Thirty Years on: Iran's 'Silent Revolution.'" *Iranian Studies* 42, no. 2 (2009): 213–29.
- Milani, Mohsen M. "Harvest of Shame: Tudeh and the Bazargan Government." *Middle Eastern Studies* 29, no. 2 (1993): 307–20.
- Moens, Alexander. "President Carter's Advisers and the Fall of the Shah." *Political Science Quarterly* 106, no. 2 (1991): 211–37.
- Mokhtari, Fariborz. "Iran's 1953 Coup Revisited: Internal Dynamics versus External Intrigue." *Middle East Journal* 62, no. 3 (2008): 457–88.
- Moussalli, Ahmad S. "Hasan Al-Turabi's Islamist Discourse on Democracy and 'Shura.'" *Middle Eastern Studies* 30, no. 1 (1994): 52–63.
- Moyara de Moraes Ruehsen. "Operation 'Ajax' Revisited: Iran, 1953." *Middle Eastern Studies* 29, no. 3 (1993): 467–86.
- Rahnema, Ali. "Overthrowing Mosaddeq in Iran: 28 Mordad/19 August 1953." *Iranian Studies* 45, no. 5 (2012): 661–68.
- Ramazani, Rouhollah K. "Iran and the United States: An Experiment in Enduring Friendship." *Middle East Journal* 30, no. 3 (1976): 322–34.
- Roberts, Mervyn. "Analysis of Radio Propaganda in the 1953 Iran Coup." *Iranian Studies* 45, no. 6 (2012): 759–77.
- Shannon, Megan, Clayton Thyne, Sarah Hayden, and Amanda Dugan. "The International Community's Reaction to Coups." *Foreign Policy Analysis* 11, no. 4 (2015): 363–76.
- Thompson, William R. "Regime Vulnerability and the Military Coup." *Comparative Politics* 7, no. 4 (1975): 459–87.
- Zahrani, Mostafa T. "The Coup That Changed the Middle East: Mossadeq v. The CIA in Retrospect." *World Policy Journal* 19, no. 2 (2002): 93–99.
- Zirinsky, Michael P. "Imperial Power and Dictatorship: Britain and the Rise of Reza Shah, 1921-1926." *International Journal of Middle East Studies* 24, no. 4 (1992): 639–63.
- Zirinsky, Michael P. "The Rise of Reza Khan." In *A Century of Revolution: Social Movements in Iran*, edited by John Foran, NED-New edition., 2:44–77. University of Minnesota Press, 1994.

LAS DEMANDAS DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES CATALANAS INDEPENDENTISTAS DESDE UN CONTEXTO DE OPOSICIÓN CENTRO-PERIFÉRICA

ANNA NAUDI-MIRÓ
Universitat de Lleida

1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década, en Cataluña se han vivido distintos acontecimientos y movilizaciones a favor de la independencia por parte de distintos grupos y organizaciones civiles que han presentado un conjunto de demandas. Por ende, esta tensión nacional ha generado un escenario de polarización en la dialéctica clásica de la oposición centro-periferia desafiando las estructuras políticas ya establecidas en el país y el cuestionamiento de la distribución del poder y la identidad en un contexto de democracia liberal. Tras la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española como consecuencia de la declaración unilateral de independencia y la caída del movimiento independentista, es de gran interés analizar cuáles son las demandas actuales para comprobar si han experimentado o no algún cambio.

A través de la estructura de partidos teorizada por los clásicos de ciencia política, Lipset y Rokkan (2014), se puede estudiar el conflicto independentista catalán desde una perspectiva de oposición centro-periferia manifestada mediante organizaciones civiles como reacciones periféricas ante los considerados abusos de las élites dominantes. Abarcando el estudio desde el modelo de David Easton (2014), nos permitirá analizar cómo estas organizaciones civiles han formulado un conjunto de demandas que han sido trasladadas por los partidos políticos nacionales al gobierno central y cuál ha sido su respuesta al respecto.

Para ello se tendrán en cuenta solamente aquellas asociaciones y organizaciones que se hayan manifestado en contra de la aplicación del artículo 155 de la CE, aunque algunas de ellas ya tuviesen actividad anteriormente. En este sentido, dicho artículo nos servirá como punto de inflexión sobre cómo el movimiento independentista se ha movilizado siguiendo las dinámicas de oposición centro-periféricas enmarcadas en un modelo sistémico de retroalimentación.

2. OBJETIVOS

A continuación, se establecen cuáles son los objetivos de la presente investigación:

- Seleccionar las distintas organizaciones civiles a favor de la independencia de Cataluña con sus respectivas demandas.
- Identificar cuáles son las tácticas de participación ciudadanas.
- Estudiar cómo estas demandas son tratadas por los partidos políticos para ser trasladadas al gobierno central.

3. LA INDEPENDENCIA DE CATALUÑA COMO DEMANDA PRINCIPAL DE LAS DISTINTAS ORGANIZACIONES CIVILES CATALANAS

Los autores Lipset y Rokkan (2014) llevaron a cabo una teorización de los sistemas de partidos partiendo de divisiones o clivajes para configurar a las distintas tipologías de partidos en función del conflicto: centro-periferia, iglesia-Estado, ruralidad-urbanismo y trabajo-capital. La teoría de los clivajes es una herramienta clave para identificar el marco de división confrontaciones entre distintos grupos acerca de un conflicto social y, por lo tanto, no es erróneo utilizarlo en el estudio de movimientos sociales organizados en una comunidad (Aguilar, 2009, p. 2). Concretamente, el clivaje centro-periferia se produce cuando existen oposiciones locales-regionales derivadas de los abusos de las élites nacionales dominantes y de sus burocracias siendo éste una reacción ante las presiones centralizadoras propias de un Estado nacional

(Lipset y Rokkan, 2014, p. 241). En materia de oposición y desde el derecho constitucional, existen distintas doctrinas y concepciones acerca de la oposición. En palabras de Fondevila Marón (2020, p. 54), la oposición política se puede definir como “una negación constructiva del poder”. Existen distintas tipologías de oposición ya sea por el contenido de sus propuestas, sus métodos, su reconocimiento en un régimen político o su ámbito de actuación (Fondevila Marón, 2020). Asimismo, la Comisión de Venecia (2019, p. 6) mencionó la posibilidad de la existencia de oposiciones políticas en una sociedad de forma más general más allá de la dicotomía entre una oposición parlamentaria y extraparlamentaria teorizada por otros autores (Franzmann, 2019; Natera Peral, 2022). La presente investigación no se acoge a ninguna oposición específica de las mencionadas al considerar que existen agentes externos a la representación parlamentaria, como las organizaciones civiles o los grupos de opresión entre otros, en una democracia representativa como el caso de España que permite una participación directa según el artículo 23.1 de la CE (Fondevila Marón, 2023, pp. 124-125).

En relación con este estudio, el clivaje centro-periferia puede perfectamente atribuirse al fenómeno del independentismo catalán donde el centro es el centro político atribuido a España mientras que la periferia son aquellas comunidades autónomas, como Cataluña, que tensionan las relaciones con el gobierno central (Aguilar, 2009).

En cuanto al lazo de retroalimentación teorizado por David Easton (Bouza-Brey, 1999), que nos facilitará poder ilustrar la presente investigación, se destacarán los distintos *inputs* o demandas del movimiento independentista catalán teniendo en cuenta su factor ambiental para ver qué *outputs* o respuestas generadas por el gobierno central, España, se han generado durante estos últimos años y cómo estas no al no ser suficientes se ha seguido una acción-reacción, un fenómeno común en cualquier sistema. En este caso, cabe recalcar que las demandas formuladas por las distintas organizaciones civiles son formalmente trasladadas por los partidos nacionales catalanes al gobierno central que ha generado un conjunto de respuestas como la aplicación del 155 fruto de una retroalimentación vistos en el siguiente apartado.

Òmnium Cultural (2012) es una asociación sin ánimo de lucro con el objetivo de promocionar la cultura y la lengua catalana en distintos ámbitos como la ciencia, las artes, las letras, los medios de comunicación y el pensamiento a nivel social e institucional fundada en 1961. Actualmente, la entidad cuenta con 190.000 socios y es una de las primeras promotoras del independentismo de la comunidad autónoma con la campaña *Freedom for Catalonia* de 1992 durante los Juegos Olímpicos en Barcelona (*Òmnium Cultural*, s.f.a). Durante 2010, *Òmnium Cultural* organizó la manifestación *Som una nació. Nosaltres decidim* (Somos una nación, nosotros decidimos) después del recurso de inconstitucionalidad fallado por el Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña por el cual empezó a involucrarse con la política posicionándose a favor del independentismo catalán y el derecho a la autodeterminación por intermedio de un acto oficial celebrado en la asamblea general de Santa Coloma de Gramanet en 2012 (Della Porta, Gunzelmann y Portos, 2021, p. 133).

Tomando como punto de partida el referéndum de 2017 y la aplicación del 155 de la CE, *Òmnium Cultural* ha hecho públicas distintas protestas a favor de los distintos presos políticos catalanes y de su líder Jordi Cuixart argumentando la represión policial de los cuerpos de seguridad mediante la promoción de información del juicio, a través de distintas entrevistas a juristas y especialistas en contra de las sentencias, y respaldando la legalidad del referéndum por medio del derecho a la autodeterminación y la libertad de expresión (*Òmnium Cultural* 2017a; 2017b; 2019). Adicionalmente, la organización decidió denunciar España ante los tribunales internacionales de Naciones Unidas y el Consejo de Europa por haber vulnerado el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y el Convenio contra la Tortura de Naciones Unidas por el uso desproporcional de la fuerza, los manifestantes heridos durante la manifestación del 1 de octubre de 2017, las personas condenadas por el Tribunal de Cuentas y otros civiles investigados poniendo en disputa la necesidad de aprobar una ley de amnistía (*Òmnium Cultural*, 2020).

La *Assemblea Nacional Catalana*, conocida como *Assemblea* o ANC, es una organización civil fundada en 2012 con Carme Forcadell como primera presidenta siendo a la vez una de las principales entidades herederas de *Plataforma pel Dret a Decidir* (Subirats y Vilaregut, 2012). Su

objetivo principal es la promoción pacífica de la creación de las condiciones políticas y sociales necesarias para constitución del Estado catalán independiente aglutinando todos los individuos y grupos, entidades, movimientos y partidos políticos que quieran participar con dicho objetivo mediante la facilitación y acogida de cualquier iniciativa democrática y pacífica (Assemblea, 2021). *Assemblea* se organiza a partir de elementos horizontales y verticales, pero a la vez con un fuerte compromiso en la toma de decisiones descentralizada y democrática donde las sedes locales cuentan con cierta autonomía y la mayoría de los miembros del comité de dirección son escogidos a raíz de ellas (Della Porta, Gunzelmann y Portos, 2021). Esta organización ha sido la principal impulsora de distintas movilizaciones independentistas con la del 11 de septiembre de 2012, coincidiendo con la Diada Nacional, bajo el lema ‘‘Cataluña, nuevo Estado de Europa’’, siendo una de las primeras protestas pacíficas de la década de 2010 con más de 500.000 participantes según la Delegación de Gobierno de Cataluña (Rico y Julve, 2012). Además, otra de sus reivindicaciones ha sido la Vía Catalana de 2013 que consistió en una cadena humana de 400 kilómetros. A lo largo de la década de 2010, *Assemblea Nacional* ha ido aumentando su lista de demandas respecto a la autodeterminación de Cataluña y ha seguido celebrando distintas manifestaciones, con el apoyo de *Òmnium Cultural* y la *Associació de Municipis per la Independència*, con la campaña *Ara és l’hora* que fue famosa por manifestaciones simbólicas como la Vía Catalana de 2014¹⁴⁴ o la Vía Libre de 2015. En relación con el 1 de octubre de 2017, *Assemblea Nacional* fue una de las principales impulsoras del referéndum de la independencia de Cataluña con la promoción territorial de la campaña con su presidente Jordi Sánchez al frente, *Òmnium Cultural* y distintos partidos independentistas (Assemblea, s.f.). Finalmente y con el encarcelamiento del ya mencionado Jordi Sánchez y la aplicación del artículo 155

¹⁴⁴ Es importante mencionar que el referéndum del 1 de octubre de 2017 no es la primera consulta popular realizada en Cataluña. El 9 de noviembre de 2014 (o 9N) ya se hizo una consulta relativa a la independencia de Cataluña por parte de la Generalitat a través de la aprobación del Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña y la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Más adelante, el artículo 3.3, concretamente las dos primeras frases, del Decreto 129/2014 y los apartados 4 a 9 del art.16 de la Ley 10/2014 fueron suspendidos por el Tribunal Constitucional en su STC 31/2015, de 25 de febrero.

de la CE, *Assemblea* ha reivindicado la libertad de los presos políticos catalanes en las redes sociales y en manifestaciones con el objetivo de ratificar igualmente una ley de amnistía.

La *Associació de Municipis per la Independència* o AMI es una organización política que cuenta con 769 municipios y 51 entidades locales constituida en 2011 (AMI, 2017a.). Dicha asociación se manifiesta directamente en contra del gobierno de España, descrito como sistema centralizador del poder económico del territorio catalán con la imposición de un marco jurídico español que impide el autogobierno del país (respecto a Cataluña), cuya solución es la organización territorial vía el fortalecimiento del municipalismo para liderar el proceso independentista (AMI, 2017b). Esta asociación tuvo su mayor actividad en la ya mencionada campaña *Ara és l'hora* de 2014 con las dos organizaciones anteriores para llevar a cabo la consulta popular del 9 de noviembre de 2014 de la independencia de Cataluña. Acerca del referéndum del 1 de octubre, AMI (2024) ha denunciado la represión estatal hacia los manifestantes defendiendo los ideales del 1-O. En general, la asociación ha hecho comunicados oficiales más allá de conmemorar el 1 de octubre de 2017 ensalzando los valores del movimiento independentista: la democracia, la justicia y la libertad, y estar a favor de amnistiar a los distintos manifestantes y cargos políticos.

A pesar de la transición española de 1978 y la finalización de la dictadura franquista con la consolidación de las comunidades autónomas resultado de la ratificación de la actual Constitución Española de 1978, el independentismo catalán, que vivió su máximo resplandor en la década de 2010, ha seguido reivindicando ciertos derechos y poderes al Estado central siguiendo el fenómeno de centro-periferia tal y como se verá en los siguientes apartados de la investigación.

4. EL FENÓMENO DE RETROALIMENTACIÓN DESPUÉS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CE ANTE EL REFERÉNDUM DEL 1 DE OCTUBRE DE 2017

La aplicación del artículo 155 de la CE posterior al referéndum del 1 de octubre de 2017 y la anterior suspensión de la Ley 19/2017 del referéndum de autodeterminación de Cataluña significó un punto de inflexión

del movimiento independentista con el aumento de manifestaciones por todo el territorio catalán y la creación de nuevas organizaciones e iniciativas civiles tal y como se verá seguidamente.

El politólogo canadiense David Easton (2014) elaboró una teoría del sistema político como modelo cibernético concebido como un sistema abierto, que sigue al mismo tiempo una dinámica de retroalimentación y consecuentemente un comportamiento intencional con la posibilidad de que se produzca una reestructuración total del sistema. Seguidamente, pueden existir cuatro cambios políticos: el primero como un cambio de Estado con distintos cambios característicos de actuación que no afectan a su funcionamiento; el segundo basado en un cambio de régimen o de sistema con alteraciones en sus valores, objetivos y/o estructuras de autoridad fruto de modificaciones de actuación; el tercero que conlleva un cambio de la comunidad política cuyo resultado es su sustitución por otras comunidades nuevas como resultado del triunfo de uno u otros diversos movimientos secesionistas, y el cuarto es la destrucción o fallo en el sistema siendo éste el resultado de no haber sido capaz de tomar decisiones aceptadas por la una mayoría y que posiblemente acaba en un conflicto bélico cuyo resultado es la creación de uno o varios sistemas políticos o la absorción de la antigua sociedad por otra (Bouza-Brey, 1999, p. 63). En cuanto al independentismo catalán, en estos últimos años no ha habido ninguna modificación del sistema político y si se parte de la teorización de Easton puede entonces aplicarse el primer cambio de los cuatro que existen. Actualmente y según lo que veremos a lo largo de esta investigación, Cataluña no ha conseguido independizarse, pero sí que ha habido un aumento de demandas como consecuencia de las nuevas respuestas por parte de España tras el referéndum del 1 de octubre de 2017 y la aplicación del artículo 155 de la Constitución, aunque sin que se haya llevado a cabo ningún cambio de la comunidad política ni el triunfo del movimiento secesionista (Bouza-Brey, 1999).

4.1. LA IMPORTANCIA DE LA ACCIÓN COLECTIVA Y LAS NUEVAS ALTERNATIVAS DEL MOVIMIENTO INDEPENDENTISTA

A lo largo del estudio, se ha podido observar este lazo de retroalimentación explicado anteriormente. Primeramente, ha habido un conjunto

de demandas por parte de distintas organizaciones civiles, *Òmnium Cultural* y *Assemblea*, en relación con el derecho a la autodeterminación, fruto del nacionalismo y la identidad catalana vistos en el siglo XIX. El aumento de la movilización ciudadana independentista a favor de la creación de un Estado catalán ha conducido a la celebración de un referéndum en 2017 respaldado por los partidos políticos catalanes y, como consecuente, a la vulneración del artículo 155 de la CE.

Para poder entender mejor el movimiento independentista catalán y alcanzar los objetivos de esta investigación, es primordial remarcar el significado de la acción colectiva. A partir de Jacint Jordana (1999, p.294), la acción colectiva puede definirse como fenómeno u actividad realizada mediante individuos que comparten un cierto interés, finalidad u objetivo, sin la necesidad de que estén organizados, con la posibilidad de escoger formar parte o no de una actividad cuyo resultado no es de exclusividad final para aquellas personas que hayan participado. En otras palabras, los beneficiarios del resultado de los efectos de una acción colectiva no solo son los participantes, sino también otras personas que pueden haber participado u no en ella. En Cataluña, la acción colectiva ha sido decisiva en el movimiento independentista impulsado por los ciudadanos, además de organizaciones civiles y partidos políticos cuyo resultado ha sido la movilización de miles de personas en distintas manifestaciones como la anual del 11 de septiembre. Como resultado de la aplicación del artículo 155 de la CE, el movimiento independentista catalán se ha estructurado adicionalmente en distintas agrupaciones locales y descentralizadas conocidas como Comités de Defensa de la República donde a la vez y de forma paralela se lleva a cabo la iniciativa de Tsunami Democrático.

En primer lugar, los Comités de Defensa de la República o CDR surgieron como respuesta ciudadana al referéndum de 2017. Originalmente se denominaron Comités de Defensa del Referéndum cuyo objetivo principal fue la facilitación y organización del referéndum del 1 de octubre de 2017, pero después de la aplicación del 155 de la CE llevaron a cabo distintas movilizaciones a favor de los presos políticos catalanes. Según entrevistas a los mismos miembros de los CDR realizadas por Della Porta, O'Connor y Portos (2019, p. 8), la organización es

totalmente autónoma sin seguir una estructura jerárquica ni posicionamiento ideológico concreto siendo totalmente local y descentralizada focalizada en la autogestión y la comunicación por las redes sociales para manifestarse en contra de la represión del 1 de octubre mediante tácticas disruptivas, cortes de carreteras y bloqueos de acceso a ciudades. Derivado de estudios teóricos de los ciclos de protesta, autores como Arrow teorizaron dichos ciclos con la incorporación de tácticas de movilización y acción colectiva por el cual, si se aborda a partir del movimiento independentista catalán, en algunas situaciones puede radicalizarse debido a la represión estatal o a la interacción entre los miembros y agrupaciones (Della Porta, O'Connor y Portos, 2019). Por ende, siguiendo a los mismos Della Porta, O'Connor y Portos (2019), puede considerarse que la aplicación del 155 de la CE fue uno de los principales puntos de inflexión para la movilización de los CDR. A pesar de que en un principio el movimiento independentista fuese considerado pacífico, hay que destacar su radicalización a través de los CDR y el empleo de métodos de desobediencia y violencia de carácter institucional y simbólico con el uso de la fuerza para obstaculizar las comisiones judiciales, el hostigamiento de los espacios públicos, el lanzamiento de artefactos contra las fuerzas de seguridad, amenazas y daños a vehículos policiales entre otros (Porta Perales, 2019).

Por otro lado, Tsunami Democrático fue una iniciativa civil creada como reacción a la sentencia del Tribunal Supremo STS 459/2019, de 14 de octubre, que enjuició a distintos políticos catalanes por sedición y malversación de fondos públicos. En general, Tsunami Democrático usó dos tácticas de movilización: la primera fue por medio de las redes sociales, específicamente Twitter, Instagram y Telegram, en las cuales se anunciaban distintos comunicados y noticias de políticos independentistas y protestas, la segunda consistió en la creación de una aplicación disponible solo para Android con un código QR como requisito de acceso, obtenible solo a partir de otro activista como medida de seguridad, para ser activada y recibir notificaciones acerca de las distintas acciones de desobediencia civil como la manifestación llevada a cabo en el aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat (Zinichenko y Udovenko, 2023). Finalmente, después de seis meses la aplicación fue cerrada permanentemente por orden de la Audiencia Nacional al ser

considerada como organización criminal y terrorista siguiendo de nuevo a Zinichenko y Udovenko (2023, p. 14). En relación con la acción colectiva, esta iniciativa significó una gran innovación al permitir la movilización rápida y eficaz entre miles de personas gracias al uso de las tecnologías y del anonimato digital. Cabe mencionar que en 2024 el Tribunal Supremo ha enjuiciado al expresidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, y Rubén Wagensberg en la Causa Especial 21248/2023 por la posibilidad de haber participado en dicha iniciativa.

Sobre la postura de oposición centro-periférica del movimiento independentista, se concluye que hasta el día de hoy el independentismo catalán no deja de ser una reacción periférica en contra de los intereses nacionales de España, respaldados por su Constitución de 1978, en concreto el artículo 2 en cuanto a la unidad del territorio español, que especifica que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas” por el cual el catalanismo independentista sigue siendo una de las principales oposiciones al gobierno central.

5. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE AMNISTÍA A PARTIR DEL BORRADOR DE LA ORGANIZACIÓN *AMNISTIA I LLIBERTAT* COMO RESPUESTA Y POSIBLE CIERRE DEL CICLO DE RETROALIMENTACIÓN

Haciendo una recapitulación del modelo sistémico de David Easton en el contexto independentista catalán, la recién aprobada Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, o ley de amnistía responde a las demandas realizadas por el movimiento ante la respuesta de la aplicación del artículo 155 de la CE y el posible cierre del ciclo de retroalimentación.

En relación con esta Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, cabe destacar que su aprobación ha tenido éxito gracias a la mayoría parlamentaria de la Cámara del Congreso de los Diputados con 177 votos a

favor y 171 votos en contra. De igual manera, el actual gobierno de España no deja de ser una coalición entre el PSOE y Sumar, respaldado por los partidos independentistas *Esquerra Republicana de Catalunya* y *Junts per Catalunya* que han tenido un peso importante en la investidura del actual presidente del gobierno Pedro Sánchez (PSOE). Aunque estos partidos apoyasen la XV legislatura española en 2023 debido a la amnistía de los presos políticos, hay que recordar que en esta investigación se concibe el concepto de oposición centro-periférica desde una perspectiva nacionalista e identitaria con el fin de conseguir la creación de un Estado catalán.

Originariamente, la propuesta de esta ley fue una iniciativa de la organización catalana *Amnistia i Llibertat*. *Amnistia i Llibertat* (2020a) es una plataforma ciudadana cuyo objetivo ha sido la protección de los derechos humanos de los presos políticos después del juicio del Tribunal Supremo y las actuaciones estatales que, según ellos, iban en contra del independentismo. Dicha propuesta contó con la colaboración de distintos políticos, juristas y académicos del derecho constitucional y de distintas organizaciones como *Òmnium Cultural*, *Junts per Catalunya*, *Esquerra Republicana de Catalunya* y la *Candidatura d'Unitat Popular* (CUP) con un total de seis artículos para amnistiar los distintos delitos de rebelión, sedición y contra el orden público relacionados con el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017 (*Amnistia i Llibertat*, 2020b).

De cualquier forma, es significativo mencionar el papel que han tenido los distintos partidos políticos independentistas sobre todo como actores principales para formular las distintas demandas del movimiento independentista al Estado central. Por ejemplo, *Esquerra Republicana de Catalunya* trasladó las demandas del movimiento incorporando la elaboración de una ley de amnistía, con el ya mencionado apoyo de otras organizaciones sociales, y el inicio de una nueva etapa de diálogo y negociación entre Cataluña y España con la creación de una Convención Nacional para la resolución del conflicto político (ERC, 2024, pp. 3-4).

5.1. LA RETROACCIÓN ANTE LA LEY DE AMNISTÍA

Después de la aprobación de la ley de amnistía, se han generado distintas disputas al respecto produciéndose nuevamente un fenómeno de

retroalimentación. La organización civil *Òmnium Cultural* (s.f.b.) ha constituido un órgano, la Sindicatura para la Amnistía, para garantizar el cumplimiento efectivo de la Ley de Amnistía cuyas funciones son la difusión de la comunicaciones públicas de los datos y tendencias generales de la aplicación de la ley, la denuncia de posibles irregularidades, la creación de un punto de unión y estrategia que aglutine las distintas defensas, grupos de apoyo y entidades, y la incidencia en los actores judiciales y políticas. Del mismo modo, no todas las personas vinculadas con el 1 de octubre de 2017 pueden beneficiarse de esta ley de amnistía por el cual el Tribunal Supremo (2024) declaró que el expresidente Carles Puigdemont y los exconsejeros Antonio Comín y Lluís Puig incurren las dos excepciones previstas en la ley de amnistía, los delitos de malversación realizados con la finalidad de obtener un beneficio personal que afectan los intereses financieros de la Unión Europea. Por otra parte, la Audiencia Nacional ha puesto en disputa la aplicación de la amnistía a los CDR planteándole una cuestión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) por la posible vulneración de la Directiva 2017/541 de la UE relativa a la lucha contra el terrorismo (Poder Judicial, 2024).

Claramente, se observa que hay una falta de satisfacción ante la ley de amnistía y sus efectos que han generado respuestas en contra. Igualmente, esta ley ha sido resultado de un efecto de retroalimentación con respuestas negativas sobre su aplicación y efectividad por parte del independentismo y del propio gobierno central, España, produciéndose de nuevo esta dinámica de oposición centro-periférica.

6. DISCUSIÓN

A través de los resultados obtenidos de este estudio, hay que destacar que el movimiento independentista catalán está organizado en distintas organizaciones civiles cuyo papel ha sido indispensable para canalizar las distintas demandas a favor de la independencia de Cataluña tal y como se ha establecido en el primer y tercer objetivos.

Sobre el objetivo del tratamiento de estas demandas, se observa que seguido un fenómeno de retroalimentación con la solicitud de distintas

peticiones trasladadas al gobierno de España por parte de los partidos independentistas catalanes apoyados por estas organizaciones. A su vez, el rol de los partidos dentro del sistema de retroalimentación ha sido determinante por el cual el contexto del movimiento independentista no deja estar en un contexto solo de oposición, sino también de centro-periferia.

Adicionalmente y como efecto de esta última retroalimentación causada por la aplicación del artículo 155 de la CE, han surgido nuevas tácticas digitales de acción colectiva, a parte de las manifestaciones anuales celebradas el 11 de septiembre, para movilizar a la ciudadanía y expresar su posicionamiento político hasta el punto de tener un porcentaje de miembros más radicalizados como los Comités de Defensa de la República con el uso de la violencia en distintas manifestaciones de 2019 o el uso de tácticas digitales bajo el anonimato con Tsunami Democrático.

Las principales limitaciones de este estudio han sido la falta de información cuantitativa de las distintas organizaciones civiles para poder abordar más datos empíricos sobre sus efectos e influencias sobre la población catalana a largo plazo. Para próximas investigaciones se sugiere estudiar futuros puntos de inflexión y comparar los distintos lazos de retroalimentación teniendo en cuenta el surgimiento de nuevos actores y escenarios políticos con de la presentación de distintos recursos inconstitucionales acerca de la ley de amnistía y las barreras por parte del Estado central para aplicarla a distintos políticos y manifestantes.

7. CONCLUSIONES

En conclusión, el movimiento independentista catalán no ha logrado cumplir de forma efectiva los objetivos posteriores a la aplicación del artículo 155 de la CE con la aprobación de la recién ley de amnistía y el aumento de competencias en distintas áreas como la fiscal llegando a obtener el reconocimiento positivo por parte del gobierno central del conflicto relativo a la autodeterminación de Cataluña.

Tampoco existe una satisfacción completa al cien por cien por parte del movimiento tal y como se ha observado con la retroacción ante la ley de amnistía, por lo que algunas organizaciones civiles han criticado esa falta de efectividad, y la negación de celebrar un referéndum para

decidir la independencia de esta comunidad autónoma, que seguirá manteniéndose en una postura de oposición debido a la falta de una solución satisfactoria. Al parecer, el clivaje centro-periférico sigue siendo un problema activo entre Cataluña y España al no lograr una respuesta favorable de acuerdo con las demandas del movimiento.

8. AGRADECIMIENTOS

A Manuel Fondevila Marón por la supervisión y apoyo en esta investigación que han sido esenciales para el desarrollo de este trabajo.

9. REFERENCIAS

Aguilar, S. (14-15 de noviembre de 2009). La teoría de los clivajes y el conflicto social moderno [Versión ampliada]. Jornadas de Análisis Político Crítico, Universidad del País Vasco. <http://hdl.handle.net/2445/11012>

Amnistia i Llibertat. (2020a). Què és Amnistia i Llibertat? Una associació que neix per protegir els drets humans i per lluitar contra la repressió. <https://www.amnistiallibertat.cat/que-es-amnistia-i-llibertat>

Amnistia i Llibertat. (2020b). Proposta de llei orgànica d'amnistia i resolució del conflicte polític entre Catalunya i l'Estat espanyol. Text de llei consensuat entre partits i entitats. <https://www.amnistiallibertat.cat/pagina/29/proposta-llei-organica-amnistia-i-resolucio-conflicte-politic>

Assemblea Nacional Catalana (Assemblea). (2021). Estatuts de l'Assemblea Nacional Catalana. https://assemblea.cat/docs/03202001_estatuts_2021-22_V2_corr.pdf

Assemblea Nacional Catalana (Assemblea). (s.f.). 2017, Barcelona: ‘‘El referèndum es democràcia’’. <https://int.assemblea.cat/es/que-es-la-anc/la-diada-fiesta-nacional-catalana/2017-barcelona-el-referendum-es-democracia/>

Associació de Municipis per la Independència (AMI). (2017a). Municipis independència. <https://www.municipisindependencia.cat/>.

Associació de Municipis per la Independència (AMI). (2017b). Estatuts. <https://www.municipisindependencia.cat/que-es-ami/estatuts/>.

Associació de Municipis per la Independència (AMI). (25 de septiembre de 2024). Manifest de l'AMI 1 d'octubre. <https://www.municipisindependencia.cat/2024/09/manifest-de-lami-1-doctubre/>

- Bouza-Brey, L. (1999). El poder y los sistemas políticos. En M. Caminal (Ed.), *Manual de ciencia política* (Segunda ed., pp. 39-84). Tecnos.
- Comisión de Venecia. (24 de junio de 2019). Opinión No. 845/2016. Parámetros sobre la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia, CDL-AD(2019)015-e. Consejo de Europa.
- Comunicación Poder Judicial. (6 de septiembre de 2024). La Audiencia Nacional plantea cuestión prejudicial al TJUE por la Ley de Amnistía en la causa de terrorismo de los CDR por ser contraria al Derecho comunitario y garantizar la impunidad. Poder Judicial España.
- Della Porta, D., O'Connor, F., y Portos, M. (2019). Protest cycles and referendums for independence. Closed opportunities and the path of radicalization in Catalonia. *Revista Internacional de Sociología*, 77(4), 142.
- Della Porta, D., Gunzelmann, H. J., y Portos, M. (2021). Repression and democracy amidst the eventful 1-O referendum. *Catalan independence and the crisis of sovereignty*, 127-150.
- Easton, D. (2014). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Batlle, (coord.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 221-229). Ariel.
- Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). (2024). Acord d'investidura entre el Partit dels Socialistes de Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya.
- Fondevila Marón, M. (2020). La importancia de la oposición en una democracia representativa. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, pp. 50-62.
- Fondevila Marón, M. (2023). Oposición política y justicia constitucional. *Anales de Derecho*, 40, 91-131. <https://doi.org/10.6018/analesderecho.530521>
- Franzmann, S. T. (2019). Extra-parliamentary opposition within a transforming political space: The AfD and FDP under Merkel III between 2013 and 2017. *German Politics*, 28(3), 332-349.
- Jefatura del Estado. (11 de junio de 2024). Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. *Boletín Oficial del Estado*, (41).
- Lipset, M., y Rokkan, S. (2014). Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En A. Batlle (Coord.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 231-266). Ariel.
- Natera, Peral, A. (2022). Oposición política (en las democracias). *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (23), 289-310.
- Òmnium Cultural. (2012). *Estatuts d'Òmnium Cultural*. <https://cdn.omnium.cat/uploads/Estatuts-%C3%92C-signats.pdf>

- Òmnium Cultural. (2017a). Democràcia!, (30). https://cdn.omnium.cat/wp-content/uploads/2017/09/01100744/omnium_setembre_2017_revista_def.pdf?_ga=2.157925305.225122341.1726688709-982503468.1724330488
- Òmnium Cultural. (2017b). Llibertat presos polítics! https://cdn.omnium.cat/wp-content/uploads/2017/11/01100750/revista_llibertat_definitiva.pdf?_ga=2.157925305.225122341.1726688709-982503468.1724330488
- Òmnium Cultural. (2019). Units contra la repressió, (30). https://cdn.omnium.cat/wp-content/uploads/2018/04/01100755/omnium_abril_2018_digital.pdf?_ga=2.157925305.225122341.1726688709-982503468.1724330488
- Òmnium Cultural. (2020). Amnistia. Fem-nos lliures, (30). https://cdn.omnium.cat/wp-content/uploads/2021/01/20120114/Revista_desembre_2020.pdf?_ga=2.124452745.225122341.1726688709-982503468.1724330488
- Òmnium Cultural. (2024). Comunicat d'Òmnium Cultural. <https://www.omnium.cat/ca/comunicat-domnium-cultural/>
- Òmnium Cultural. (s.f.a). Presentació. <https://www.omnium.cat/ca/presentacio/>
- Òmnium Cultural. (s.f.b). Sindicatura per l'amnistia. <https://amnistia.omnium.cat/>
- Porta Perales. M. (2019). Teoría, práctica y función: de la desobediencia civil durante el proceso secesionista en Cataluña. Cuadernos de Pensamiento Político, (61), 17-28.
- Rico, J. y Julve, R. (12 de septiembre de 2012). Golejada independentista. El Periódico. <https://www.elperiodico.cat/ca/societat/20120912/golejada-independentista-la-manifestacio-mes-gran-a-bcn-2202842>
- Subirats, J., y Vilaregut, R. (2013). El debat sobre la independència a Catalunya. Causes, implicacions i reptes de futur. Anuario del Conflicto Social, (2).
- Tribunal Supremo. (29 de febrero de 2024). Causa Especial núm. 21248/2023.
- Tribunal Supremo. (1 de julio de 2024). El Tribunal Supremo declara no amnistiado el delito de malversación de caudales públicos en la causa del “procés”. Nota informativa auto juez instructor.
- Verdaguer, J. (1999). La acción colectiva y las asociaciones de intereses. En M. Caminal (Ed.), Manual de ciencia política (Segunda ed., pp. 290-316). Tecnos.
- Zinichenko V., Udovenko A. (2023). «Democratic Tsunami» as an online stage of the Catalan independence movement. Образ, 3(43), 6-17.

THE EUROPEAN UNION AND LEBANON: SOUTH NEIGHBORHOOD POLICY, REFORM IMPLEMENTATION AND GENDER EQUALITY

ANGELA KAHIL

Holy Spirit University of Kaslik (USEK)

1. INTRODUCCIÓN

The relations between Lebanon and the EU started with the establishment of the European Union (EU) Delegation in Beirut in 1979 and have been consolidated with signing of the Association Agreement between the European Delegation and Lebanon in 2006, with bilateral cooperation on political, economic and security matters.¹⁴⁵ The development of the European Neighborhood Policy (ENP) in 2004 and its renewal in 2015 helps the EU to increase its partnership with southern and mediterranean countries in order to achieve political and strategical goals, fostering stability, security and prosperity in the neighboring region of the EU (EEAS, 2021). Lebanon is therefore integrated in the Southern Neighborhood Policy (SNP) and this partnership has been renewed in 2021, for a six year agenda (Partnership with the Southern Neighborhood, 2021-2027), including cooperation in governance, socio-economic, security and environmental issues (European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2021), aiming for “good governance and supporting reforms, strengthening an inclusive and resilient economy, and promoting a green and sustainable recovery” (DG NEN, 2024).

¹⁴⁵ Official Journal of the European Union. (2006, May 30). *Euro-Mediterranean Agreement*. Retrieved from https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/euro_mediterranean_agreement_en.pdf

The recent engagement of the EU in Lebanon – such as the €1 billion package of EU funding decided by the EU Commission in May 2024 and the €30 millions humanitarian aid announced in October 3, 2024, in addition to the €10 million already announced on 29 September by the EU Commission in the context of the escalation of hostilities between Hezbollah and Israel – confirms the EU concern about the situation in Lebanon and the role of the SNP in making the EU a major stakeholder in providing humanitarian aid and support to governance in Lebanon.

The complex political landscape, sectarian divisions and external influences have contributed through the past decades to weaken the social and political system in Lebanon. Since 2019, Lebanese politics have been marked by political deadlock that has prevented successive governments from implementing urgent reforms. The situation has been critical with the explosion in the port of Beirut on 4 August 2020. The economic and financial crisis – considered by the World Bank, 'likely to rank in the top 10, possibly top 3, most severe crisis episodes globally since the mid-nineteenth century' (World Bank, 2021, p. 11) – has revealed a rooted and endemic corruption, deliberate depression of the public service and poverty affecting about 74% of the population (Immenkamp & Jongberg, 2022, p. 1). Finally, Lebanon is host to approximately 1.5 million Syrian refugees, 90 % of whom live in extreme poverty (Immenkamp & Jongberg, 2022, p. 1). The refugee crisis has exacerbated the situation and the incapacity of the Lebanese State to manage crisis.

This dramatic context in Lebanon and the increasing EU humanitarian aid inspire the topic of this paper and poses questions about the efficiency of the SNP in Lebanon since 2006 in promoting peace, stability and prosperity in both, Lebanon and the EU.

Lebanon's geopolitical significance, combined with its internal challenges, makes it a key focus of the EU's Southern Neighbourhood Policy (SNP). This proposal explores the complex relationship between the EU and Lebanon, with specific attention to the SNP, the challenges of reform implementation, and the promotion of democracy.

2. OBJETIVOS

The objectives of this study are to analyze the role of the EU's Southern Neighbourhood Policy in shaping its relationship with Lebanon, examine the challenges and successes of reform implementation in Lebanon.

Its first objective is to examine how the SNP has influenced the EU's strategy toward Lebanon, particularly with regard to promoting security and stability. The SNP gives the EU the means to handle migration issues and advance governance changes, two issues that are crucial to Lebanon's predicament. Second, the study looks at the difficulties and achievements of implementing change in Lebanon, with a focus on judicial reform, economic restructuring, and governance. Because of Lebanon's complicated political dynamics, development has been sluggish despite substantial financial backing from the EU. Last but not least, the research examines EU efforts to advance gender equality in Lebanon, emphasizing challenges such as deeply ingrained patriarchal traditions and advancements in areas like preventing gender-based violence and improving women's participation in politics.

We will also focus on a stakeholders approach in order to consider those involved in this partnership, particularly civil society, that the EU engage to support the conduct of reforms to uphold democracy and good governance.

3. METODOLOGÍA

A qualitative research methodology has been employed for this study. The primary sources include official EU documents, such as EU publications on the Southern Neighborhood Policy, and EU-Lebanon Action Plans under the ENP and SNP (most recent in 2021-2027 cycle), policy briefs, Lebanese national reform agendas and reports from relevant NGOs and international organizations

For instance, the European Commission's reports on Lebanon provide valuable insights into the progress made in implementing reforms. And Gender-focused initiatives implemented under the SNP framework will be studied. The secondary sources consist of academic literature. The

examination of the SNP's objectives, strategies, and outcomes in the Lebanese context highlights the interplay between EU-driven initiatives and local dynamics. A thematic analysis is conducted to identify patterns, challenges, and opportunities associated with the SNP in Lebanon. Particular attention is given to:

- The alignment of EU priorities with local needs and capacities.
- The engagement of Lebanese civil society, especially women's organizations, in shaping and implementing reforms.
- The outcomes of gender-specific programs and their sustainability.

In order to understand the Southern Neighbourhood Policy's dual function as a tool for regional influence and a mechanism for development aid, the study consults literature on the subject. This makes it possible to evaluate the ways in which the EU's professed commitment to reform and gender equality in Lebanon interacts with more general goals like security, economic relations, and normative authority.

Three interrelated frameworks structure the analysis, which offers a thorough grasp of the SNP's application and effects in Lebanon. Gender equality is a major, intersecting subject in policy research, which first looks at the SNP's impact on Lebanon's reform agenda with an emphasis on governance, economic growth, and the advancement of human rights. Second, gender analysis examines how the SNP tackles and challenges structural inequalities in Lebanon, specifically with regard to women's empowerment and the execution of gender-sensitive reforms, by drawing on feminist theory and gender studies. Finally, using borderland theory and SNP conceptualizations as a guide, motivational analysis critically evaluates the EU's fundamental reasons for its policies in Lebanon, balancing its normative objectives—such as democracy and human rights—with practical considerations like migrant control, regional stability, and broader geopolitical interests. These frameworks work together to offer a nuanced view of the SNP's role and the EU's strategic positioning in Lebanon.

4. RESULTADOS

The main question we posed is whether the process of neoliberal restructuring in the MENA region has had the desired effect—particularly in the absence of democratic reforms. Furthermore, has Europe been partly responsible for strengthening authoritarian regimes in its southern borderlands—unless, or until, they are overthrown by popular revolts?

Our interest in the SNP in Lebanon is characterized as an evaluation of the relevance of the SNP, given that the situation in Lebanon has worsened over the past two decades due to internal challenges such as endemic corruption within all state structures, the economic crisis that reached its peak with the insolvency of banks and the financial system in 2019, the COVID-19 crisis, the Syrian migration crisis, and the war between Hezbollah and Israel since October 2024. In this context of state annihilation, what can we conclude about the SNP's impact in Lebanon? Can we speak of successes in institutional policies initiated within the framework of the SNP? Policies supporting civil society? Peace-building policies? Gender policies?

Despite this bleak picture, the EU's actions in Lebanon have been real, and European policies can hardly be irrelevant to the region. We will analyze the outcomes of the SNP in Lebanon, also considering how Lebanon has responded to European preferences and policies. How much space for maneuver do they have?

Relations between Lebanon and the EU date back to 1995, when, as part of the Barcelona Process, the Euro-Mediterranean Partnership was launched, including the then-15 member states of the European Union, two 'Mediterranean' non-EU members at the time (Cyprus and Malta), and ten members from the 'southern Mediterranean' (Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Syria, Tunisia, Turkey, and the Palestinian Authority). This partnership consisted of bilateral agreements aimed primarily at the liberalization of trade in industrial goods between the EU and most MENA states, allowing for the institutionalization of relations with southern states and the launch of the European Neighbourhood Policy (ENP) in 2003-2004, which

covered the EU's southern and eastern 'neighbourhoods' and clearly embodied the European approach of seeking to export rules and practices to adjacent regions in a wide range of policy fields in exchange for access to the EU's internal market. Due to the Syrian crisis, which led to the refugee crisis and thus a migration crisis for the EU, as well as terrorist attacks in Lebanon, the Russian intervention in Syria, and Russia's annexation of Crimea, the EU reformulated its policies towards its southern (and eastern) neighbourhood in November 2021.

4.1. SUPPORTING POLITICAL REFORMS, GOVERNANCE AND DEMOCRACY

The EU's Southern Neighbourhood Policy provides a framework for its engagement with Lebanon, aiming to foster stability, security, and prosperity in the region.

The first EU–Lebanon ENP Action Plan adopted in 2007 emphasised state capacity (economic, institutional, security and political reforms) in addition to human rights and social and cultural cooperation. This strategic partnership is based on “common values and interests, regular political, security, economic and social dialogue, wide-ranging people-to-people contacts, and substantial development and humanitarian assistance” (Delegation of the European Union to Lebanon, 2016).

On 11 November 2016, and considering the revised ENP (mainly the 2015 review) and the EU's Global Strategy for foreign and security policy, the EU and Lebanon agreed to focus on priorities running until 2020 with a special emphasis on the best ways to support Lebanon in dealing with the Syrian refugee crisis (Delegation of the European Union to Lebanon, 2016a) as well as address security issues and counter-terrorism; governance and the rule of law; foster growth and job opportunities; and migration and mobility (Council of the European Union, 2016). The EU has focused on “the development of independent, effective, and accountable public institutions, particularly the justice system and penitentiary administration”; active civil society that is engaged in the decision-making procedure; and good governance and accountability (Delegation of the European Union to Lebanon, 2016). The EU support to democracy promotion for 2007–2010 represents €22 million

(11.76% of the total budget) (EEAS, 2016). For the 2011–2013 period, the European Neighbourhood and Partnership Instrument's bilateral assistance committed for Lebanon was €388 million, of which 16.6% supports political reforms (European Commission, 2014, p. 26).

In terms of elections, the EU Election Observation Mission (EOM) issued a set of recommendations following the 2009 elections “aimed at improving the electoral process” (EU EOM, 2009). Some recommendations were included in the June 2017 electoral law that was applied in the 2018 parliamentary elections – monitored by the EOM (EU EOM, 2018, p. 10).

In light of Lebanon's current situation, European institutions have, in recent years, strongly advocated for institutional reform, emphasizing the need for elections as a *conditio sine qua non* for democratization. In its resolution of 16 September 2021 regarding Lebanon, the European Parliament described the crisis as a "man-made disaster caused by a handful of men across the ruling political class." The resolution urged the formation of a government that is "functional, mission-driven, credible, and accountable," calling on it to "leave parliamentary division aside" and to "free itself from foreign influence" (European Parliament, 2021).

The resolution also stressed the importance of holding elections as scheduled in May 2022. However, by the end of 2024, no elections had been conducted, and Lebanon remains without a president, reflecting the deep-seated political impasse and governance challenges in the country.

The Council has frequently voiced serious concerns about the worsening circumstances in Lebanon

The Council took things a step further on July 12, 2021, when it approved a framework for specific restrictive measures to deal with the situation in Lebanon. This structure allows for the potential for levying penalties against individuals and organizations that threaten Lebanon's democracy or the rule of law. A travel ban to the EU and an asset freeze for individuals and businesses are the two main forms of sanctions. Furthermore, it is prohibited for EU individuals and organizations to provide funds to anyone on the list (Council of the EU, 2021).

The EU continues to collaborate with Lebanon on reform through the Recovery, and Reconstruction Framework (3RF), a framework created by the UNDP, World Bank, and EU to reconstruct Beirut and Lebanese governmental institutions following the Beirut bombing. The platform works with civil society and the Lebanese government to create changes in public administration, public procurement, and anti-corruption. It also backs laws promoting gender equality and changes in the fields of justice, education, and health.

As set out in the Multiannual Indicative Programme (MIP) 2021-2027, the priority areas for cooperation are:

- Enhancing good governance and supporting reforms;
- strengthening an inclusive and resilient economy; and
- promoting a green and sustainable recovery.¹⁴⁶

4.2. EU ASSISTANCE TO LEBANON IN REFUGEE CRISIS MANAGEMENT

Furthermore, the EU supports Lebanon in managing the Syrian crisis.

As part of its external governance in its neighborhood, the EU provides sectoral aid to Lebanon (Lavenex, 2004), particularly since the onset of the Syrian refugee crisis.

In May 2024, the EU organized in Brussels the eighth Brussels Conference on “Supporting the future of Syria and the region and reaffirmed its support to Lebanon with the EU’s President of the Commission, Ursula von der Leyen, announcing a EUR 1 billion package to be disbursed between 2024 and 2027 (DG NEN, 2024): “My visit today is a strong testimony of the EU’s continued support to Lebanon and its people. This was also the clear message of European leaders at our last summit, and are committed to provide strong financial support to the country in view of the significant challenges it faces. The €1 billion until 2027 will provide much needed assistance to the people in Lebanon and contribute to its security and stability.”(Von

¹⁴⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/lebanon_en

Der Leyen, cited in DG NEN, 2024). As mentioned by the EU (DG NEN, 2024), this assistance focuses on:

- “support to basic services such as education, health, social protection and water to the most vulnerable people in Lebanon, including refugees, internally displaced persons, and host communities;
- assisting urgent domestic reforms, in particular those requested by the International Monetary Fund (IMF), including in the banking sector, contributing to improved economic situation and business environment;

support for border and migration management, including combating human trafficking and smuggling, strengthened support to the Lebanese Armed Forces.”

For the European Union, this announcement took place in a context of Parliament and Commission re-elections, marked by the predominance of the migratory issue. Therefore the motivation behind this assistance is political and can be discussed in terms of geopolitical intentions, as the EU and mainly Cyprus, fear an increase of migration flux from Lebanon. The border of the EU seems to be externalized thanks to the SNP agreements with Lebanon, considered as a pivot in migration regulation. The financial support is used to curb the migration curb and to guarantee the EU security on its borders. The increasing financial support to Lebanon in order to help the southern partner to address the migration and refugee crisis is analyzed through the prism of a comprehensive partnership, a shift in EU policy regarding Lebanon, that is a keyplayer for the EU to manage the migration crisis. The support to reforms and to the Lebanese army is quite a substantial objective and is part of the partnership through the years. the EU is involved in monitoring elections and implementing rule of law, anti-corruption, and financial reforms. This engagement is part of the EU’s wider promotion and defense of human rights with civil society organizations, including gender equality, children’s rights, and justice for detainees (EEAS, 2024).

4.3. CIVIL SOCIETY SUPPORT AND GENDER EQUALITY

The promotion and protection of human rights is an major theme for EU assistance in Lebanon, in line with the European Consensus on Development. Transparency, accountability, and the fight against corruption are pursued in all actions supported by bilateral cooperation. One of the “5Ps” framing the 2030 Agenda is “People”

Through the EU Roadmap for engagement with Civil Society in Lebanon, the EU continues to further deepen the partnership approach with civil society in promoting an enabling environment for their long-term engagement in the development and reform process in Lebanon. It aims to build better tailored partnerships with a wider range of stakeholders. Since the beginning of the economic crisis in 2019, the EU has focused on strengthening civil society by multiplying projects with civil society organizations to support good governance and push for reforms. To the EU, as exemplified by the 3RF platform, engaging with civil society is a means to rebuild trust between the Lebanese government and the population: “Lebanon has a vibrant, diverse and active civil society. Civil Society Organisations (CSOs) represent a wide range of “voices” in development debates, particularly the vulnerable and marginalised population, while also taking responsibility for the delivery of services. They also constitute an integral part of the “demand-side of governance” with their claims on political accountability as well as transparency.”¹⁴⁷

Among these voices, we considered to focus on women CSOs, as their actions are transversal and intersect with democracy implementation in politics, in society and with peace-building and local prosperity. In fact, Gender equality is a cornerstone of the EU’s external relations policy, and its promotion in Lebanon has been an essential component of the EU-Lebanon partnership. The EU has launched several initiatives aimed at advancing women’s rights in Lebanon. One such initiative is the European Union’s “Joint Staff Working Document - Gender

¹⁴⁷ Lebanon EU Country Roadmap for engagement with civil society 2014-2017, EU Commission, Retrieved from https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/eu-lebanon_roadmap_for_engagement_with_civil_society.pdf

Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020”, or Gender Action Plan (GAP II) for the period 2016-2020, which highlights the necessity to achieve improvements in gender equality. Within this framework, the EU Delegation in Lebanon commissioned a Gender Analysis (Ferrerias Carreras & Wakim, 2017) to provide insight into whether gender inequalities persist in Lebanon. Two main priorities have been identified: 1. Promotion of women’s economic empowerment. 2. Prevention and protection of women & girls from all forms of gender-based violence (GBV). At the institutional level, the Office of the Minister of State for Women’s Affairs (OMSWA) was created in December 2016, and has developed its National Strategy for Gender Equality (NGS) 2018-2022. Also, OMSWA is responsible for coordinating actions between relevant stakeholders, such as the National Commission for Lebanese Women (NCLW) and NGOS, such as ABAAD and KAFA, who receive funding by the donor community and have established partnerships with ministries and UN agencies.

As an initiative, the EU for Women Empowerment (EU4WE) project was launched in October 2019 for a three year period, as Lebanon faced a major social, economic, and financial crisis, subsequently accentuated by the Covid-19 pandemic. It aims to empower Lebanese women to create their own economic opportunities in a more equal society.

EU4WE aimed to empower Lebanese women in order to fight domestic violence in a sustainable way and to support institutional mechanisms working on equality issues in order to better take into account gender in public policies.

The most recent initiative is the EU Gender Action Plan III for Lebanon 2021-2025¹⁴⁸ aims to accelerate the progress on empowering women and girls to fully use their rights and increase their participation in the political, economic, social and cultural life in society, and to engage in dialogue for Gender Equality and Women Empowerment (GEWE) } Advocated effort granting women opportunity to be substantially included in political and

¹⁴⁸ EU Gender Action Plan III 2021-2025. Retrieved from https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/overview_-_clip-gap_iii-_lebanon_002.pdf

stability dialogue with civil society. } Maintaining space for regular and sustainable dialogue on gender equality and women empowerment framework of GAP III and 3 RF process.

Redistributing resources, acknowledging disparities, and making sure women's views are heard in political decision-making are all necessary for gender justice, according to feminist theorists like Fraser (2009). In this regard, GAP III in Lebanon can be viewed as a component of the EU's larger plan to change the systems that marginalize women in addition to encouraging their participation. This strategy, which is a crucial part of the EU's external action, reflects the EU's dedication to gender equality both inside its borders and in its interactions with the Middle East and other nearby regions (Mamadouh, 2021). GAP III's emphasis on advancing women's rights and involvement is consistent with feminist demands for inclusive policies and the destruction of patriarchal systems.

However, despite much advancement, it is found that there are still inequalities and gaps.

5. DISCUSIÓN

EU relations with Lebanon are based on mutual benefits and strong cooperation in areas including socio-economic development, political reforms and democracy, human rights, security, etc.

Based on the public opinion representation, the EU enjoys a positive reputation among Lebanese citizens, according to opinion poll conducted by EU Neighbours South (2021). This perception is largely due to the EU's support in addressing Lebanon's political, economic, and humanitarian challenges, particularly in the wake of the Syrian refugee crisis and the aftermath of the Beirut explosion in 2020. Moreover, the EU's role in promoting democratic governance, stability, and human rights in Lebanon has further enhanced its standing in the country.

For instance, 53% of Lebanese respondents have a positive image of the EU, and 56% believe that their country have a positive relationship with the EU. The Lebanese see undeniable benefits in the European Union's

actions, particularly in the social and economic spheres. According to Lebanese public opinion, as reported by EU Neighbours South (2021), the Southern Neighbourhood Policy (SNP) provides responses to the major crises Lebanon has been facing. The SNP has notably supported Lebanon through the socio-economic challenges exacerbated by the Syrian refugee crisis, political instability, and economic collapse. The EU's assistance has focused on areas such as humanitarian aid, governance reforms, and socio-economic development, aiming to stabilize the country and foster recovery: 81% in Lebanon mentioned the support to refugees and displaced people, followed by 62% who mentioned healthcare. 61% of Lebanese respondents were also aware of the EU's response to the COVID-19 pandemic, and 83% of those aware of it also said that the support was effective.

Indeed, concerning the refugee crisis, the European response within the framework of the Southern Neighbourhood Policy (SNP) has been directed towards both the Lebanese population and Syrian refugees. In 2023, following the European conference on Syria held in Brussels on June 14-15, the EU allocated €860 million in humanitarian assistance to address the urgent needs of Syrian refugees and Lebanese citizens in areas such as healthcare, education, and sanitation services, in addition to €1.5 million in resilience assistance, facilitating access to crucial basic services for Lebanon and refugees from Syria. This aid included:

- “Promoting economic resilience and stability, job creation and social cohesion
- Supporting Lebanon in delivering access to social protection, primary & higher education, health and water & sanitation services
- Increasing food security” (European Union, 2023).

In addition, 612 millions d'euros have been invested as a bilateral assistance in order:

- “To enhance good governance and supporting reforms
- To strengthen an inclusive and resilient economy by supporting Economic development, growth and job creation
- To promote a green and sustainable recovery”(European Union, 2023).

Moreover, the Southern Neighbourhood Policy (SNP) is seen as crucial by many in Lebanon to help the country regain democratic legitimacy and reform its system: 61% of respondents in Lebanon believe that the EU partnership is important to the country (EU Neighbours South, 2021). Most respondents associate the EU to Human Rights with 84% of respondents mentioning it, followed by Democracy which was chosen by 80% of respondents and Social Justice, mentioned by 77% of respondents (EU Neighbours South, 2021).

However, for 75% of Lebanese respondents, the EU should be more engaged in humanitarian aid, followed by health (71%) and education and skills (64%). (EU Neighbours South, 2021),

Indeed, in terms of democratic reforms, the results have been absent, despite the significant qualitative and quantitative efforts made. The failure of these reforms is not due to the political system itself, but to socio-political factors. As Dionigi (2021) notes, the EU's involvement in Lebanon has often been hindered by entrenched political interests and a lack of willingness among Lebanon's elites to implement meaningful changes: “[i]f authoritarianism was the real impediment to the implementation of democratic reforms, then Lebanon should have been the ground for successful reform given its weak statehood” (p. 94). Yet Seeberg (2009) observed that EU democratisation policies have achieved deep reforms in Lebanon, due to the consociational system and the existence of political elites in Lebanon, who see avoiding another breakdown of the political system as the decisive political issue, but also regional conservative influences and the perception of Islamism as a threat to stability. The so-called reform agenda has probably strengthen existing unaccountable and opaque domestic political structures (Kartas, 2014). Seeberg (2009) shed therefore the

light on vagueness and inconsistency of EU policies in Lebanon, that actually follow a realist agenda, instead of democratic ideals. The EU would be considered as “a fuzzy actor in a fuzzy region” (Mamadouh, 2021, p. 137). EU democracy promotion has been critiqued for its “democracy-as-security” approach (Youngs, 2006, p.1–2), because of the the European preference for shifting the burden of hosting millions of Syrian refugees onto neighbouring states in the Middle East in exchange for providing financial assistance (Fakhoury 2020).

These elements allow us to question the geopolitical meaning of the SNP, in revisiting the policy from a liberal to a realist EU strategy.

For Europe, the countries of the Mediterranean Middle East and North Africa, and ranging from Morocco in the West to Turkey in the East, are of vital importance due to their geographical proximity, abundance of natural resources and role as export markets for European goods and services.

The relationship between Europe and its Mediterranean neighbors is reinforced by the European Neighbourhood Policy (ENP), particularly through the Southern European Policy. This policy challenges the analysis of Europe as a ‘fortress’ and is based on an institutional and functional approach, aimed at promoting stability, peace, and prosperity in a region weakened by conflicts, economic crises, and the failure of the "Arab Spring."

Our analysis also seeks to understand the real motivations of the EU behind this neighbourhood policy. Could the stability of the states in the EU’s immediate neighborhood be the condition for the EU’s own security? Thus, the ENP can be considered not only as a cultural and aid policy but also as a more comprehensive strategy for securing European interests and the European space itself.

The European Neighbourhood Policy can therefore be seen as a geopolitical strategy aimed at transforming Mediterranean countries—specifically Lebanon—into "borderlands"—both geographical and political European spaces.

In other words, from the European perspective, these state spaces are constructed representations by the EU. Promoting stability, prosperity, and peace corresponds to a European priority, born out of the representation of a Mediterranean space near the EU, unstable, in crisis, and ravaged by war and corruption. Of all the theoretical models, the center/periphery model (Hansen, 1983) appears to be the most relevant because it relates to domination and subordination, but also to the interaction between places and spaces—therefore involving flows and influences—because it sketches both economic, political, and social links, which can be both institutional and informal, regulated and violent.

The EU, bearing a distinct supranational identity and values rooted since 1948, first seeks to spread its values in its immediate neighborhood—as an acculturation strategy that materializes the relationship between a center—the EU—and its periphery—the Mediterranean space. This vernacular policy rests on the self-congratulatory concept of ‘normative power Europe’ (Manners 2002; 2006; Birchfield 2013) and the notion of ‘Europeanization’ that has dominated the discourse both in Brussels and in European studies academic literature in general.

These two ideas hold that the EU uses its soft power to export its ideals and norms, including democracy, the rule of law, and human rights, to third countries, causing these nations to progressively adopt European standards, in a logic of external governance.

The concept of "borderlands" (Del Sarto, 2021) is relevant for analyzing EU-Lebanon relations within the framework of the Southern Neighbourhood Policy (SNP): "borderlands are defined as areas in close geographic proximity to a border. These borders are differentiated according to different kinds of issues, types of goods, and categories of people. As a result, borderlands often become hybrid zones of crossover from one political, socioeconomic, and legal order to another" (Del Sarto, 2021, p. 2). Geographical proximity is also a key factor shaping relations between Europe and the Mediterranean Middle East (Hollis, 2013), particularly in the context of Europe's "near abroad." The Mediterranean Middle East and Europe have improved their trade relations due to their near geographic proximity; for the majority of MENA

states, Europe is still their top trading partner. Similar to this, a system of pipes secures the movement of natural gas and oil from the Middle East and North Africa to the European continent by connecting the MENA region to Europe. The threat of regional wars and terrorism spreading to Europe, drug and weapon trafficking, potential interruptions to the Middle Eastern oil and gas supply to Europe, and environmental risks impacting European authorities have been preoccupied for decades with the Mediterranean Sea and the unreported (and undesirable) huge migratory flows from the southern Mediterranean beaches to Europe. Thus, geographical proximity presents challenges related to the security of the EU, especially since the EU's border is considered a "security border" (Balibar, 2009, p. 202). In fact, Europe seeks to extend many of its rules and practices to the countries in the southern neighbourhood. This *modus operandi* amounts to a geopolitical strategy, perhaps best encapsulated in the EU's 'European Neighbourhood Policy' (ENP), a policy framework that was adopted in 2003–2004 (Del Sarto and Schumacher 2005; Bialasiewicz et al. 2009; Browning and Joenniemi 2008).

Besides the concept of « borderlands », innovative concepts such as "borderscapes" (Brambilla, 2015) could be interesting to consider in our theoretical framework to assess the place of Lebanon in the SNP. "Borderscapes" are an epistemological, ontological, and methodological reconceptualization of borders in an era of globalization and transnationalism. According to Brambilla (2015), the concept expresses the 'border as a space that is not static but fluid and shifting; established and at the same time continuously traversed by a number of bodies, discourses, practices, and relationships that highlight endless definitions and shifts in definition between inside and outside, citizens and foreigners, hosts and guests across state, regional, racial, and other symbolic boundaries" (p. 19).

Finally, in the same lens, the concept of "borderwork" (Rumford, 2012) - defined as the efforts of ordinary people leading to the construction, dismantling, or shifting of borders (p. 897) relate to the Lebanese stakeholders who contribute in the configuration and implementation of the SNP. Europe has certainly relied on local political structures and elites

in the borderlands in its attempts to export the European order beyond the border, in a logic of cooptation with them while excluding them from the decision-making process. Cultivating political, administrative, and economic elites in peripheral states that share the interests of their European counterparts is part of the strategy of Europeanization.

Exporting the European model could be likened to an imperialist policy: "Attempts to export selectively the European order beyond the border is a cost-efficient way of pursuing these seemingly imperial interests." (Del Sarto, p. 3). The security issues and the prevention of unwanted migration from the south, at the expense of human rights, reveal the EU's democratic paradox (Cassarino, 2005) as well as the ways in which the EU constructs its norms and identity while accounting for power and interests, shedding light on the EU's strategic use of norms (Diez, 2005; 2013). The SNP must therefore be perceived from an Eurocentric perspective of self-representation, in which Europe, due to its history, embodies the values of civilization and modernity, but also, through European construction, has established itself as a normative framework and a normative power.

The EU's focuses on ensuring its regulations and practices are implemented overseas by implying that third states are expected to "converge" with European norms, whether in transportation (European Commission, 2013a) or research integration (European Commission, 2013b).

Despite their seeming altruism, European efforts to advance economic best practices and the rule of law in nearby nations frequently serve to strengthen Europe's image as a normative and somewhat charitable player in world politics. This drive to export the liberalization and privatization-based European model could unintentionally contribute to rising socio-economic inequalities and societal polarization in neighboring regions. Since European policies typically rely on elites in the Mediterranean and Middle East, they may have unintentionally bolstered authoritarian regimes, further entrenching the power structures in Europe's borderlands.

This perspective emphasizes the interplay of interests, power, and interdependence. As Del Sarto (2016) argues, international actors, including the EU, may pursue their interests using utility-maximizing strategies that align with rule-based behavior and rhetoric. Zielonka (2006) highlights that power and coercion often stem from rules and norms, with interest-based motivations lurking beneath the surface. Within the context of EU policies towards its near abroad, it is evident that interests and norms reinforce each other.

6. CONCLUSIONES

In conclusion, a complex interaction of internal and regional forces shapes the relationship between the EU and Lebanon. Although the Southern Neighbourhood Policy offers a thorough framework for participation, it will only be successful in Lebanon if major internal obstacles are resolved. Political opposition has delayed the implementation of reform, while cultural conventions continue to limit gender equality. The EU's initiatives highlight the necessity of a sophisticated, situation-specific strategy that considers Lebanon's distinct political and social environment. It will take consistent dedication and cooperation between the EU, Lebanese government, and civil society to achieve long-lasting good results. In the end, even while there has been progress, the way forward will need to address both the structural obstacles in Lebanon and the more general regional issues that still affect the EU-Lebanon relationships.

From the perspective of Lebanon and the MENA countries, the relationship with the EU should not be framed in a neo-colonialist logic, but rather be based on the principles of sovereignty and fair trade.

However the EU SNP in Lebanon gave rise to a reconfiguration of spatiality in the EU's bordering practices, often described as a neocolonial mechanism by which the European core constructs, orders, and subjugates its periphery.

8. REFERENCIAS

- Balibar, Étienne (2009). 'Europe as Borderland', *Environment and Planning D: Society and Space* 27(2): 190–215.
- Bialasiewicz, Luiza (2012). 'Off-shoring and Out-sourcing the Borders of EUrope: Libya and EU Border Work in the Mediterranean', *Geopolitics* 17(4): 843–866
- Birchfield, Vicky (2013). 'A Normative Power Europe Framework of Transnational Policy Formation', *Journal of European Public Policy* 20(6): 907–922.
- Bouris, Dimitris (2014). *The European Union and Occupied Palestinian Territories: State- Building without a State* (London: Routledge).
- Brambilla, Chiara (2015). 'Exploring the Critical Potential of the Borderscapes Concept', *Geopolitics* 20(1): 14–34.
- Browning, Christopher S. and Pertti Joenniemi (2008). 'Geostrategies of the European Neighbourhood Policy', *European Journal of International Relations* 14(3): 519–551.
- Cassarino, Jean-Pierre (2005). *Europe's Migration Policy in the Mediterranean: An Overview* (Florence: European University Institute).
- Council of the EU. (2021, July 30). *Lebanon: EU adopts a framework for targeted sanctions*. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/30/lebanon-eu-adopts-a-framework-for-targeted-sanctions/>
- Del Sarto, Raffaella A. and Tobias Schumacher (2005). 'From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?', *European Foreign Affairs Review* 10(1): 17–38.
- Del Sarto, Raffaella A. (2016). 'Normative Empire Europe: The European Union, Its Borderlands and the "Arab Spring"', *Journal of Common Market Studies* 54(2): 215–232.
- Del Sarto, R. A. (2021). *Borderlands: Europe and the Mediterranean Middle East*. Oxford University Press
- DG NEN. (2024, May 2). President von der Leyen reaffirms EU's strong support for Lebanon and its people and announces a €1 billion package of EU funding. Retrieved from https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/presidentvon-der-leyen-reaffirms-eusstrong-support-lebanon-and-its-people-and-announces-eul-2024-05-02_en
- Diez, Thomas (2005). 'Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering "Normative Power Europe"', *Millennium: Journal of International Studies* 33(3): 613–636.

- Diez, Thomas (2013). 'Normative Power as Hegemony', *Cooperation and Conflict* 48(2): 194–210.
- Dionigi, Filippo (2017). 'Reverse Moralism and the Response to the Syrian Refugee Crisis', Middle East Institute, at <http://www.mei.edu/content/map/reverse-moralism-andresponse-syrian-refugee-crisis>
- Dionigi, F. (2021). International relations theory and EU–Middle East relations. (p. 92-120). In Bouris, D., Huber, D., & Pace, M. (Eds.). (2021). *Routledge Handbook of EU–Middle East Relations* (1st ed.). Routledge.
- EEAS. (2021, July 29). European Neighbourhood Policy. Retrieved from https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en
- EEAS. (2022). Multi-Annual Indicative Programme European Union - Lebanon, 2021-2027. Retrieved from https://neighbourhoodenlargement.ec.europa.eu/document/download/bb5d2ed2-f92c-4741-8856-d32b6adb47d8_en?filename=C_2022_8363_F1_ANNEX_EN_V4_P1_2198189.PDF
- EEAS. (2024, March 11). *Supporting human rights in Lebanon 2023-2024*. Retrieved from https://www.eeas.europa.eu/delegations/lebanon/supporting-human-rights-lebanon-2023-2024_en
- European Commission (2013a). *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, Brussels, 20 March, JOIN(2013) 4 final.
- European Commission (2013b). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt: Progress in 2012 and Recommendations for Action*, Brussels, 20 March, SWD (2013) 89 final.
- European Commission (2013c). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012: Statistical Annex*, Brussels, 20 March, SWD(2013) 87 final.
- Kim, J. (2018). *Eurocentrism and Development in Korea*. Routledge
- European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021, February 9). *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood: A new agenda for the Mediterranean*. Retrieved from https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf
- European Parliament. (2021). *European Parliament resolution of 16 September 2021 on the situation in Lebanon (2021/2878(RSP))* [P9_TA(2021)0394]. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0394_EN.html

- European Union. (2023, June 15). *EU support in Lebanon*.
https://www.eeas.europa.eu/eeas/factsheet-eu-support-lebanon-0_en
- EU Neighbours South. (2021). *Opinion poll 2021 (report): Lebanon*. Retrieved from <https://south.euneighbours.eu/publication/opinion-poll-2021-report/>
- Fakhoury, Tamirace (2020). 'Leverage and Contestation in Refugee Governance: Lebanon and Europe in the Context of Mass Displacement.' In *Resisting Europe: Practices of Contestation in the Mediterranean Middle East*, Raffaella A. Del Sarto and Simone Tholens (eds) (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press), pp. 142–163.
- Ferreras Carreras, E., & Wakim, G. (2017, November 15). *Gender Analysis in Lebanon* (Contract n° 2017/388231). European Union Delegation to Lebanon.
- Hansen, J. C. (1983). *Centre-periphery: Theory and practice*. Regional College.
- Hollis, Rosemary (2013). 'Europe in the Middle East'. In *International Relations of the Middle East*, Louise Fawcett (ed.), 3rd edn (Oxford: Oxford University Press), ch. 17.
- Immenkamp, B., & Jongberg, K. (2022, April). *Situation in Lebanon: Severe and prolonged economic depression*. European Parliamentary Research Service (EPRS),
- Kartas, Moncef (2014). 'Foreign Aid and Security Sector Reform in Tunisia: Resistance and Autonomy of the Security Forces', *Mediterranean Politics* 19(3): 373–391
- Lavenex, Sandra (2004). 'EU External Governance in "Wider Europe"', *Journal of European Public Policy* 11(4): 680–700.
- Mamadouh, V. (2021). In the shadow of the European neighbourhood: Political geographies of EU–Middle East relations (p. 137-156). In Bouris, D., Huber, D., & Pace, M. (Eds.). (2021). *Routledge Handbook of EU–Middle East Relations* (1st ed.). Routledge.
- Manners, Ian (2002). 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 235–258.
- Manners, Ian (2006). 'Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads', *Journal of European Public Policy* 13(2): 182–199.
- Ministry of Education and Higher Education (MEHE). (2021). *Five-Year General Education Plan 2021-2025*. Ministry of Education and Higher Education. Retrieved from https://www.mehe.gov.lb/ar/SiteAssets/Lists/News/AllItems/5YP%20MEHE-GE%20__amend1_%20Feb%202022.pdf
- Rumford, Chris (2012). 'Toward a Multiperspectival Study of Borders', *Geopolitics* 17(4): 887–902.

- Seeberg, Peter (2009). 'The EU as a Realist Actor in Normative Clothes: EU Democracy Promotion in Lebanon and the European Neighbourhood Policy', *Democratization* 16(1): 81–99.
- Tholens, Simone (2017a). 'Practices of Imperial Identity: Patterns and Paradoxes in EU Trade and Energy Policies towards the Maghreb Region'. In *North Africa and the Making of Europe: Governance, Institutions and Culture*, Muriam Haleh Davis and Thomas Serres (eds) (London: Bloomsbury Publishing), pp. 228–257.
- Tholens, Simone (2017b). 'Border Management in an Era of 'Statebuilding Lite': Security Assistance Manifested in Lebanon's Hybrid Sovereignty', *International Affairs* 93(4): 865–882.
- World Bank. (2021, May 31). *Lebanon economic monitor, spring 2021: Lebanon sinking (to the top 3)*. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/394741622469174252/pdf/Lebanon-Economic-Monitor-Lebanon-Sinking-to-the-Top-3.pdf>
- Youngs, R. (2006), *Europe's Flawed Approach to Arab Democracy*. Centre for European Reform. Online. Available at: www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay_youngs_arab_democracy-1423.pdf
- Zardo, Federica and Francesco Cavatorta (2016). 'What is New in the "Borderlands?" The Influence of EU External Policy-Making on Security in Tunisia and Morocco after the Uprisings', *EUI Working Papers*, RSCAS 2016/02, BORDERLANDS Project (Florence: European University Institute).
- Zielonka, Jan (2006). *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union* (Oxford: Oxford University Press).

LA REPRESENTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL REINO UNIDO EN EL DISCURSO DE LA PRENSA ESPAÑOLA DURANTE EL BREXIT

ÁLVARO RAMOS RUIZ

Universidad Loyola Andalucía (España)

1. INTRODUCCIÓN

La salida del Reino Unido de la Unión Europea (en adelante, UE), también conocida como el Brexit, ha sido uno de los acontecimientos más trascendentales de la política europea en las últimas décadas, debido, especialmente, a su destacado impacto económico, político y social (Ramos Ruiz, 2022, p. 4). Por primera vez, un país miembro decidía abandonar este organismo supranacional, obligando a la UE a replantearse el proyecto comunitario y a redefinir las relaciones con el Reino Unido tras 40 años de pertenencia (Ramos Ruiz, 2022, p. 31).

Este hecho político, sin precedentes en la historia de la integración europea, acaparó rápidamente la atención de los medios de comunicación del continente (Ramos Ruiz, 2023, p. 2). Durante meses, se llevó a cabo una amplia cobertura de todo lo relacionado con el Brexit, especialmente en lo concerniente a las negociaciones bilaterales y al nuevo marco de relaciones que se estaba estableciendo. Dentro de los países europeos que más atención prestaron a este proceso destaca España, debido, principalmente, a sus estrechos lazos históricos, económicos y políticos con el Reino Unido, y, en particular, por la cuestión relativa a la soberanía de Gibraltar (Ramos Ruiz y Ramos Ruiz, 2021, p. 381).

Dentro del amplio abanico de medios de comunicación que cubrieron periódicamente el Brexit en España, destaca la labor desempeñada por la prensa escrita, cuyo rigor, capacidad de análisis e influencia social fueron determinantes en el tratamiento informativo de este fenómeno político (Khabaz, 2018, p. 496). Además, el medio impreso goza

de un importante poder de influencia y persuasión en la audiencia (Parsons, 1967), gracias, por un lado, al control de la agenda mediática (McCombs y Shaw, 1972) y, por otro lado, a la interpretación que hace de la realidad mediante la construcción del discurso mediático (Charau-deau, 2005, p. 15). Por consiguiente, las valoraciones y enfoques proporcionados por la prensa pueden orientar la opinión pública sobre fenómenos de actualidad, ejerciendo así una influencia que se manifiesta a través del lenguaje empleado y del discurso informativo (Ramos Ruiz, 2021a, p. 1982). En el caso concreto del Brexit, los periódicos tendrán un papel clave en la construcción mediática de la imagen y representación de los principales actores que intervienen en dicho proceso político, es decir, la UE y el Reino Unido.

Por lo tanto, la presente investigación tiene como propósito principal analizar la representación de los actores clave del Brexit en la cobertura que la prensa española ha realizado durante el proceso de negociación de la salida del Reino Unido de la UE. Para alcanzar este propósito, se han planteado dos objetivos: a) realizar un análisis de la cobertura mediática proporcionada por las principales cabeceras españolas sobre los actores principales del Brexit y b) comparar los resultados entre los distintos medios seleccionados para el estudio.

El presente capítulo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se hace una breve reseña del proceso histórico-político del Brexit. A continuación, se expone una revisión teórica sobre la influencia mediática a través de la Teoría de la Agenda Setting. Seguidamente, se describe el corpus y la metodología de análisis para, después, presentar y discutir los resultados obtenidos del estudio. En último lugar, se exponen las conclusiones del trabajo.

2. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DEL BREXIT

La ruptura del Reino Unido con la UE no fue más que el culmen de un largo proceso iniciado décadas atrás, puesto que los sentimientos euroescépticos en el país británico han sido una constante desde casi el final de la Segunda Guerra Mundial (Borrell, 2017, p. 17). Sin embargo, la crisis económica de 2008 intensificó la aversión hacia la UE, particularmente debido a la recesión económica, los recortes sociales y el

incremento de la inmigración (Lafuente Sánchez, 2018, p. 252). En este contexto, para apaciguar las voces críticas dentro del Partido Conservador y evitar la pérdida de votos hacia el UKIP (United Kingdom Independence Party), el entonces primer ministro, David Cameron, prometió convocar un referéndum si su partido ganaba las elecciones generales de 2015 (Colantone y Stanig, 2016, p. 6).

Tras la victoria con mayoría absoluta en esos comicios, Cameron dio inicio a los trámites para la consulta popular, fijada para el 23 de junio de 2016. La campaña electoral que precedió al referéndum estuvo muy polarizada y cargada de tensión política y social. En ella, se presentaron dos posturas opuestas: los defensores de la permanencia (*Remain*), agrupados en la plataforma *Britain Stronger in Europe*, y los partidarios de la salida (*Leave*), representados por *Vote Leave* y *Leave.EU* (Rivière-De Franco, 2017, p. 2). El resultado de dicha consulta popular fue muy ajustado, con el «OUT» ganando por un 51,9 % frente al 48,1 % que apoyó el «IN» (Dunt, 2018, p. 22).

Con este resultado, el Reino Unido y la UE iniciaron un complejo proceso de negociación que se prolongaría casi tres años y medio, con ambas partes buscando un acuerdo beneficioso tanto para Europa como para la nación anglosajona (Ramos Ruiz, 2022, p. 25). Sin embargo, aunque se alcanzó un primer acuerdo en el otoño de 2018, el parlamento británico lo rechazó repetidas veces, provocando varios aplazamientos de la fecha de salida. Finalmente, en el otoño de 2019, el Reino Unido solicitó una última prórroga y logró la aprobación de un nuevo acuerdo de salida, que entró en vigor el 1 de febrero de 2020 (Barnier, 2021, p. 319). Durante el 2020, la UE otorgó un periodo de transición en el que la salida británica de Europa se ejecutó de forma gradual, finalizando oficialmente el 1 de enero de 2021 (Ramos Ruiz y Ramos Ruiz, 2019, p. 348).

3. MARCO TEÓRICO: ANÁLISIS DEL DISCURSO Y TEORÍA DE LA AGENDA SETTING

Los medios de comunicación desempeñan un papel central en la construcción de la realidad social percibida por la audiencia (Gomis, 1974, pp. 530-531). Desde una perspectiva crítica, su influencia se extiende

más allá de la mera transmisión de información, configurando en gran medida la interpretación y el significado que los receptores otorgan a los eventos y fenómenos actuales. Este proceso se realiza principalmente a través del discurso mediático (Charaudeau, 2005, p. 15), el cual integra estructuras lingüísticas y narrativas orientadas a modelar y jerarquizar los temas de interés público (Van Dijk, 2009). El análisis del discurso mediático, entonces, permite comprender cómo los medios legitiman y establecen marcos interpretativos que pueden influir en las opiniones y actitudes de la audiencia hacia ciertos temas, lo que a su vez contribuye a la formación de la opinión pública (McCombs y Shaw, 1972).

En este sentido, cobra especial relevancia la Teoría del Establecimiento de la Agenda (*Agenda Setting Theory*). En ella, McCombs y Shaw (1972) detallan que los medios de comunicación pueden llegar a influir en el público de manera directa o indirecta en el público, a través de un proceso dividido en dos niveles diferentes. En su primer nivel, los medios influyen en la audiencia al resaltar la relevancia de ciertos temas mediante el espacio informativo que les dedican. Según McCombs y Shaw (1972), existe una relación significativa entre el énfasis de los medios en ciertos temas y la importancia que el público les atribuye (McCombs y Shaw 1972, pp. 180-181). Como afirma Cohen (1963, p. 13), los medios, aunque no necesariamente logran que la gente piense de cierta manera, sí logran dirigir la atención hacia qué temas pensar. Así, McCombs (1981) señala que la acción de los medios de comunicación de masas influye en la percepción pública sobre cuáles son los asuntos clave del día. Estos temas representan, en gran medida, «los ejes de comentario y la discusión dentro de la sociedad», como señala Vázquez Bermúdez (2006, p. 157).

En el segundo nivel, por el contrario, los medios impactan en la opinión pública a través de los juicios o valoraciones que emiten sobre los temas abordados en el primer nivel. Es decir, influyen mediante la interpretación que los periodistas hacen de estos temas. Gracias a estas valoraciones, los medios pueden orientar la opinión pública (Rodríguez Díaz, 2004, p. 63). Por lo que los textos periodísticos se convierten en poderosos persuasores (Parsons, 1967), ya que, aunque los hechos se presentan de forma objetiva, invitan al público a extraer sus propias

conclusiones. En esta línea, McCombs y Evatt (1995, p. 9) reformulan la afirmación de Cohen (1963, p. 13), señalando que los medios pueden influir en qué acontecimientos se incluyen en la agenda pública. Pero, quizás sea aún más relevante que los medios también afecten la manera en que las personas piensan sobre estos temas de la agenda pública (McCombs y Evatt, 1995, p. 9).

4. CORPUS Y METODOLOGÍA

Para la investigación se ha utilizado un corpus para fines específicos compuesto por textos periodísticos de información y de opinión de los principales diarios de información general de España. Dichos medios son, además, los más leídos según el Estudio General de Medios (EGM) y los que mayor difusión tienen según los datos de la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD). Los periódicos en cuestión son *El País*, *El Mundo*, *La Vanguardia* y *ABC*. Del mismo modo, conviene apuntar que las cabeceras escogidas presentan diferentes líneas editoriales, lo que implica una representación de un amplio espectro ideológico de la prensa española.

El corpus está compuesto por un total de 9.035 textos y lo conforma 5.450.205 palabras. Además, abarca, todo el proceso de negociación del Brexit, desde el día posterior al referéndum popular, el 24 de junio de 2016, hasta el día anterior a la salida administrativa del Reino Unido de la UE, el 31 de enero de 2020. Para la selección de los textos, se han recuperado todos aquellos que contengan la palabra «Brexit».

A continuación, en la Tabla 1, se muestra el número de textos periodísticos y el número de palabras en cada uno de los periódicos seleccionados.

TABLA 1. *Número de textos y palabras en cada uno de los periódicos del corpus.*

Periódicos	Número de textos	Número de palabras
El País	2.244	1.276.281
El Mundo	1.380	1.163.630
La Vanguardia	1.874	1.139.792
ABC	3.537	1.870.502
TOTAL	9.035	5.450.205

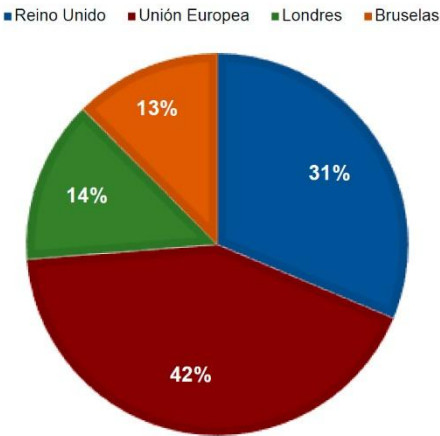
Fuente: elaboración propia

Para el análisis del corpus, se ha empleado una metodología inspirada en las propuestas de Ramos Ruiz (2021b, 2022, 2023), que adapta técnicas de análisis del sesgo informativo mediante el estudio del léxico en el discurso mediático de la prensa española. En este estudio, se ha planteado un enfoque cuantitativo y estadístico destinado a examinar la representación de los principales actores del Brexit en los periódicos españoles. En primer lugar, el corpus de textos ha sido procesado utilizando el programa informático Sketch Engine® (Kilgarriff et al., 2014), que permite la recuperación semiautomática de palabras clave relacionadas con los principales agentes del Brexit. De este modo, se han identificado cuatro términos clave: «Unión Europea» (junto con sus siglas, «UE»), «Reino Unido», «Bruselas» y «Londres». La selección de estos términos responde a la necesidad de incluir tanto a los agentes fundamentales como a sus capitales, dado que en estas ciudades residen las instituciones gubernamentales de cada uno de los protagonistas del proceso. A continuación, se han registrado las frecuencias de aparición de cada término en los distintos medios de comunicación para evaluar la relevancia y el protagonismo asignado a cada agente en cada periódico analizado. Además, para otorgar al estudio una perspectiva diacrónica, se ha considerado la frecuencia mensual de cada término, lo cual permite observar la representación y la evolución de estos actores en el discurso periodístico a lo largo de todo el proceso del Brexit. Este análisis temporal resulta clave para comprender la variación en la visibilidad de cada actor y cómo los medios han moldeado la percepción pública sobre el Brexit en España.

5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Tras la realización del análisis anteriormente detallado, procedemos a la exposición y discusión de los resultados obtenidos. En primer lugar, comentaremos los datos generales derivados del análisis de todo el corpus (que conforman los cuatro periódicos objeto de estudio). Dichos resultados se ponen de manifiesto en el siguiente Gráfico 1.

GRÁFICO 1. *Porcentajes de aparición de los actores del Brexit en el corpus general*



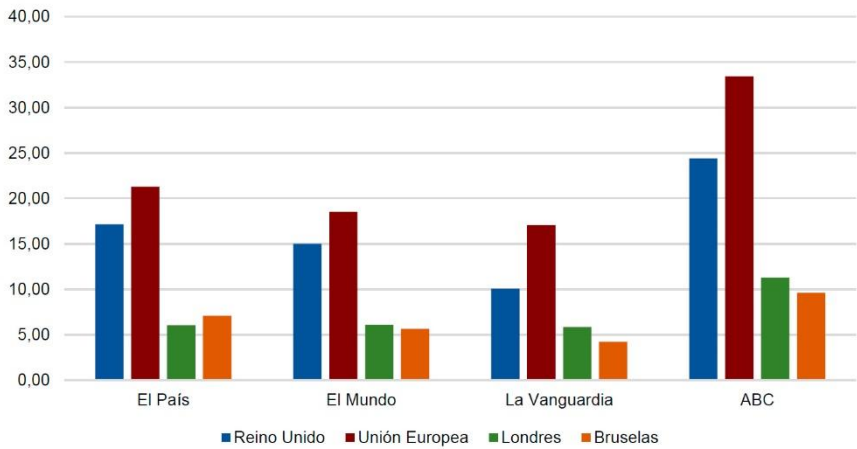
Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el Gráfico 1, el agente con más presencia en el discurso mediático de la prensa española ha sido la Unión Europea, que cuenta con un total de 13.070 apariciones, lo que representa un 42 % del total. Dentro de este dato, conviene señalar que la mayoría de las referencias al órgano supranacional europeo se realizan mediante el empleo de las siglas «UE», alcanzando un total de 9.552 apariciones, frente al nombre completo «Unión Europea», que muestra un global de 3.518 presencia en el discurso. En ese sentido, se puede considerar comprensible que la prensa utilice más las siglas para referirse a la UE que el nombre completo. Principalmente, por dos motivos. El primero, es que son unas siglas muy conocidas por el público y que se identifican rápidamente con la Unión Europea. Y segundo, por la propia economía espacial del periódico, ya que dichas siglas ocupan un espacio menor que el nombre completo. Por otro lado, advertimos cómo las referencias al Reino Unido son las segundas más frecuentes. En este caso, se contabilizan 9.644 apariciones, que suponen un 31 % del total. En cuanto a las capitales, se observa cómo la ciudad de Londres se encuentra en una posición ligeramente superior a la capital europea, Bruselas. En este caso, la ciudad británica muestra 4.248 apariciones, que representan el 14 %. Por otro lado, Bruselas aparece 3.837 veces en el corpus general, suponiendo un 13 %.

Estos datos indican que la prensa española ha otorgado un mayor protagonismo a los actores europeos (la UE y Bruselas) frente a los agentes británicos (como son el Reino Unido y Londres). Sin embargo, si analizamos los datos de una forma independiente, advertimos matices importantes. Por ejemplo, en los actores generales, hay una presencia mayor de las referencias a la UE que al Reino Unido. Quizás, por reforzar la postura europeístas de los periódicos españoles, que se han posicionado claramente a favor del órgano supranacional frente a los postulados secesionistas del Reino Unido (Ramos Ruiz, 2022, p. 374). Por otro lado, en cuanto a la capitalidad, se observa cómo Londres presenta un protagonismo ligeramente mayor que Bruselas. En este caso, podemos interpretar que se ha puesto un mayor foco en la ciudad británica, especialmente, en los últimos meses del proceso, donde la aprobación del proyecto por parte del Parlamento de Wenmister (radicado en Londres) atrajo la atención mediática.

A continuación, comentaremos los datos atendiendo a la cobertura realizada por cada uno de los periódicos, como bien se refleja en el siguiente Gráfico 2.

GRÁFICO 2. *Porcentajes de aparición de los actores del Brexit en cada medio*



Fuente: Elaboración propia

Como se desprende del Gráfico 2, el periódico que ha otorgado mayor protagonismo a los actores del Brexit ha sido *ABC*, siendo el medio con el porcentaje más alto de menciones a los cuatro agentes analizados y marcando una diferencia notable respecto a los otros tres diarios. En concreto, la Unión Europea destaca como el actor más referenciado en el discurso mediático de todos los periódicos. En este sentido, *ABC* se sitúa a la cabeza con 6.254 menciones a la Unión Europea, seguido de *El País* (2.717), *El Mundo* (2.156) y, por último, *La Vanguardia* (1.943). En cuanto al Reino Unido, observamos un patrón similar, manteniéndose el mismo orden de aparición: *ABC* lidera con 4.564 menciones, seguido de *El País* (2.188), *El Mundo* (1.744) y *La Vanguardia* (1.148).

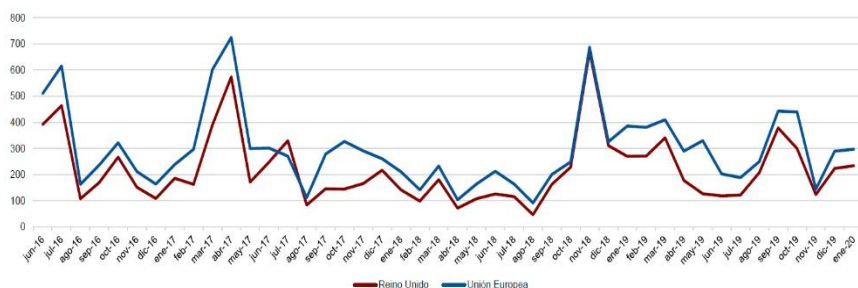
En el caso de las capitales, la tendencia general sitúa a Londres como el tercer agente más referenciado en todos los medios, excepto en *El País*, donde Bruselas supera a Londres en número de menciones. Una vez más, *ABC* lidera las citas a Londres con 2.108 apariciones, seguido de *El País* (769), *El Mundo* (706) y *La Vanguardia* (665). En cuanto a Bruselas, se mantiene el patrón con *ABC* a la cabeza (1.799 menciones), seguido de *El País* (902), *El Mundo* (656) y *La Vanguardia* (480).

Al analizar estos datos cabecera por cabecera, se observa que en *ABC* y *La Vanguardia*, la diferencia de menciones entre la Unión Europea y el Reino Unido es más marcada en comparación con *El País* y *El Mundo*, donde ambos actores aparecen de forma más equilibrada. Esto sugiere que, en estos últimos, la representación discursiva de los agentes ha sido más equitativa, sin una preferencia tan marcada por alguno de los actores en particular. Por el contrario, en el caso de las capitales (Londres y Bruselas), las diferencias en el número de menciones son menores y no superan el 2 % en casi todos los periódicos, alcanzando una distribución prácticamente similar en *El Mundo*.

Por último, comentaremos teniendo en cuenta la perspectiva diacrónica con la que se ha planteado esta investigación. Seguidamente, se expondrán los datos de forma diferenciada. Por un lado, los relativos a la Unión Europea y al Reino Unido, y, por otro lado, los referentes a Londres y Bruselas.

En primer instancia, comentaremos los datos relacionados con los agentes generales, como se comparte en el siguiente Gráfico 3.

GRÁFICO 3. Aparición de los actores «Unión Europea» y «Reino Unido» mensualmente en el corpus general



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el patrón representado en el Gráfico 3, ambos actores, la Unión Europea y el Reino Unido, presentan una frecuencia de aparición bastante similar a lo largo del proceso del Brexit. No obstante, las referencias a Europa tienden a superar ligeramente a las británicas, salvo en momentos específicos. La cobertura de ambos agentes en el discurso mediático español experimenta incrementos significativos en coincidencia con acontecimientos clave durante el periodo de negociación entre la UE y el Reino Unido.

Un ejemplo claro de esta tendencia es el aumento sustancial de menciones en julio de 2016, inmediatamente después del referéndum sobre el Brexit. En este mes, las referencias a la Unión Europea alcanzan un total de 616 menciones, mientras que el Reino Unido acumula 464. Este incremento puede atribuirse a la incertidumbre generada por un proceso inesperado y sin precedentes en la historia de Europa, que despertó gran interés y debate en la prensa.

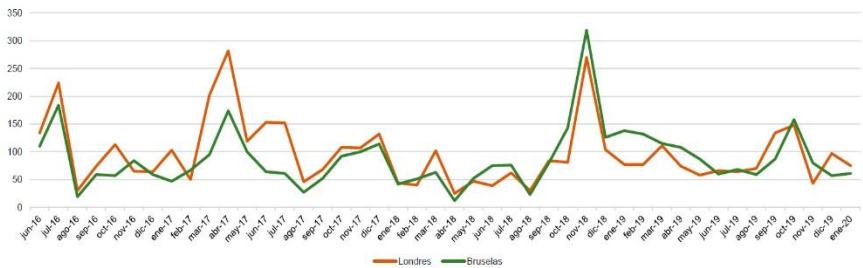
Otro pico relevante se observa en abril de 2017, cuando la entonces primera ministra británica, Theresa May, invoca el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, marcando oficialmente el inicio del proceso de salida del Reino Unido. En este contexto, la presencia de la Unión Europea en el discurso mediático alcanza su máximo en todo el periodo

estudiado, con 715 menciones en un solo mes. En comparación, el Reino Unido aparece 574 veces, lo cual refuerza la idea de que el foco mediático estuvo ligeramente más orientado hacia la UE en momentos de trascendencia política.

Finalmente, se aprecia un último repunte en noviembre de 2018, mes en el que ambas partes alcanzan un acuerdo preliminar de salida tras prolongadas y tensas negociaciones. En este caso, las menciones a ambos actores están prácticamente igualadas, aunque las referencias a la UE (687) superan ligeramente a las del Reino Unido (670). Este equilibrio podría reflejar la relevancia compartida de ambos agentes en un momento crítico, en el que la atención de la prensa se centró en el carácter bilateral de las negociaciones y en las implicaciones directas del acuerdo para ambas partes.

A continuación, abordaremos los datos relacionados con las capitales de ambos agentes, cuyos datos se muestran en el siguiente Gráfico 4.

GRÁFICO 4. *Aparición de los actores «Bruselas» y «Londres» mensualmente en el corpus general*



Fuente: Elaboración propia

Como muestra el Gráfico 4, el patrón de aparición de Londres y Bruselas en el discurso periodístico español ha sido similar a lo largo del proceso del Brexit, aunque la capital británica ha mantenido un protagonismo algo mayor en términos generales. Sin embargo, en momentos puntuales, Bruselas logra destacar en las menciones, reflejando la importancia de los órganos de gobierno europeos en etapas clave de las negociaciones. Al igual que en el caso de los actores generales (la UE

y el Reino Unido), se observan tres momentos de incremento significativo en las menciones a ambas capitales.

El primero de estos picos se registra en julio de 2016, el mes posterior al referéndum, en el cual Londres acumula 224 menciones, mientras que Bruselas alcanza 184. Este repunte parece estar asociado a la creciente incertidumbre y la necesidad de especular sobre el impacto de una posible salida del Reino Unido, lo cual llevó a los medios a centrar su atención en Londres como epicentro de las decisiones británicas.

En abril de 2017, mes en que la primera ministra Theresa May invocó el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea para oficializar la solicitud de salida, Londres alcanza su punto máximo de menciones en todo el proceso, con un total de 282 apariciones, mientras que Bruselas registra una cifra menor, con 174 menciones. Este dato sugiere que, en esa fase, la cobertura mediática puso más énfasis en Londres, en consonancia con el foco de atención en el Reino Unido como el país que tomaba la iniciativa para abandonar la UE.

En noviembre de 2018, cuando se llegó al primer acuerdo preliminar de salida tras meses de negociación, la tendencia de cobertura se invierte ligeramente: Bruselas recibe mayor atención que Londres, con 319 menciones frente a las 270 de la capital británica. En este contexto, la prensa española dirigió su interés hacia la UE y sus órganos de gobierno, que asumían el rol de negociadores en un acuerdo clave para el futuro de Europa y la estabilidad continental.

Un dato adicional llamativo es el cambio de enfoque que se observa en la primavera de 2019, durante el periodo en el que el Parlamento británico debatía y votaba la aprobación del acuerdo de salida. En estos meses, los medios españoles orientaron su atención hacia Bruselas, posiblemente para destacar las respuestas y posturas de los líderes europeos ante la posibilidad de una salida sin acuerdo, y las estrategias que la UE podría implementar en caso de una crisis política en el Reino Unido.

6. CONCLUSIONES

El presente estudio, enfocado en el análisis de la representación de los actores clave del Brexit en la cobertura de la prensa española, ha puesto

de manifiesto cómo los principales periódicos generalistas (*ABC*, *El País*, *El Mundo* y *La Vanguardia*) han articulado una narrativa sobre el proceso de salida del Reino Unido de la UE, a través de la construcción mediática de estos agentes en el discurso periodístico.

Los resultados revelan que, a lo largo de todo el periodo, la Unión Europea y el Reino Unido han sido los actores predominantes en el discurso periodístico español, aunque con un mayor peso de las referencias a la UE. Esto sugiere una cobertura orientada hacia la perspectiva europea, donde la Unión Europea aparece representada con mayor frecuencia y, en algunos casos, con mayor protagonismo. Las menciones a la UE superan a las del Reino Unido, destacando una narrativa de respaldo a la permanencia y unidad europeas frente a los riesgos y desafíos de la secesión británica. En términos de capitalidad, Londres ha sido la ciudad más mencionada, aunque Bruselas se mantiene como una referencia constante. Este equilibrio relativo en las menciones de ambas capitales refleja la dualidad inherente en el proceso: Londres, como sede de las decisiones políticas del Reino Unido, y Bruselas, como símbolo y centro administrativo de la UE.

Estos resultados manifiestan, pues, que la prensa española no solo ha reflejado los actores principales del proceso a través de los eventos más significativos del Brexit, sino que también ha contribuido a construir una narrativa alineada con una perspectiva pro-europea. Por tanto, esta orientación subraya el papel de la Unión Europea y sus instituciones como elementos estabilizadores frente a las incertidumbres y riesgos asociados con el Brexit, proyectando hacia la audiencia el compromiso por parte de los periódicos con la política comunicativa continental.

Asimismo, este trabajo ha aportado datos novedosos y relevantes sobre uno de los procesos políticos y mediáticos más relevantes de los últimos años dentro de la Unión Europea. La aplicación de esta metodología de análisis del discurso, sobre una base cuantitativa y estadística, ha permitido conocer con precisión la presencia y representación de los principales actores del Brexit. Además, este trabajo sirve de punto de partida para nuevas investigaciones que analicen el discurso mediático de la prensa.

7. REFERENCIAS

- Barnier, M. (2021). *La grande illusion. Journal secret du Brexit (2016-2020)*. Paris: Éditions Gallimard.
- Borrell, J. (2017). El Brexit, ¿principio del fin o nuevo impulso para la Unión Europea? *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, 12, 13–18. Retrieved from http://albolafia.com/trab/LaAlbolafia_N12%28octubre2017%29.pdf
- Charaudeau, P. (2005). *Les medias et l’information. L’impossible transparence du discours*. Bruxelles: Éditions De Boeck.
- Cohen, B. (1963). *Press and foreign policy*. Princeton: University press.
- Colantone, I., y Stanig, P. (2016). Global Competition and Brexit. *BAFFI CAREFIN Working Papers*, 1644, 1–45. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000685>
- Dunt, I. (2018). *Brexit. What the Hell Happens Now?* Kingston upon Thames: Canbury Press.
- Gomis, L. (1974). *El medio media: La función política de la prensa*. Seminarios y Ediciones.
- Khabaz, D. (2018). Framing Brexit: the role, and the impact, of the national newspapers on the EU Referendum. *Newspaper Research Journal*, 39(4), 496–508. <https://doi.org/10.1177/0739532918806871>
- Kilgariff, A., Baisa, V., Bušta, J., Jakubiček, M., Kovář, V., Michelfeit, J., ... Suchomel, V. (2014). The Sketch Engine: ten years on. *Lexicography*, 1(1), 7–36. <https://doi.org/doi:10.1007/s40607-014-0009-9>
- Lafuente Sánchez, R. (2018). *Breve introducción a la Unión Europea. El Brexit y el nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido*. Alicante: Editorial Club Universitario.
- McCombs, M. (1981). The agenda-setting approach. In D. Nimmo y K. Sanders (Eds.), *Handbook of Political Communication* (pp. 121–140). Beverly Hills: Sage.
- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). The Agenda-setting function of the mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176–187. <https://doi.org/10.1086/267990>
- McCombs, M., y Evatt, D. (1995). Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la Agenda-setting. *Comunicación y Sociedad*, 8, 7–32. <https://doi.org/10.15581/003.8.35616>
- Parsons, T. (1967). *Sociological Theory and Modern Society*. New York: The Free press.

- Ramos Ruiz, Á. (2021a). El sesgo ideológico en la cobertura del Brexit en la prensa digital española. In N. Sánchez-Gay y M. L. Cárdenas-Rica (Eds.), *La comunicación a la vanguardia. Tendencias, métodos y perspectivas* (pp. 1981–1997). Madrid: Fragua.
- Ramos Ruiz, Á. (2021b). El sesgo informativo en el léxico empleado por la prensa económica franco española en la cobertura del Brexit. In R. Mancinas-Chávez y M. L. Cárdenas-Rica (Eds.), *Medios y comunicación en tiempos de posverdad* (pp. 229–248). Madrid: Fragua.
- Ramos Ruiz, Á. (2022). El discurso mediático sobre el Brexit: estudio léxico-semántico del sesgo informativo en la prensa española. Universidad de Granada - Université Paris Cité.
- Ramos Ruiz, Á. (2023). La imagen de la Unión Europea y el Reino Unido en el discurso mediático del Brexit: Estudio del léxico empleado por la prensa española. *VISUAL REVIEW. International Visual Culture Review/Revista Internacional de Cultura Visual*, 14(1), 1-13.
<https://doi.org/10.37467/revvisual.v10.4601>
- Ramos Ruiz, Á., y Ramos Ruiz, I. (2019). El sesgo ideológico en el tratamiento informativo del BREXIT en la prensa anglosajona. In P. López Villafranca, J. I. Niño González, y L. F. Solano Santos (Eds.), *La nueva comunicación del siglo XXI* (pp. 347–358). Madrid: Pirámide (Grupo Anaya).
- Ramos Ruiz, Á., y Ramos Ruiz, I. (2021). El sesgo ideológico en el discurso periodístico de opinión sobre el Brexit en la prensa española: el caso de Gibraltar. In A. M. Botella Nicolás, M. Rodrigo, & R. Moreno López (Eds.), *Investigando sobre tendencias en análisis de contenido de vanguardia* (pp. 381–392). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rivière-De Franco, K. (2017). Le référendum sur l'Union européenne: une crise identitaire pour la presse britannique? *Revue Française de Civilisation Britannique. French Journal of British Studies*, 22(XXII-2), 1–18.
<https://doi.org/10.4000/rfcb.1325>
- Rodríguez Díaz, R. (2004). Teoría de la Agenda-Setting: aplicación a la enseñanza universitaria. *Observatorio Europeo de Tendencias Sociales*.
- Van Dijk, T. A. (2009). News, discourse, and ideology. In K. Wahl-Jorgensen y T. Hanitzsch (Eds.), *The handbook of journalism studies* (pp. 191–204). New York / London: Routledge.
- Vázquez Bermúdez, M. Á. (2006). Los medios toman partido. *Ámbitos*, 15, 257–267. <https://doi.org/10.12795/Ambitos.2006.il5.1>

EL NUEVO GRAN JUEGO DE ASIA-CENTRAL: EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) TRAS LA INVASIÓN A GRAN ESCALA DE UCRANIA

MÓNICA ROMÁN GONZÁLEZ

Universidad Complutense de Madrid (UCM)

1. INTRODUCCIÓN

Situada como puente entre los mercados europeo y asiático, la región de Asia-Central está constituida por cinco repúblicas que alcanzaron su independencia tras el colapso de la Unión Soviética (URSS). Su ubicación geográfica otorga a la región una enorme importancia como punto estratégico en términos económicos y de seguridad, pero también dota a la misma de una amplia riqueza en recursos naturales. Estas destacadas cualidades convierten al territorio centroasiático en un espacio codiciado para aquellos actores del sistema internacional con aspiraciones regionales e incluso globales.

A pesar de haber estado siglos bajo dominación rusa, Asia-Central siempre se ha caracterizado por ser una región en la que históricamente han competido grandes potencias por hacerse con su control en lo que se conoce como ‘El Gran Juego’. Con la disolución de la URSS en 1991, surgió sobre ella un vacío de poder que dio comienzo a lo que algunos analistas denominan ‘el Nuevo Gran Juego’. En esta actualizada etapa nuevos actores entran en una renovada pugna por la influencia regional que a día de hoy cuenta con dos actores que sobresalen respecto al resto como son China y, especialmente, Rusia como Estado independiente.

Sin embargo, la invasión rusa a gran escala de Ucrania iniciada en febrero de 2022 ha hecho que la influencia del país euroasiático sobre la región se haya visto notablemente debilitada. Este escenario abre las

puertas a actores como la Unión Europea (UE) para hacerse un hueco y buscar nuevas oportunidades, lo que ha hecho que el ente supranacional se replantee su aproximación hacia un enclave cada vez más atractivo. Y es que, si bien el ente supranacional ha reconocido siempre la importancia estratégica de la región como demuestra la aprobación de las Estrategias para Asia-Central de 2007 y 2019, el interés europeo no ha hecho más que intensificarse en la actualidad.

1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

Actualmente en la región de Asia-Central confluyen una serie de elementos que resultan de interés para la UE. Entre ellos pueden destacarse: el papel de la región para Rusia a la hora de paliar los efectos del aislamiento tras su agresión a Ucrania, la creciente influencia china en la estratégica zona o las prestaciones que esta última ofrece a la Unión en lo que respecta a la búsqueda de nuevos aliados para alcanzar la anhelada diversificación energética tras el deterioro de relaciones con el que hasta entonces era su principal proveedor en términos energéticos.

Esto ha hecho que la UE se replantee su estrategia hasta tal punto que a principios de 2024 el Parlamento Europeo votó a favor del Informe sobre la Estrategia de la Unión para Asia-Central, presentado a finales de 2023 con la intención de emprender la elaboración de una tercera estrategia europea hacia la región. En este contexto, comprendiendo previamente las anteriores estrategias del ente supranacional hacia la región señalada, resulta de gran relevancia examinar la actual aproximación del ente supranacional hacia Asia-Central teniendo en cuenta el escenario que se presenta tras la invasión de Ucrania en 2022.

2. OBJETIVOS

Con el objetivo general de analizar la actual aproximación y consiguiente papel de la UE en Asia-Central teniendo en cuenta el escenario regional que se presenta tras la invasión rusa a gran escala de Ucrania en 2022, el estudio pretende:

- Comprender la región de Asia-Central para poder explicar brevemente lo que se conoce como ‘el Nuevo Gran Juego’ y sus antecedentes.
- Analizar la actual situación regional en Asia-Central tras la invasión rusa a gran escala de Ucrania iniciada en 2022.
- Describir la evolución de la política de la UE hacia la región dentro de su marco de actuación hasta 2022.
- Examinar el papel actual de la Unión Europea atendiendo a las oportunidades que se le presentan en el nuevo escenario regional de Asia-Central desde el año 2022.

En consecuencia, el estudio busca responder a la siguiente pregunta general: “¿Cuál es la actual aproximación y consiguiente papel de la Unión Europea respecto a Asia-Central teniendo en cuenta el escenario que se presenta tras la invasión de Ucrania en 2022?”. A su vez, la hipótesis principal sostiene que la nueva aproximación de la UE sobre la región es mucho más ambiciosa debido a las oportunidades abiertas para aumentar su influencia teniendo en cuenta el nuevo escenario resultante del acontecimiento señalado.

3. METODOLOGÍA

Para alcanzar estos objetivos, han sido recolectados y posteriormente analizados datos tanto cualitativos como cuantitativos siendo así empleado el método mixto de investigación (Sampieri et ál., 2016, p. 534). Considerando que este método permite que uno de los dos enfoques empleados predomine sobre el otro, cabe señalar que la naturaleza de este estudio hace el enfoque cualitativo sea el que predomine sobre el cuantitativo, el cual es un mero complemento del primero.

La recolección de datos cualitativos ha sido realizada a través de una revisión bibliográfica y documental. Por un lado, fueron utilizadas monografías y artículos publicados en revistas científicas, académicas o *think tanks* que guardan relación con la materia. Por otro lado, fueron examinados documentos de carácter oficial como es el caso de los

documentos estratégicos que marcan las relaciones de la UE con Asia-Central o de otros documentos clave del marco legal del ente supranacional. Estos datos proceden principalmente de los sitios web oficiales de los principales órganos de la Unión Europea.

La recolección de datos cuantitativos, la cual resulta fundamental para poder atender correctamente a los ámbitos económico y energético, ha sido realizada a partir de lo ofrecido por la Unión Europea en las fichas de sus relaciones comerciales con sus socios en la región y a través de bancos de datos oficiales como Eurostat.

4. MARCO DEL ESTUDIO

4.1. ASIA-CENTRAL: DEL GRAN JUEGO AL NUEVO GRAN JUEGO

Situada entre los continentes europeo y asiático, Asia-Central es una región constituida por cinco repúblicas independientes desde el colapso de la URSS en el año 1991: Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán (Ver Figura 1).

Dada su localización geográfica, la región cuenta con una serie de características que le otorgan una importancia estratégica clave. Por una parte, no sólo constituye un enclave de seguridad, sino también una zona de tránsito comercial capaz de conectar Europa con Asia Oriental o Rusia con Asia Meridional. Por otra, su ubicación le permite contar con una amplia riqueza en recursos naturales, lo que le hace ser una región productora y exportadora de energía (Bustelo, 2010, p. 2). Esta situación espacial estratégica como vínculo entre grandes mercados y como zona con yacimientos de hidrocarburos y minerales hacen de Asia-Central un espacio clave al ofrecer importantes prestaciones en clave geoeconómica a aquellos países que tienen aspiraciones regionales o incluso globales (Pérez Martín, 2009, pp. 2-3).

Semejantes características han hecho que la región haya sido escenario de grandes pugnas por su control ya no sólo entre imperios y potencias, tanto históricas como contemporáneas, sino también para otros actores no estatales como aquellos relacionados con el islamismo radical (Zapater Espí, 2005, p. 10). Ya en el siglo XIX tuvo lugar una lucha por el

poder de esta región que fue protagonizada por el Imperio Británico y el Imperio Ruso en lo que se conoce como el ‘Gran Juego’, un término popularizado por Rudyard Kipling (1901) y posteriormente por el historiador Henry William Carless Davis (1926).

FIGURA 1. Mapa de la región de Asia-Central



Fuente: United Nations (2011)

Como ya se ha mencionado, las cinco repúblicas centroasiáticas proclamaron su independencia tras el colapso de la URSS en 1991. Para hacer frente a la inestabilidad que entonces afrontaban, estos países se centraron en desarrollar y consolidar sus instituciones internas en un movimiento que les permitiese adquirir un reconocimiento internacional como entidades soberanas e independientes. Para ello les resultaba esencial emprender un proceso de construcción nacional debido a su particular condición poscolonial, lo cual empujó a estas repúblicas a implementar una política exterior multivectorial que les permitiese fortalecer sus relaciones con diversidad de actores internacionales y no

quedar así exclusivamente dentro de la esfera de influencia rusa (Rocha Pino, 2012, p. 734).

Aprovechando estas circunstancias, nuevos actores trataron de llenar el vacío de poder en la región aprovechando el inestable contexto que estos países tuvieron que hacer frente a la hora de consolidarse como Estados independientes. Con ello, una nueva lucha por ocupar una posición hegemónica en un escenario geopolítico codiciado por su relevancia geoestratégica y una renovada competición por la explotación de sus reservas energéticas dieron paso a lo que se denomina ‘el Nuevo Gran Juego’ (De Pedro y De Luis, 2007, p. 8-11). Este, como señala el profesor Miguel Ángel Pérez Martín (2009, p. 2-3), no es más que “la rememoración de los tradicionales cálculos de poder que los grandes imperios desarrollaron en otras épocas sobre esta región (aunque actualmente este juego es mucho más complejo debido a un mayor número de actores en liza)”.

A nivel regional, pueden destacarse como potencias interesadas a Turquía e Irán por sus vínculos étnico-culturales. A nivel mundial, destacan potencias como Estados Unidos y China. Mientras que Washington limitó su presencia a su estrategia en Afganistán (Nieto, 2017, p. 10), Beijing mantiene una participación más activa en la región debido a la importancia que esta última tiene para los intereses chinos. En términos de seguridad, Asia-Central resulta vital para China para combatir desafíos como el extremismo religioso y el terrorismo, pero especialmente para la contingencia de los movimientos secesionistas en Sinkiang. En términos económicos, más allá del abastecimiento de recursos energéticos que ofrece, la región constituye un corredor estratégico clave para Beijing en lo que respecta a su comercio con Europa y a iniciativas propias como la Nueva Ruta de la Seda (Pardo Delgado, 2023, p. 785-790).

Sin embargo, el principal actor de influencia en Asia-Central continúa siendo la Federación Rusa como Estado independiente. A pesar de que Beijing superó la influencia de Moscú en términos económicos en la región hace ya décadas, el país euroasiático ha logrado mantenerse hasta hoy como la potencia externa más destacada en la misma gracias principalmente a las relaciones políticas de alto nivel y a su papel en lo que se refiere a la cooperación en materia de seguridad,

elementos heredados tras siglos de dominación (Oliphant, 2013, p. 12). Aprovechando sus ventajas, la política exterior rusa del siglo XXI hacia Asia-Central ha buscado conservar su estatus de socio prioritario de estas repúblicas. Todo ello con el objetivo prioritario de mantener “un ambiente cultural compartido” que le permita reducir cualquier tipo de presencia externa en lo que considera una región reservada a su influencia y a su vez una parte clave de su proyecto de la Gran Eurasia (Pardo Delgado, 2023, p. 783-784) (Sánchez Herráez, 2024, p. 345).

4.2. LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA ASIA-CENTRAL HASTA EL AÑO 2022

Debido a su localización geográfica como puente entre los continentes europeo y asiático, la UE siempre ha reconocido la importancia estratégica de Asia-Central (European Parliament, 2024a). No obstante, en un principio los intereses del ente supranacional sobre la región estuvieron limitados a su relevancia en relación a la seguridad energética, la estabilización de Afganistán y la lucha contra el narcotráfico o contra el terrorismo islamista (De Pedro y De Luis, 2007, p. 12-13).

Inicialmente, la presencia europea en la región centroasiática fue bastante limitada tanto a nivel bilateral como a nivel institucional. Mientras que la primera delegación de la UE fue abierta en Kazajistán en 1994, la aproximación del ente supranacional hacia la región analizada se daba a través de herramientas como el programa *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* (TACIS). El programa, que tenía como objetivos iniciales ayudar a los países receptores a alcanzar una transición hacia una economía de mercado y unas instituciones democráticas, encontraba en el carácter condicionado de la ayuda su principal límite operativo (Efegil, 2007, pp. 117-118).

Con un grado de condicionalidad menor que el programa TACIS, surgieron los Acuerdo de Colaboración y Cooperación (por sus siglas en inglés, *Partnership And Cooperation Agreements*, PCA) que a día de hoy constituyen la base de las relaciones de la UE con las repúblicas centroasiáticas a nivel bilateral. Consolidando el marco legal e institucional de las relaciones entre las partes, estos han sido establecidos con los países de la región de forma progresiva a excepción de

Turkmenistán (Ver Tabla 1). Si bien los fundamentos políticos de las asociaciones bilaterales del ente supranacional con la mayoría de los países de Asia-Central se establecen aún sobre estos acuerdos, la UE decidió actualizar este formato a través de los Acuerdos de Colaboración y Cooperación Reforzadas (por sus siglas en inglés, *Enhanced Partnership And Cooperation Agreements*, EPCA), los cuales proporcionan una nueva base jurídica para reforzar el diálogo político y profundizar la cooperación en una mayor diversidad de ámbitos mutuamente beneficiosos. Hasta ahora, sólo Kazajistán (Council of the European Union, 2016) y Kirguistán (Council of the European Union, 2024) han firmado estos.

TABLA 1. *Objetivos y características de los Acuerdos de Cooperación y Asociación (PCA) de la Unión Europea con países de Asia-Central*

Acuerdos de Cooperación y Asociación de la UE con países de Asia-Central	
Objetivos	Proporcionar una base para el diálogo político. Apoyar los esfuerzos que realizan los países para fortalecer sus democracias y desarrollar sus economías. Acompañar su transición hacia una economía de mercado. Fomentar el comercio y la inversión.
Principios generales	Respeto de la democracia, los principios del derecho internacional y los derechos humanos. Desarrollo de una economía de mercado, Estado de derecho y buena gobernanza. Lucha contra la corrupción, la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo. Promoción del desarrollo sostenible y del multilateralismo.
Características principales	Establecimiento de un diálogo político bilateral. Justicia, libertad y seguridad. Comercio y otras cuestiones relacionadas. Protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial. Cooperación cultural y financiera.
Países de Asia-Central con PCA en vigor	Kazajistán desde 1999 (EPCA firmado en 2015) Kirguistán desde 1999 (EPCA firmado en 2024) Tayikistán desde 2010 Uzbekistán desde 1999

Fuente: elaboración propia a partir de EUR-Lex (2020)

De igual manera, pueden destacarse otras medidas implementadas por la UE para tener una mayor presencia en la región. Por un lado, la puesta en marcha de proyectos en materia de transporte y energía como el Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia (por sus siglas en inglés, TRACECA) o el *Interstate Oil and Gas Transportation to Europe* (INOGATE), ambos impulsados por el Plan de Acción de la Comisión Europea. Por otro, la

creación en 2005 de la figura del Representante Especial para Asia-Central (por sus siglas en inglés, EUSRCA) con el objetivo de establecer un canal de comunicación directo de alto nivel con las repúblicas centroasiáticas y sus representantes (Rocha Pino, 2012, pp. 747-748).

No fue hasta 2007 cuando la UE adoptó su primera estrategia hacia Asia-Central. Denominada *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*, esta supone el documento con el cual se abordó por primera vez la política europea sobre la misma a nivel regional propiamente dicho. De acuerdo a su contenido, la UE definió entonces como su prioridad promover una cooperación regional más estrecha especialmente en los ámbitos de la democracia, los derechos humanos, la buena gobernanza, el desarrollo económico, el comercio, la inversión, el sector energético y la seguridad (Council of the European Union, 2007).

En 2017, el Consejo de la UE solicitó a la Comisión Europea y a la entonces Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad la preparación de una nueva estrategia que tuviese en cuenta varios acontecimientos como la iniciativa china de la Franja y la Ruta, las reformas en Uzbekistán y la nueva visión de la política exterior y de seguridad de la UE (Shreeves et ál., 2024, p. 4). Como consecuencia de ello, en 2019 la Unión adoptó su segunda estrategia hacia Asia-Central actualizando así el documento estratégico aprobado doce años antes. El nuevo documento, todavía vigente en 2024, centró su enfoque en la cooperación regional, la prosperidad enfocada principalmente en la conectividad y la resiliencia en ámbitos como los derechos humanos, la seguridad fronteriza y el medio ambiente (Council of the European Union, 2019) (European Commission, 2019a).

5. RESULTADOS

5.1. ESCENARIO REGIONAL EN ASIA-CENTRAL TRAS LA INVASIÓN RUSA DE UCRANIA EN 2022

Como se ha mencionado previamente en el marco del presente estudio, el hecho de haber estado bajo dominio imperial ruso y/o soviético gran parte de su historia hizo que estas repúblicas siguiesen estrechamente

vinculadas a Moscú tras su independencia. Más allá de los existentes lazos políticos o culturales, el Kremlin ha conseguido mantener a estos países dentro de su esfera de influencia gracias a su dependencia de Rusia en términos de seguridad y en cierta medida comercial, pues no hay que olvidar que su comercio exterior depende de rutas que transitan por territorio ruso (Ruiz Arévalo, 2023, p. 754). Sin embargo, este escenario cambió como consecuencia de la invasión rusa a gran escala de Ucrania en 2022, cuyos efectos han desembocado en una pérdida de influencia rusa en la región.

A nivel político, la agresión a su país vecino ha despertado en las repúblicas centroasiáticas cierto temor al expansionismo ruso. Esta retórica imperialista también ha tenido consecuencias a nivel militar. Por un lado, ha generado desconfianza respecto a los proyectos de integración militar liderados por Rusia en la región. Por otro, el pobre desempeño de su ejército en el frente ucraniano ha hecho que Moscú pierda credibilidad en su papel como proveedor de seguridad. A nivel comercial, las sanciones impuestas a Rusia han imposibilitado el uso de las habituales rutas comerciales que conectaban Asia-Central con Europa, lo que ha obligado a los países de la región a buscar alternativas y a expandir sus políticas de conectividad (Ruiz Arévalo, 2023, p. 754-759).

Si bien otros factores como la importancia de las remesas sobre las economías centroasiáticas o el prestigio del Kremlin entre las élites de la región podrían haber paliado el creciente deterioro de la posición rusa, estos también están cada vez más en entredicho como consecuencia de la guerra en Ucrania (Fernández-Montesinos, 2023, p. 171). Esta situación ha desembocado en la aplicación de un balance geoestratégico por parte de los países de Asia-Central y, por consiguiente, en nuevas oportunidades para el resto de los actores interesados en la región.

5.2. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL ACTUAL PANORAMA REGIONAL: HACIA UNA TERCERA ESTRATEGIA PARA ASIA-CENTRAL

Para la UE, la importancia geoestratégica de Asia-Central no ha hecho más que aumentar a raíz de una serie de acontecimientos que han resultado asimismo claves en la evolución del sistema internacional. Entre ellos, pueden destacarse el auge de China, el regreso de los talibanes al

poder en Afganistán y la guerra a gran escala de Rusia contra Ucrania iniciada en 2022 (Shreeves et ál., 2024, p. 2). A partir de este último suceso mencionado, el ente supranacional reforzó significativamente sus esfuerzos sobre la región como puede comprobarse con la intensificación de los contactos de alto nivel en 2022 y 2023 (Ver Tabla 2).

TABLA 2. *Recopilación de los principales actos de alto nivel de la Unión Europea respecto a Asia-Central realizados entre los años 2022 y 2023*

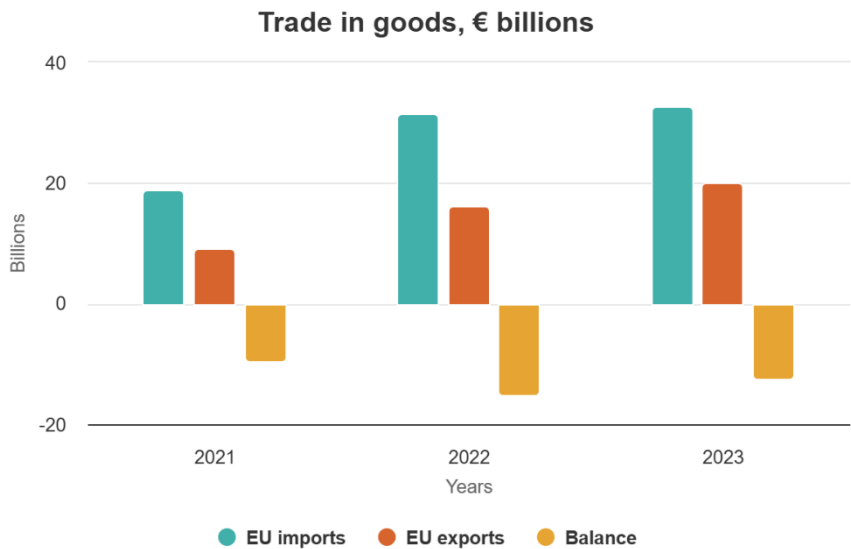
2022
Visita a Uzbekistán del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel Visita de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento a Tayikistán Visita de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento a Uzbekistán XIX Comisión Parlamentaria de Cooperación UE-Kazajstán IX Comisión de Cooperación Parlamentaria UE-Tayikistán X Plataforma Empresarial de Alto Nivel UE-Kazajstán Finalización de negociaciones UE-Uzbekistán para un nuevo Acuerdo EPCA Conferencia Internacional sobre Conectividad UE-Asia Central (Global Gateway) Primera Reunión UE-Asia Central en Astaná Consejo de Cooperación UE-República Kirguisa
2023
Hoja de Ruta Conjunta para profundizar los lazos entre la UE y Asia Central II Foro Económico UE-Asia Central IV Foro de la Sociedad Civil UE-Asia Central VII Conferencia Alto Nivel UE-Asia Central sobre medioambiente y recursos hídricos Negociaciones UE-Tayikistán para Acuerdo EPCA XVI Comisión Parlamentaria de Cooperación UE-Uzbekistán X Comisión de Cooperación Parlamentaria UE-Tayikistán X Reunión del Consejo de Cooperación UE-Tayikistán VI Reunión Interparlamentaria UE-Turkmenistán XIX Reunión Ministerial UE-Asia Central XX Consejo de Cooperación UE-Kazajstán XIII Diálogo Anual sobre derechos humanos UE-Kirguistán XVI Comisión de Cooperación Parlamentaria UE-República Kirguisa XIX Reunión anual del Comité de Cooperación UE-Uzbekistán XXII Comité Mixto UE-Turkmenistán XV Diálogo Anual sobre Derechos Humanos entre la UE-Turkmenistán XIV Diálogo sobre Derechos Humanos UE-Tayikistán Visita de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento a Kazajstán Visita de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento a Kirguistán

Fuente: elaboración propia a partir de European Parliament (2024a)

Al mismo tiempo, a partir de 2022 se produjo un importante aumento del comercio de la UE con Asia-Central, algo que puede observarse comparando las cifras comerciales de 2022 y 2023 en relación a años anteriores (Ver Gráfico 1). Estas cifras hacen que el ente supranacional

se haya convertido en uno de los principales socios comerciales de la región llegando a representar aproximadamente un tercio de su comercio exterior total (European Commission, 2024a).

GRÁFICO 1. *Evolución del comercio de la UE con Asia-Central entre los años 2021 y 2023*



Fuente: European Commission (2024a)

Ante este nuevo escenario, la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo presentó a finales de 2023 una propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la estrategia de la UE para Asia-Central con el objetivo de actualizar el documento de 2019 (European Parliament, 2023). Su aprobación dio inicio al proceso de elaboración del nuevo documento estratégico respecto a la región del ente supranacional y, por ende, a su nueva aproximación sobre la misma.

Analizando la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2024, sobre la estrategia de la Unión para Asia Central, el ente supranacional reconoce la necesidad de actualizar la estrategia debido al impacto que han tenido sobre la región importantes factores acontecidos desde su aprobación. El Parlamento señala como los más relevantes a la invasión rusa de Ucrania, la llegada al poder de los talibanes en

Afganistán y la creciente asertividad de la política exterior china. Además, a nivel interno se hace referencia a episodios de inestabilidad regional como los disturbios en Kazajistán en enero de 2022, la constante represión violenta a protestas o los enfrentamientos fronterizos entre Kirguistán y Tayikistán (European Parliament, 2024b, p. 1).

Uno de estos acontecimientos destaca sobre el resto. En términos generales, puede decirse que esta nueva aproximación de la UE hacia Asia-Central es resultado de las oportunidades que se le han presentado al ente supranacional con el nuevo escenario regional resultante del debilitamiento de la posición de Rusia como consecuencia de su invasión a gran escala de Ucrania. Así se reconoce en la Resolución analizada:

[El Parlamento Europeo] Observa que la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y el aumento de los discursos nacionalistas han debilitado la posición de Rusia en la región y han animado a Asia Central a buscar la cooperación con otros actores, quienes han intensificado su cooperación con Asia Central; toma nota asimismo de la intervención china en la región; recalca que la UE tiene ahora la oportunidad de ampliar sus lazos con Asia Central y desempeñar un papel más destacado en la región; subraya que la Unión debe aprovechar esta oportunidad para promover una cooperación mutuamente beneficiosa y ofrecer a Asia Central una asociación, que puede convertirse en una vía especial en el marco de una estrategia más amplia para la vecindad oriental de la Unión; considera que reforzar esta cooperación contribuiría también a contrarrestar la influencia de Rusia en la región (European Parliament, 2024b, p. 3).

Tanto es así que, de todas las consideraciones fijadas en el documento, se menciona la situación de Rusia en numerosas ocasiones en referencia a distintos ámbitos de renovado interés en la región (Ver Tabla 3).

TABLA 3. *Recopilación de los diferentes ámbitos en los que se menciona Rusia y su invasión de Ucrania en la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2024, sobre la estrategia de la Unión para Asia Central (2023/2106(INI))*

1	Región afectada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania
2	Región clave para reforzar la defensa del orden internacional multilateral basado en normas hoy amenazado por Rusia
3	Los países de la región no apoyaron explícitamente la invasión rusa de Ucrania ni reconocieron las regiones anexionadas por Rusia como parte de su territorio
4	Necesaria cooperación en la política de sanciones contra Rusia y evitar que los países de la región ayuden a Moscú en sus intentos por eludirlas

5	Condena de la utilización rusa de una retórica agresiva contra la integridad territorial y la identidad nacional de las repúblicas centroasiáticas
6	Región clave para el aislamiento de Rusia a raíz de su guerra de agresión
7	Necesaria revitalización de la conectividad entre la UE y Asia-Central en todos sus ámbitos dados los efectos de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania
8	Condena de la escasa libertad de prensa en Asia-Central a la hora de cubrir la invasión rusa de Ucrania
9	Escenario regional marcado por la deteriorada posición de influencia rusa como resultado de su guerra de agresión a Ucrania
10	Renovado interés de los países de Asia-Central por buscar la cooperación con nuevos actores en el nuevo panorama regional tras la agresión rusa a Ucrania
11	Oportunidad de contrarrestar la influencia rusa en la región
12	Apoyo de las medidas dirigidas a detener el reclutamiento forzoso de ciudadanos migrantes de Asia-Central por parte de Rusia para su guerra de agresión
13	Preocupación por el crecimiento de la dependencia energética de algunos de los países centroasiáticos respecto a Rusia (véase Uzbekistán)

Fuente: elaboración propia a partir de European Parliament (2024b)

El ente supranacional identifica ahora en Asia-Central:

Una región de interés estratégico para la Unión en términos de seguridad y conectividad, así como de diversificación energética y de recursos, resolución de conflictos y defensa del orden internacional multilateral basado en normas, que se ha visto cuestionado por el ataque de Rusia contra nuestros valores, el empeoramiento de la crisis alimentaria mundial, la agresión y las atrocidades cometidas, la propagación de la desinformación, el uso de la corrupción en conflictos armados y la intromisión en las elecciones (European Parliament, 2024b, p. 2)

Dada la creciente importancia geoestratégica de la región, el Parlamento anima encarecidamente a la Unión a intensificar el diálogo con Asia-Central y a promover reformas tanto políticas como económicas que refuercen el Estado de Derecho, la democracia, la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos. Para ello, el propio Parlamento se muestra dispuesto a promover la cooperación y la diplomacia parlamentaria con la región centroasiática (European Parliament, 2024b, p. 3).

En términos políticos y diplomáticos, la Unión considera primordial aprovechar su imagen positiva. Para ello, apuesta por adoptar medidas que le permitan garantizar la visibilidad de su papel como donante de ayuda o como mediador en el arreglo pacífico del conflicto entre Tayikistán y Kirguistán, reconociendo también la importancia de una mayor diplomacia cultural y pública. Todo ello siempre condicionado a que

las repúblicas centroasiáticas cumplan con sus obligaciones en relación al respeto de la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos. Esto no sólo va en consonancia con los compromisos establecidos en los Acuerdos de Asociación y Cooperación, sino también con la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+)¹⁴⁹ con los países que son beneficiarios de este (European Parliament, 2024b, p. 5-7).

A nivel económico, más allá de la importancia de crear un clima de inversión favorable al desarrollo económico, la Unión reconoce como prioridad asegurar la conectividad entre Europa y Asia evitando atravesar territorio ruso sujeto a sanciones, siendo así clave la revitalización del Corredor Intermedio, también conocido como *Trans-Caspian International Transport Route*, como ruta alternativa (Ver Figura 2). En el marco de su Estrategia *Global Gateway*, el ente supranacional celebró a principios de 2024 el Foro de Inversores para la Conectividad de Transporte entre la UE y Asia-Central, donde se avanzó en el desarrollo de la ruta señalada (European Commission, 2024b).

Además, la financiación de la infraestructura necesaria será facilitada por el Banco Europeo de Inversiones. A este respecto, el trabajo de la Unión parte del estudio *Sustainable transport connections between Europe and Central Asia* (2023) financiado por la Comisión Europea y elaborado por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) con los objetivos de “identificar los corredores de transporte más sostenibles que conecten las cinco repúblicas de Asia-Central con la Red Transeuropea de Transporte ampliada de la UE” y “proponer acciones clave para el desarrollo de corredores” (The European Bank for Reconstruction and Development, 2023, p. 9).

¹⁴⁹ El Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+), en inglés *Generalised Scheme of Preferences Plus* (GSP+), es un programa de la Unión Europea a partir del cual el ente supranacional ofrece incentivos a países en desarrollo para perseguir el desarrollo sostenible y la buena gobernanza (European Commission, 2019b).

FIGURA 2. Ruta del Corredor Medio entre el resto de las rutas que conectan Europa y Asia



Fuente: World Bank (2023, p. 13)

Por otra parte, al ser considerada una región clave para la diversificación energética y de recursos, la Unión plantea en este ámbito la implementación de una política mutuamente beneficiosa inspirada a su vez en el Pacto Verde Europeo. Para ello, el ente supranacional reconoce su crucial papel a la hora de contribuir a la eficiencia energética en la región y de financiar las mejoras sectoriales necesarias en la misma a través del marco que ofrece el proyecto *Sustainable Energy Connectivity in Central Asia* (European Parliament, 2024b, p 4-5).

Finalmente, a nivel bilateral son varios los avances que se proponen y recogen en la nueva hoja de ruta de la UE. Por ejemplo, la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+) está en curso para países interesados como Kirguistán o Tayikistán. Además, la mayoría de los países de la región está en negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas (EPCA) del que ya dispone en vigor Kazajistán. Como se ha señalado con anterioridad en el presente documento, el único Estado que hasta ahora no ha buscado este acuerdo es Turkmenistán. Sin embargo, este país tiene ahora interés por abastecer de gas a Europa con la construcción de un gasoducto para ello (Ver Tabla 4).

TABLA 4. *Puntos más relevantes de las relaciones de la UE con la región de Asia-Central a nivel bilateral recogidas en la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2024, sobre la estrategia de la Unión para Asia Central (2023/2106(INI))*

KAZAJISTÁN
Asociación estratégica sobre cadenas de valor sostenible tras la firma del Memorando de Entendimiento
Consultas para alcanzar un Acuerdo de facilitación de visados
KIRGUISTÁN
Próxima celebración del Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas
Aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+) en curso
TAYIKISTÁN
Negociaciones para el Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas
Interés por adherirse al Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+)
Reforzar cooperación de seguridad (principalmente por su cercanía a Afganistán)
TURKMENISTÁN
Único Estado sin Acuerdo de Colaboración y Cooperación
Interés por abastecer de gas a Europa: construcción del gasoducto Transcaspiano
UZBEKISTÁN
Seguimiento de las reformas anunciadas para lograr cambios en un país con un historial deficiente en materia de democracia, libertades y DDHH
Negociaciones finales por el Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas
Celebra su papel destacado en la promoción de la cooperación regional

Fuente: elaboración propia a partir de European Parliament (2024b)

6. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

La invasión rusa a gran escala de Ucrania iniciada en 2022 ha debilitado la influencia de Moscú como actor predominante en Asia-Central. Esta situación ha abierto una ventana de oportunidades a aquellos actores interesados en reforzar su papel en una región estratégica de tal calibre, lo que podría decirse que ha dado pie a una nueva fase de lo que se conoce como el ‘Nuevo Gran Juego’. En este escenario, muchos actores que ya habían mostrado interés en la región de Asia-Central han visto el momento perfecto para intensificar sus esfuerzos sobre ella.

Uno de los casos más destacados es el de la Unión Europea, la cual ha dado un paso más en su política sobre Asia-Central aprovechando el actual contexto. Hasta entonces los acercamientos del ente supranacional habían ido creciendo y consolidándose de manera progresiva, pero manteniendo un enfoque aún limitado. Atendiendo a sus posibilidades

de actuación y a los intereses en juego en una región como esta, puede decirse que la UE ha pasado de una política limitada y comedida a una política ambiciosa dentro de sus posibilidades.

A pesar de que Asia-Central ha sido una región atractiva para la UE desde hace tiempo, la principal razón que explica la decisión de mejorar su aproximación a la región es el aprovechamiento del contexto. Como puede observarse en lo establecido por el ente supranacional en los documentos dirigidos a la aprobación de una tercera estrategia para Asia-Central, si bien son varios los elementos que hacen que un mayor esfuerzo europeo sobre la región sea hoy una necesidad, hay uno que destaca sobre el resto: la invasión rusa de Ucrania en 2022 y los efectos de diversa índole que este suceso ha tenido. Puede así decirse que este último no ha sido el generador exclusivo de interés de la Unión sobre la región, pero sí fundamental.

Las consecuencias de este suceso otorgan a la UE la posibilidad de ayudar a las repúblicas centroasiáticas a alejarse de Moscú, un movimiento que puede ser útil en los esfuerzos europeos de castigar a Rusia por sus continuas amenazas sobre el orden mundial basado en normas que defiende Bruselas. Además, esta apertura de unas repúblicas centroasiáticas cada vez más alejadas del Kremlin permite a la UE convertirse en un actor con capacidad de influencia en una región clave y tan codiciada como Asia-Central, lo cual le puede permitir asimismo adquirir un mayor estatus en su ambición por convertirse en un actor internacional de relevancia. Por consiguiente, el nuevo enfoque de la UE sobre la región de Asia-Central supone hoy una oportunidad para el ente supranacional, pero también en cierta medida una necesidad para garantizar la defensa de aquellos objetivos y valores que constituyen su razón de ser.

Con ello se da respuesta a la pregunta general de la investigación y se confirma la hipótesis de que esta nueva aproximación de la UE a la región es mucho más ambiciosa debido a la ventana de oportunidades que hoy se le abren para aumentar su influencia en la región como consecuencia del escenario resultante de la guerra de Ucrania.

7. REFERENCIAS

- Bustelo, P. (2010). Asia Central: importancia estratégica y relaciones externas. *Observatorio Asia Central, Real Instituto Elcano*, ARI 85/2010, 1-6. <https://bit.ly/3UUV3Lk>
- Council of the European Union. (2007). The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership. Brussels, 31 May 2007, 10113/07. <https://bit.ly/3AJq6Tk>
- Council of the European Union. (2016). COUNCIL DECISION (EU) 2016/123 of 26 October 2015 on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of the Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Kazakhstan, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L29/1, February 4, 2016. <http://data.europa.eu/eli/dec/2016/123/oj>
- Council of the European Union. (2019). Council Conclusions on the New Strategy on Central Asia. Brussels, 17 June 2019, 10221/19. <https://bit.ly/4eAaJKG>
- Council of the European Union. (2024). COUNCIL DECISION (EU) 2024/2153 of 4 March 2024 on the signing, on behalf of the Union, and provisional application of the Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Kyrgyz Republic, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L series, September 13, 2024. <http://data.europa.eu/eli/dec/2016/123/oj>
- Davis, H. W. C. (1927). *The Great Game in Asia (1800–1844)*. British Academy.
- De Pedro, N. y De Luis, J. (2007). La nueva Asia Central en el contexto internacional Anexo. Estrategia para la política exterior y de cooperación española hacia Asia Central: apuntes para un plan Eurasia. *OPEX: Observatorio de Política Exterior Española*, Documento de Trabajo 9/2007, 1-86. <https://bit.ly/3Cp5i4a>
- Efegil, E. (2007). Analysis of the EU's Central Asia Policy: from a Project-oriented Approach to a New Strategic Partnership. *The Turkish Yearbook of International Relations*, (38), 117-118. https://doi.org/10.1501/Intrel_0000000135
- EUR-Lex. (2020, 12 de junio). *Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, the Southern Caucasus and Central Asia*. Publications Office of the European Union. <http://bit.ly/3CFI6zy>
- European Commission. (2019a). JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership. Brussels, 15 May 2019, JOIN(2019). <https://bit.ly/3CEDKY0>

- European Commission. (2019b, mayo). *European Union's GSP+ scheme*. <https://bit.ly/4fsa2of>
- European Commission. (2024a). *EU trade relations with Central Asia. Facts, figures and latest developments*. European Commission official website. <https://bit.ly/40OaLeY>
- European Commission. (2024b). *Global Gateway: EU and Central Asian countries agree on building blocks to develop the Trans-Caspian Transport Corridor*. European Commission official website. <http://bit.ly/3O9cdki>
- European Parliament. (2023, 6 de diciembre). *REPORT on the EU strategy on Central Asia (2023/2106(INI))*, Committee on Foreign Affairs. <https://bit.ly/3Z7ENZV>
- European Parliament. (2024a). *Central-Asia. Fact Sheets on the European Union – 2024*. European Parliament official website. <https://bit.ly/40OGlJr>
- European Parliament. (2024b). European Parliament Resolution of 17 January 2024 on the EU strategy on Central Asia (2023/2106(INI)). *Official Journal of the European Union*, (C/2024/5718), October 17, 2024. <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5718/oj>
- Fernández-Montesinos, F. A. (2023). Movimientos geopolíticos en Asia Central (reedición). En Ministerio de Defensa (Ed). *Boletín IEEE número 29* (pp. 147-190). Publicaciones Defensa.
- Kipling, R. (1901). *Kim*. MacMillan & Co. Ltd.
- Nieto, M. A. (2017). Rusia y el espacio euroasiático su influencia en Asia Central. *Revista UNISCI / UNISCI JOURNAL*, 45 (Octubre/October 2017), 9-40. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/18222>
- Oliphant, C. (2013). *Russia's role and interests in Central Asia*. Saferworld: Preventing Violent Conflict, Building Safer Lives, 1-13. <https://bit.ly/3CEvPdA>
- Pardo Delgado, J. M. (2023). Dinámica geopolítica en Asia Central: Cooperación y competencia entre China y Rusia. En Ministerio de Defensa (Ed). *Boletín IEEE número 29* (pp. 781-801). Publicaciones Defensa
- Pérez Martín, M. A. (2009). La geoconomía de Asia Central y el “Gran Juego” de los recursos naturales: agua, petróleo, gas, uranio y corredores de transporte. *Observatorio Asia Central*, Real Instituto Elcano, ARI 59/2009, 1- 28. <https://bit.ly/3Z899v9>
- Rocha Pino, M. D. J. (2012). La política exterior de la Unión Europea en Asia central: de la condicionalidad política al pragmatismo. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XII, 731-777.

- Ruiz Arévalo, J. (2023). Rusia en Asia Central tras la guerra de Ucrania. En Ministerio de Defensa. (Ed). *Boletín IEEE número 30* (pp. 752-762). Publicaciones Defensa.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., y Lucio, B. P. (2016). *Metodología de la investigación* (6ta Edición). Mc Graw Hill Education.
- Sánchez Herráez, P. (2023). Asia Central, el disputado puente entre Asia y Europa (reedición). En Ministerio de Defensa (Ed). *Boletín IEEE número 33* (pp. 312-349). Publicaciones Defensa.
- Shreeves, R., Delivorias, A., y Caprile, A. (2024). *The EU strategy on Central Asia: Towards a new momentum?*. European Parliamentary Research Service. <https://bit.ly/3UPYenr>
- The European Bank for Reconstruction and Development. (2023). *Sustainable transport connections between Europe and Central Asia*. <https://bit.ly/4erpkbj>
- United Nations. (2011). *Central Asia*. United Nations Department of Field Support Cartographic Section. <https://bit.ly/40M8mBi>
- World Bank. (2023). *Middle Trade and Transport Corridor. Policies and investments to triple freight volumes and halve travel time by 2030*. <https://bit.ly/4eBErIT>
- Zapater Espí, L. T. (2005). *Asia Central: conflictos étnicos, nuevo nacionalismo e Islam*. Quiles.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE TRES ESTRATEGIAS EUROPEAS DE SEGURIDAD: EL PAPEL DE LA AMENAZA TERRORISTA

PAULA M. NÚÑEZ-GUERRA
Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

Este año se han celebrado las elecciones europeas y lo han hecho bajo diferentes tensiones. En la vecindad sur, la inestabilidad en el Sahel y las crisis de refugiados. En la vecindad del Este, la guerra provocada por la invasión rusa en Ucrania. A ello se le suma la situación hostil cada vez más creciente en Oriente Medio. Estos son algunos de los desafíos externos a los que la Unión Europea hace frente y de los que se encargará el próximo Alto Representante para la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11S) marcaron un antes y un después y no sólo en Estados Unidos, sino que provocó un cambio en el sistema de seguridad mundial. Antes de nada, cabe puntualizar, como explica el Ministerio de Defensa: “La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) forma parte integral de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y utiliza como principal herramienta las misiones y operaciones militares y civiles fuera de su territorio” (Ministerio de Defensa, 2020, p. 1) y añade: “La PCSD ha experimentado importantes cambios a lo largo de los años, tanto de carácter operativo como estratégico, para adaptarse a los desafíos en materia de seguridad y atender a la exigencia ciudadana de una mayor respuesta de la Unión” (Ministerio de Defensa, 2020, p. 1). A esta idea se suma la de Romero (2011, p. 1), quien explica que la PESC tiene “un carácter

intergubernamental, y que tiene una limitada cooperación con los entonces otros dos pilares de la Unión” y es dentro de la PESC donde se sitúa la Estrategia Europea de Seguridad (EES). En el ámbito de la seguridad, Romero (2001) indica que, debido a diversos factores, como la pequeña cooperación entre todos los pilares y la escasez de medios, existe una separación notable entre la seguridad interior y la exterior. Para que esa brecha se reduzca o incluso, desaparezca, es imprescindible una integración entre la EES y la Estrategia de Seguridad Interior (ESI), ya que las amenazas que acechan a la Unión Europea que son identificadas en la EES y en la ESI tienen una característica de transaccionalidad. Es por ello por lo que “las distintas políticas y los medios disponibles y la forma de utilizarlos, deben partir de una visión común, de una aproximación integral a la seguridad, aunque luego cada una se desarrolle en su propio ámbito de competencia” (Romero, 2001, p. 2).

La aprobación y entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1997 trajo consigo la inclusión de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (AFSJ, por sus siglas en inglés): “Hoy en día, la cooperación del AFSJ es parte del núcleo de la integración europea tal y como se define en el artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea”¹⁵⁰ (Engström y Heikkilä, 2011, p. 108). Del mismo modo, el paraguas de las Estrategias Europeas de Seguridad (EES) se compone de tres documentos: el Documento Solana, fechado en 2003, la EES 2016, aprobada durante el mandato de Federica Mogherini y la EES 2020, bajo la dirección de Josep Borrell.

2. OBJETIVOS

Este trabajo tiene como principal objetivo analizar y comparar las tres Estrategias Europeas de Seguridad (EES) junto con el *hearing* de Josep Borrell en 2019 y dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuál ha sido el papel de la Unión Europea ante las amenazas en el panorama internacional? ¿Qué papel ha jugado el terrorismo dentro de estos cuatro momentos?

¹⁵⁰ Traducción de la autora del original: “Today, AFSJ cooperation is part of the core of European integration as defined in Article 3(2) of the Treaty on European Union”

3. METODOLOGÍA

Para la presente investigación se ha procedido a una metodología basada en un método descriptivo, permitiendo así mostrar el contenido de cada Estrategia o momento seleccionado y extrayendo de las mismas todo lo referido en cuanto a las amenazas percibidas para la Unión Europea. Tras esto, se ha llevado a cabo un método comparativo con el que se puede conocer en qué momentos las amenazas captadas para la Unión Europea fueron las mismas y en qué instantes fueron diferentes.

4. ESTADO DEL ARTE

4.1. 2003. DOCUMENTO SOLANA

El Documento Solana, según se puede observar en el propio informe, fue presentado el 12 de diciembre de 2003 bajo el nombre “Una Europa segura en un mundo mejor” por Javier Solana. Antes de ello, “El Programa Tampere” refrendado por el Consejo Europeo los días 15 y 16 de octubre de 1999, tan solo citaba muy brevemente el tema del terrorismo:

“El Consejo Europeo hace un llamamiento para que se creen sin demora equipos conjuntos de investigación tal y como se contempla en el Tratado, como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como contra el terrorismo” (European Parliament, 1999).

El contexto de este Documento estuvo marcado por el orden internacional tras finalizar la Guerra Fría. Debido a esto, como explica Izquierdo (2016), para hacer frente a las amenazas se sustituyó, el concepto tradicional de autodefensa propio de la Guerra Fría por otro preventivo basado en su anticipación. Además, se estaba produciendo también un momento marcado por las discrepancias entre los países miembros de la UE tras la guerra contra de Irak y por los desacuerdos internos de la UE: “la Estrategia trató de hacer frente a las fracturas entre la “vieja” y la “nueva” Europa, alentadas por Estados Unidos y por sus seguidores dentro de la UE, y en particular el Reino Unido, España, y Polonia” (Sanahuja, 2018, p. 7). Es por ello por lo que la EES 2003 “generó un discurso común para construir la idea de Europa como actor internacional”. Sin embargo, Romero (2011, p. 1) se mostró crítico con

el Documento Solana porque, bajo su juicio, este se quedó a “medio camino entre una estrategia propiamente dicha, y una declaración de principios, aunque tiene un enorme valor por lo que supone de avance en la construcción política de la Unión”.

Las amenazas a la UE quedaron recogidas en el primer bloque del Documento Solana bajo el nombre “El contexto de seguridad: desafíos mundiales y principales amenazas”. En ese apartado, Solana (2003, p. 3) aseguró que las amenazas a la UE eran “más diversas, menos visibles y previsibles” y que estaban provocadas por la globalización y el protagonismo de los agentes no estatales. Igualmente, situó el terrorismo – sin especificar qué tipo de terrorismo – como uno de los riesgos fundamentales: “los movimientos terroristas cuentan cada vez más con abundantes recursos, están interconectados por redes electrónicas y están dispuestos a recurrir a la violencia sin límite y a causar incontables víctimas” (Solana, 2003, p. 3) y, consolida la idea de que Europa es al mismo tiempo objeto y objetivo de la acción terrorista, pues ya por ese entonces se habían descubierto células logísticas en países como España, Italia, Reino Unido, Alemania o Bélgica. Cabe recordar que por aquel tiempo operaban otro tipo de organizaciones terroristas – no yihadistas – como ETA en España o el IRA en Irlanda. No obstante, Solana (2003) alertó del peligro que pueden provocar los movimientos terroristas en la sociedad.

Sin embargo, en la Unión Europea existían otras amenazas como la proliferación de armas masivas, conflictos regionales, descomposición del Estado y delincuencia organizada que, sin duda, tenía vínculos con el terrorismo. No obstante, hacer frente a estas amenazas, conllevaba según la EES 2003, un cambio de actitud por parte de las Instituciones europeas y de sus Estados miembros y, al mismo tiempo, exigía que las decisiones fuesen coherentes con las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente; además del desarrollo de una Agencia de Defensa que, en caso de una situación de crisis pudiese desplegar los medios civiles necesarios. Y, por último, la Estrategia potenciaba la cooperación con socios como Rusia, Japón, Canadá o India, con la intención de provocar un papel protagonista de la UE a nivel mundial. Estos cuatro puntos pueden resumirse en dos: “(1) Reforzar la seguridad en los

países vecinos de la Unión, y (2) promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz” (Izquierdo, 2016, p. 16). Autores como Rubio (2012, p. 7) establecen líneas estratégicas para hacer frente a las amenazas y desafíos de la Unión Europea: “crear seguridad en los países vecinos y desarrollar un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz bajo la dirección de las Naciones Unidas”. La Estrategia Solana hacía referencia a uno de los pilares del ciberterrorismo: la financiación terrorista.

El Documento Solana marcó el inicio para las demás Estrategias Europeas de Seguridad (EES) a partir de 2004. Sin embargo, los objetivos marcados se han modificado con el paso del tiempo porque las amenazas a la UE se han ido transformando. Para entender el ciberespacio, se debe ver como un dominio operativo que “tiene aspectos virtuales y cognitivos que no están presentes en los primeros cuatro dominios de guerra (tierra, mar, aire y espacio)”¹⁵¹ (Alfaro y Arboleda, 2017, p. 74). Tal era la preocupación en ciberseguridad que, como aparece en el párrafo anterior, en 2013 se desarrollaron las capacidades en ciberdefensa de la UE como una de las prioridades estratégicas de la PCSD. Además, de la EES 2003 se generaron informes centrados en la lucha antiterrorista y se dio paso a la creación de la Agencia Europea de Defensa (AED) (EDA, *European Defense Agency*) que, desde entonces, “desempeña un papel esencial al facilitar el desarrollo de las capacidades que sustentan la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)” (Ministerio de Defensa, 2020, p.4). Igualmente, como se puede observar en el documento, la AED, a través de la cooperación europea, persigue una mejora en las capacidades de defensa de los Estados. En definitiva, se trata de una colaboración de defensa europea en varios ámbitos.

4.2. 2016. FEDERICA MOGHERINI

La presentación de la nueva EES (EES 2016) estuvo marcada por un contexto en el que la UE estaba viviendo las consecuencias del referéndum del Brexit que había tenido lugar recientemente y por varios

¹⁵¹ Traducción de la autora del original: “it has virtual and cognitive aspects which are not present in the first four war-fighting domains (land, sea, air and space)”

atentados yihadistas. Respecto al Brexit, cabe señalar que de cara al próximo año son tres los escenarios que se proyectaron desde la Comisión en materia de defensa tras la salida de Reino Unido de la UE: (1) una mayor cooperación en seguridad y defensa entre los estados miembros, (2) la opción de compartir una seguridad y defensa, o bien, (3) la posibilidad de diseñar una seguridad y defensa común (De Castro y Borraro, 2019).

En ese año, la entonces representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, entregó una copia de la EES a los presidentes y jefes de Estado. No obstante, antes de ese momento, Mogherini pronunció la siguiente frase: “La frontera sur de Europa no es el Mediterráneo, es el Sahel” (Casabón, 2016, p. 3). Estas declaraciones fueron a raíz de los conflictos que estaban teniendo lugar en el Magreb, además de en Oriente Medio. Ante esta situación de inestabilidad en la vecindad sur, se decía que la UE tenía que “desarrollar una política exterior más influyente y eficaz a la vez que reforzar su dimensión de seguridad” (Casabón, 2016, p. 3) y, a ello, se le suma la situación del despertar árabe que comenzó en 2011 y recorrió toda la región de Oriente Medio y el Norte de África, o región MENA. Frente a esto, se determinó que era necesario realizar varias acciones. En primer lugar, se mostró la cooperación en la resolución política de los conflictos originados en países como Libia. Además, otras acciones propuestas fueron la de acabar de raíz con el terrorismo propagado por el autollamado Estado Islámico (EI) y de actuar ante las crisis de refugiados.

Esas fueron los principales desafíos previstos de manera externa, pero, también se hizo alusión a algunas crisis internas de la UE, como, por ejemplo, las crisis provocadas por la inestabilidad regional. Además de las propias amenazas protagonizadas por los atentados anteriormente mencionados. Con todo ello se expone que la principal cuestión es “si se entiende cuál es el ámbito y el alcance de la Política Europea de Vecindad (PEV), cuyo objetivo principal no es hacer frente a las crisis y conflictos, sino lograr una asociación política más estrecha y el mayor grado posible de integración económica” (Casabón, 2016, p. 11).

La EES 2016 aseguraba que hacía falta una Europa más fuerte para hacer frente a los retos y amenazas que acechaban al continente, como el

terrorismo. En este sentido, la estrategia avanzaba que se conseguirá una Unión Europea verdaderamente unida y fuerte si se basaban en los valores de la Unión Europea, en sus logros y virtudes históricas. En relación con esto, la estrategia insistió que los intereses y los valores de la Unión Europea van de la mano, siendo los valores que guiaban la acción exterior los de la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas.

La Estrategia de Seguridad de Federica Mogherini se basó en cinco prioridades: “la seguridad de nuestra Unión, resiliencia estatal y social en nuestro Este y Sur, un enfoque integrado de los conflictos y las crisis, órdenes regionales cooperativos, y, gobernanza global para el siglo XXI” (Mogherini, 2016, p. 3). Para ello, la estrategia hacía hincapié en la necesidad de la unidad para hacer frente a las amenazas: “Ninguno de nuestros países tiene la fuerza ni los recursos para enfrentarse a estas amenazas y aprovechar las oportunidades de nuestro tiempo por sí solo. Pero como Unión de casi 500 millones de ciudadanos, nuestro potencial no tiene paralelo” (Mogherini, 2016, p. 3). Y es que concluía su mensaje inicial con la necesidad de dos unidades: una unidad de propósitos y una unidad de acción.

En cuanto a las amenazas externas de seguridad europea, la EES 2016 distinguió el terrorismo y la violencia en el norte de África y Medio Oriente, así como el aumento de las tensiones de seguridad en Asia. Dentro de la seguridad de la Unión Europea, se marcaron como prioridades el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética. Como respuesta a ello, se optó por intensificar en la defensa cibernética y contrterrorista y en la contribución de la Unión Europea a la seguridad colectiva de Europa trabajando estrechamente con socios y organismos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Además, la Unión Europea vio fundamental una solidaridad y mayores inversiones en materia de lucha contra el terrorismo, así como una mayor cooperación en el intercambio de información entre Estados miembros y agencias de la Unión Europea. Igualmente, la Unión Europea se planteó luchar contra la radicalización y contra los extremismos violentos a través de una mayor implicación en materia de educación, cultura, juventud,

comunicación y deporte; además de involucrar en el diálogo a otros agentes sociales como a las víctimas del terrorismo. Y para ello, además, la Estrategia añadió que se trabajaría con países socios, como Turquía, para compartir y desarrollar programas conjuntos y contrarrestar así la radicalización. Igualmente, la estrategia recogió que en caso de que un Estado miembro sufriese un atentado, la Unión Europea apoyaría su recuperación a través de suministros y seguridad.

Del mismo modo, la Estrategia hace alusión a la necesidad del aumento en la seguridad cibernética para hacer frente a ciberamenazas. Esto significará “fortalecer y la adaptación mutua de los ciclos de planificación de la defensa nacional y las prácticas de desarrollo de capacidades puede mejorar la convergencia estratégica entre los Estados miembros” (Mogherini, 2016, p. 21). De igual manera, la EES 2016 hace hincapié en el apoyo a la investigación, a las tecnologías de defensa, a la cooperación internacional y entre Estados para protegerse de las ciberamenazas; además del propio uso de la Agencia Europea de Defensa. Además, como elemento preventivo, Mogherini hizo alusión a la protección de las infraestructuras y servicios críticos con la necesidad de mitigar las amenazas. Además de cooperar con socios clave – como Estados Unidos y la OTAN – en materia de ciberseguridad, se destacó la cooperación con empresas privadas: “la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros, las instituciones, el sector privado y la sociedad civil pueden fomentar una cultura común de ciberseguridad y aumentar la preparación ante posibles perturbaciones y ataques cibernéticos” (Mogherini, 2016, p. 22).

Las consecuencias de esta EES fueron la divulgación de directivas, acuerdos y documentos que potenciasen la lucha contra el terrorismo yihadista y ese fue el caso del informe de 2017 de la PESC. En él se recogía el refuerzo en el marco de colaboración para la lucha contra el terrorismo en regiones como en Libia o Irak; además de fomentar la lucha cibernética. Asimismo, la UE anunció centrar sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo exterior en zonas como los Balcanes Occidentales o en el Cuerno de África. Todo ello porque, al año siguiente de la publicación de la EES 2016, cinco países de la UE sufrieron ataques terroristas: Francia, Reino Unido (antes del Brexit), Alemania, Bélgica

y España. Es por ello por lo que la UE aprobó en 2017 una Directiva con el objetivo de intensificar la lucha antiterrorista y otra a través de la cual se perseguía un control de la obtención y tenencia de armas.

4.3. 2019 Y 2020. JOSEP BORRELL

2020 fue un año marcado por la pandemia provocada por la Covid-19, por la salida formal de Reino Unido de la Unión Europea, por la retirada de las tropas estadounidenses y la subida al poder de los talibanes en Afganistán y por la rivalidad creciente entre Estados Unidos y China. En mitad de todo esto, en octubre de 2020, la Comisión de la Unión Europea – con Josep Borrell como Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad – presentó la *Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*. Esta Estrategia sustituía a la presentada por Mogherini en 2016 y abarcaba el periodo 2020-2025.

Ya en su *hearing* en 2019, Borrell enumeró las diferentes amenazas y desafíos que acechaban por aquel entonces a la Unión Europea. Haciendo alusión al inminente 30º aniversario de la caída del Muro de Berlín, Borrell aseguró que el mundo se ha enfrentado a situaciones que ha hecho que su situación sea peor. Como introducción a los desafíos para la Unión Europea, Borrell expuso el proceso de integración en los Balcanes Occidentales, la integración de Ucrania, los desafíos de la vecindad del Sur, trabajar en la Estrategia integral en y con Asia, así como también intensificar la cooperación con América Latina y restablecer las relaciones transatlánticas.

Durante sus quince minutos de intervención y en las posteriores respuestas a las preguntas que se le realizaron, los desafíos a la Unión Europea se dividieron en endógenos y exógenos. Como ejemplo de desafíos endógenos, a lo largo de todo el *hearing* se pudo ver como ejemplo el hecho de que existan fuerzas y partidos que quieran irse de la Unión Europea, además de la falta de unidad a la hora de tomar decisiones – haciendo alusión a la imposibilidad de tomar decisiones con mayoría cualificada –, y, también a la necesidad de poner en marcha el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares. Del mismo modo y pese a que no quiso entrar en detalle, un eurodiputado le comentaba

a Borrell que uno de los desafíos eran las crisis regionales que existían como es el caso de Cataluña en España.

Respecto a los desafíos provenientes de fuera de la Unión Europea, podrían clasificarse en dos partes. Una primera parte enfocada principalmente a la territorialidad y otra a la temática. Las zonas más próximas geográficamente hablando mencionadas durante el *hearing* de Borrell en 2019 fueron los Balcanes Occidentales con el desafío de la integridad de países como Ucrania, además de la preocupación creciente por el aumento de la relación entre Rusia y Bielorrusia. En cuanto a América, se expusieron las situaciones que estaban viviendo los países de Guatemala, Honduras y Cuba. También el continente asiático estuvo presente tanto en el discurso del entonces Comisario propuesto como de las posteriores preguntas de los eurodiputados. Concretamente se mencionó el caso del reconocimiento o no de Kosovo, el papel de China en el papel comercial y de inversión, los acuerdos en materia digital con Japón y tres países, que, según el eurodiputado Thierry Mariani (ID), financian al terrorismo: Arabia Saudí, Turquía y Qatar; siendo el primero también señalado por varios eurodiputados de vulnerar los Derechos Humanos y de la necesidad, por ende, de un mayor control en las exportaciones de armas a este país. Por otro lado, otra zona llena de desafíos para la Unión Europea de aquel entonces se situaba en la África con la piratería en el Cuerno de África – además del Estrecho de Ormuz (Asia) – y la zona del Sahel como principal foco de atención, destacando las situaciones en Mali, Burkina Faso y Níger.

En lo que respecta los desafíos exógenos por temática, al inicio de su turno inicial de palabra, Borrell aseguró que actualmente los mayores retos según los ciudadanos europeos son el cambio climático y las crisis migratorias. Es por su carácter geopolítico por lo que el entonces candidato aseguró que son desafíos que no pueden ser resueltos únicamente por la Unión Europea. Asimismo, en el *hearing* se mencionaron los desafíos protagonizados por las guerras comerciales, el hecho de obligar el cumplimiento de los Derechos Humanos a terceros países, como Brasil, Rusia, China, Israel, India o Kazajistán, la inestabilidad en la vecindad, las amenazas híbridas y la desinformación. Para hacer frente a muchos de estos retos, un asunto que se trató en el *hearing* fue el

fortalecimiento de la industria de defensa. Respecto a esto, Borrell dijo que el gasto militar de la Unión Europea superaba a países como China y Rusia y solo era superado por Estados Unidos: “Gastamos el 40%, pero nuestra capacidad es mucho menor debido a la fragmentación y la duplicación. Tenemos que gastar juntos. Tenemos que gastar mejor. Lo mejor de gastar mejor es gastar juntos” (European Parliament, 2019).

Y, en este sentido, el entonces candidato recalcó la necesidad de reforzar las relaciones transatlánticas: “La OTAN es y seguirá siendo la piedra angular de nuestra alianza colectiva, de nuestra defensa colectiva. Desarrollando la defensa europea reforzaremos la Alianza Atlántica y al tener más peso en la OTAN contribuiremos a una relación transatlántica más equilibrada” (European Parliament, 2019). No obstante, pese a la intención de reforzar esas relaciones, durante el *hearing* fueron varias las ocasiones de estar en alerta ante la carrera armamentística por parte de Estados Unidos y Rusia rompiendo los acuerdos de la no proliferación realizando nuevos ensayos nucleares. Y es que durante varias preguntas que se le realizaron a Borrell en materia de seguridad y defensa, éste afirmó que son once las prioridades en defensa a las que tenía que hacer frente la Unión Europea, como la cibernética, la defensa contra misiles balísticos y el reabastecimiento de combustible para los aviones. Para ello, ya subrayó Borrell la necesidad de cooperación entre diferentes agentes: la gestión civil, los policías, los fiscales y otros expertos.

Un año después de este *hearing*, se presentó una nueva Estrategia de la Unión Europea llamada Estrategia de la Unión Europea para una Unión de la Seguridad. Una Estrategia basada, según se anunció en los avances obtenidos y logrados con anterioridad por la misma Unión y reconociendo el aumento de la interconexión entre la seguridad externa con la interna. Es por ello por lo que bajo el paraguas de esta nueva Estrategia se establecieron cuatro pilares: la garantía de un entorno seguro con perspectivas de futuro, combatir amenazas cambiantes, la protección de los ciudadanos del terrorismo y delincuencia organizada, y, por último, la creación de un ecosistema seguro y fuerte. En cuanto al primer pilar, la Estrategia hizo hincapié en la protección de infraestructuras críticas tanto online como offline, además del aumento de la protección de espacios públicos y, también, del incremento de medidas en materia de

ciberseguridad para así, según expone la Estrategia, adelantarse a las amenazas, donde también expone que “la UE debe seguir creando y manteniendo asociaciones internacionales sólidas para continuar previniendo, desalentando y respondiendo a los ciberataques, así como promover las normas de la UE con el fin de incrementar la ciberseguridad de los países socios” (Comisión Europea, 2020, pp. 1-2). En este sentido, se puso el foco en la protección de las infraestructuras críticas y en la ciberdelincuencia. Respecto a esto último y como medida especial, se anunció que la Unión Europea tomará medidas contra la usurpación de identidad. Medida a la que se sumó la creación de un marco para que se garantice los derechos fundamentales como es la lucha contra los abusos sexuales de los menores de manera online, el terrorismo y el extremismo. Del mismo modo, este segundo pilar entra la lucha contra las amenazas híbridas “que pretenden debilitar la cohesión social y socavar la confianza en las instituciones, así como el refuerzo de la resiliencia de la UE, son un elemento importante de la Estrategia para una Unión de la Seguridad” (Comisión Europea, 2020, p. 2). Como ejemplo de este tipo de amenazas híbridas, está la lucha contra los ciberataques, la propagación de la desinformación o la radicalización del extremismo, entre otros.

En tercer lugar, la EES 2020 planteó hacer frente y proteger a los ciudadanos europeos del terrorismo y de la delincuencia organizada. Para ello, subrayó la importancia en una detención precoz y en un trabajo de reinserción en la sociedad ante la radicalización. Asimismo, en este apartado también recogía la posibilidad de identificar a las personas de alto riesgo y a los combatientes terroristas extranjeros. De la misma manera, la Estrategia destacó como aspecto fundamental la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales tanto para luchar contra la radicalización como para hacer frente a la financiación terrorista. Respecto a la delincuencia organizada, la Estrategia decía que “genera enormes costes para las víctimas y para la economía, con unas pérdidas estimadas que oscilan entre 218.000 y 282.000 euros al año” (Comisión Europea, 2020, p. 2). Ante esto, dos fueron las medidas que se adoptaron. La primera fue mantener la Agenda para hacer frente a la delincuencia organizada (donde se incluyó la trata de seres humanos). Y, la segunda

consistió en la creación de una nueva Agenda para combatir el tráfico ilícito de drogas, de un Plan de Acción contra el tráfico de armas de fuego y un Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes.

Por último y como cuarto pilar de esta Estrategia anunciada en 2020, para conseguir el objetivo que se plasmaba de una seguridad robusta, las medidas se basaron en reforzar las fronteras, en la investigación e innovación y en el aumento de la cooperación en el intercambio de información tanto entre Estados miembros como con socios externos, reforzando Europol y Eurojust. Aunque, la cooperación, según la Estrategia no quedaba únicamente en manos de las instituciones porque decía “Los Gobiernos, las autoridades policiales, las empresas, las organizaciones sociales y los habitantes de Europa tienen toda una responsabilidad común en el fomento de la seguridad” (Comisión Europea, 2020, pp. 2-3).

5. RESULTADOS

Como resultado principal, se ha encontrado que en los cuatro momentos analizados han sido más las amenazas y desafíos exógenos proyectados que los endógenos. Como destacado, la actuación terrorista es una amenaza que se ha observado desde los dos puntos de vista y que ha sido incluida en las diferentes visiones analizadas. El momento estudiado que ha recopilado más desafíos endógenos ha sido en la EES 2003 y en el *hearing* de Borrell. Del mismo modo, ha sido en este último donde se ha incluido más amenazas exógenas con un total de 12 puntos expuestos ante la Eurocámara.

5.1. AMENAZAS Y DESAFÍOS ENDÓGENOS

5.1.1. Falta de unidad, crisis regionales y descomposiciones del estado

La falta de unidad fue proyectada en la EES 2016 y en el *Hearing* de Borrell. Por un lado, el contexto del Brexit, y por otro, el auge cada vez mayor de fuerzas que quieran irse de la Unión Europea. Al mismo tiempo, la falta de unidad vista a nivel interno de los países miembros fue recogida en la EES 2003.

5.1.2. El terrorismo y la proliferación de armas masivas

La actuación y comisión de atentados terroristas en el suelo europeo ha sido una amenaza que ha prevalecido a lo largo de los cuatro momentos analizados. Si se tiene en cuenta únicamente las tres EES, se ha prestado atención especialmente también al fenómeno de la radicalización terrorista y si se pone el foco de atención en las dos primeras EES analizadas y en el *Hearing* de Borrell también se ve como desafío el fenómeno de la financiación terrorista. Sin embargo, la amenaza de la proliferación de las armas masivas dentro de Europa ha sido proyectada únicamente en la EES 2003 y en el *Hearing* de Borrell en 2019.

TABLA 1. *Tabla comparativa de las amenazas y desafíos recogidos en la EES 2003, en la EES 2016, en la EES 2020 y en el hearing de Borrell en 2019*

		EES 2003	EES 2016	Hearing de Borrell (2019)	EES 2020
Amenazas y desafíos endógenos	Falta de unidad		X	X	
	Necesidad de mayor intercambio de información		X		X
	Fuerzas que se quieren ir de la UE			X	
	Terrorismo	Financiación	X	X	
		Radicalización	X		X
		Actuación	X	X	X
	Proliferación de armas masivas	X		X	
	Descomposición del Estado	X			
Amenazas y desafíos exógenos	Crisis y conflictos regionales	X			
	Situación en regiones de América			X	
	Situación en regiones de África	X	X	X	
	Situación en regiones de Asia		X	X	
	Vecindad del Este			X	
	Vecindad Sur			X	
	Seguridad Marítima	X		X	
	Proliferación de armas masivas	X			
	Cambio climático	X	X	X	
	Carrera armamentística de terceras potencias			X	
	Guerras comerciales			X	
	Terrorismo	Financiación	X	X	X
		Radicalización	X		X

	Actuación	X	X	X	X
	Delincuencia organizada	X			X
	Crisis de refugiados			X	
	Desafíos cibernéticos			X	X
Amenazas híbridas	Desinformación		X	X	X
	Ciberataques		X		X
	Radicalización del discurso extremista		X		X
	Ataques a infraestructuras críticas		X		X
	Ciberdelincuencia	X			X
	Desafíos en fronteras exteriores				X
	Volatilidad económica		X		
	Inseguridad energética		X		

Fuente: elaboración propia

5.2. AMENAZAS Y DESAFÍOS EXÓGENOS

5.2.1. Situaciones en otras regiones del mundo

Los acontecimientos en varios lugares de África fueron vistos como desafíos a la Unión Europea únicamente en el *Hearing* de Borrell en 2019. Fue en ese momento donde también se tomó en consideración las situaciones en otras regiones como la Vecindad Sur y el continente africano. Estos desafíos también fueron vistos en la EES 2003 y en la EES 2016. Por otro lado, la situación en Asia ya fue incorporada en la EES 2016 y fue protagonista en el *Hearing* de Borrell.

5.2.2. Terrorismo y delincuencia organizada

Como se ha mencionado al principio, el terrorismo ha asolado en diversas ocasiones el suelo europeo y esto ha provocado, además, su incorporación como amenaza y desafío externo a la Unión Europea. La amenaza de la actuación yihadista es el único punto en el que coinciden todos los documentos y momentos analizados. Sin embargo, en cuanto a la radicalización, entendiéndola como amenaza externa, únicamente se ha recogido en la EES 2013 y en la EES 2020. No obstante, la financiación terrorista es una amenaza que ha sido proyectada en casi la totalidad de los informes y momentos analizados, a falta únicamente de

la EES 2016. Por otro lado, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia formaron parte de los desafíos y amenazas exógenas de la UE tanto en la EES 2003 como en la EES 2020.

5.2.3. Amenazas híbridas

Bajo el paraguas de las amenazas híbridas se han proyectado cinco desafíos externos a la Unión Europea: la ciberdelincuencia, los cibera-ques, la radicalización del discurso extremista, los ataques a infraestructuras críticas y la desinformación. Este último desafío es el más consensuado en los últimos momentos apareciendo en la EES 2016, en el *Hearing* de Borrell y en la EES 2020. Las demás amenazas externas a la UE – excepto la ciberdelincuencia – únicamente aparecen en la EES 2016 y en la EES 2020.

5.2.4. Cambio climático, inseguridad energética, guerras comerciales y volatilidad económica

Por un lado, la inseguridad energética únicamente fue recogida en la EES 2016. Sin embargo, el desafío y la amenaza que supone el cambio climático ha quedado plasmado desde la primera EES hasta el *Hearing* de Borrell. Por otro lado, y al igual que en el apartado de la inseguridad energética, la volatilidad económica ha sido un desafío que de manera excepcional ha estado proyectado en la EES 2016. No obstante, el fenómeno de las guerras comerciales tuvo protagonismo tres años después en el *Hearing* de Borrell.

6. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

A lo largo del presente estudio se ha podido observar cómo ha habido cinco desafíos a la Unión Europea que han sido comunes en los momentos protagonizados por Solana, Mogherini y Borrell. En cuanto a desafíos endógenos, el terrorismo ha sido tema a tratar en las tres EES, especialmente en la actuación. Y, si se toma en consideración el *Hearing* de Josep Borrell en 2019, la financiación terrorista fue tema de discusión, al igual que los puntos que se trataron en la EES 2003 y en la EES 2016. Del mismo modo, la amenaza terrorista como desafío exógeno también

se ha mostrado como prioridad en las tres EES analizadas, e incluso en el *Hearing* del entonces candidato a Comisario. En todos esos momentos – excepto en la EES 2016 – se vio la amenaza de la financiación terrorista por terceros países. Igualmente, otra amenaza exógena en la que coincidieron tanto Solana como Mogherini y como Borrell fue el cambio climático. No obstante, pese a que en la EES 2003 no se mencionó como una amenaza, en los tres momentos posteriores – tanto en la EES 2016, como en el *Hearing* de Borrell, como en la EES 2020 – una de las principales amenazas que se observaron fue la desinformación.

En total, han sido siete las amenazas y desafíos endógenos y dieciocho amenazas y desafíos exógenos a la Unión Europea provistos en los cuatro momentos analizados (Ver Tabla 1). Del mismo modo, se puede observar la relación entre desafíos internos y externos. Sirva de ejemplo la amenaza del terrorismo tanto dentro como fuera de las amenazas de la Unión Europea y aquí cabe recordar lo indicado al inicio sobre la necesidad de “avanzar hacia un enfoque integral de la seguridad, pues las amenazas identificadas tanto en la EES como en la ESI tienen carácter transnacional y muchas de ellas son comunes” (Romero, 2011, p. 2).

Por otro lado, han sido en once ocasiones en las que los desafíos no han coincidido con ninguno de los momentos. Respecto a las amenazas endógenas, el hecho de que existiesen fuerzas que se quieren ir de la Unión Europea – anunciado en el *Hearing* del entonces candidato a Comisario en 2019 – y la descomposición de los Estados – visto en el Documento Solana –. En cuanto a las amenazas exógenas que no han coincidido con ninguna otra visión, está la situación en América, la vecindad Este, la vecindad Sur, los desafíos de fronteras exteriores, la carrera armamentística de terceras potencias, las guerras comerciales y las crisis de refugiados – que todas ellas tuvieron cabida únicamente en el *Hearing* –; además, de la volatilidad económica y la inseguridad energética – vistas en la EES 2016 –.

Por tanto y respondiendo a la pregunta que se planteaba al inicio, se puede observar que conforme las amenazas y desafíos fueron acaparando el plano tanto europeo como internacional, la Unión Europea se vio obligada a poner en el radar y en sus planes de actuación estas nuevas amenazas y desafíos que atentaban la seguridad europea.

Igualmente, y dando respuesta a la segunda pregunta que se planteaba al inicio, la amenaza terrorista ha estado presente en las tres visiones, prestando cada vez más atención a la radicalización y financiación.

7. REFERENCIAS

- Alfaro, J. y Arboleda, I. (2017). Cyberspace and European security. Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE, 2 (2), 71-78
<https://bitly.cx/9btN>
- Casabón, C. (2016). La estrategia de Mogherini en la crisis del Mediterráneo por un enfoque político con una dimensión de seguridad, Instituto Español de Estudios, 61 (2016), 1-5 <https://bitly.cx/bFRJE>
- Comisión Europea (2020). Estrategia de la UE para Unión de la Seguridad: integrar las medidas individuales en un nuevo ecosistema de seguridad. Comisión Europea, <https://bitly.cx/TDcRj>
- Corrochano, J. R. (2022). Los ciberataques a infraestructuras críticas en España. Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública, 68, 1-29
<https://bitly.cx/8EKUy>
- De Castro, J. y Borrajo, D. (2019). El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit. Cuadernos Europeos de Deusto, 60, 187-217
<https://bitly.cx/Mc2Pr>
- Engström, V. y Heikkilä, M. (2015), Challenges and complexities in the protection of fundamental rights in the EU's area of Freedom, Security and Justice, Cuadernos Europeos de Deusto, 53, 107 – 130
<https://bitly.cx/kyT>
- European Parliament (1999). Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre. Conclusiones de la Presidencia, <https://bitly.cx/jrLQW>
- European Parliament (2019). Hearing of Josep Borrell, High Representative / Vice President-designate, A stronger Europe in the World, European Parliament, <https://bitly.cx/CHZb>
- Izquierdo, J. (2016), La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 3, 933-955
- Ministerio de Defensa (2020). España en la Unión Europea. Ministerio de Defensa, <https://bitly.cx/vfTQa>
- Mogherini, F. (2016), Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, European External Action Service, 2-41
<https://bitly.cx/Mdba>

- Romero, A. (2011), El largo camino hacia una estrategia de seguridad marítima, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1-12 <https://bitly.cx/rZk3H>
- Rubio, F. (2012), Necesidad de una nueva estrategia de seguridad, Revista Ejército, 860, 6-10 <https://bitly.cx/e8PwQ>
- Sanahuja, J. A. (2018), La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 1, 5-19 <https://bitly.cx/ctN4A>
- Solana, J. (2003), European Security Strategy. A secure Europe in a better world, Publications Office of the European Union, 1-14 <https://bitly.cx/k1XUO>

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MAGREB TRES DÉCADAS DESPUÉS DEL PARTENARIADO EURO-MEDITERRÁNEO: LA NECESIDAD DE REINTERPRETAR UNA ENTENTE CLAVE PARA LA ACCIÓN EXTERIOR COMUNITARIA

RICARDO GÓMEZ LAORGA
Universidad Isabel I de Castilla

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de esta investigación es el de llevar a cabo un análisis exhaustivo de las relaciones institucionalizadas entre la Unión Europea (UE) y el Magreb a lo largo de tres décadas desde que se estableciera un cauce de cooperación entre las dos regiones institucionalizado y transversal con iniciativas como el “Proceso de Barcelona”, el cual permitirá la creación de la Asociación Euromediterránea (AEM).

No obstante, como se analizará en el primer punto del análisis, las relaciones euro-magrebíes tendrán su génesis en el propio momento en el que los países de la orilla sur mediterránea, otrora colonias y territorios bajo la jurisdicción y el control de las metrópolis europeas, logren sus respectivas independencias.

Uno de los aspectos claves sobre los que orbitará la investigación es afirmar cómo, la AEM será el primer conato de cooperación profunda y transversal entre una UE y un Magreb donde décadas atrás las relaciones bilaterales se habían ceñido al ámbito eminentemente comercial y, con una profunda asimetría a favor de la orilla septentrional. No obstante, dicha asimetría y verticalidad de la entente será el gran común denominador que, desde ese momento y hasta la actualidad, permita dilucidar la inercia relacional entre la UE y sus socios meridionales.

La AEM desde un planteamiento eminentemente multilateral y, como se ha indicado en líneas previas, transversal, pondrá los resortes de las fórmulas de cooperación posteriores. Sin lugar a duda, paradigmática será en este sentido la iniciativa de la Política Europea de Vecindad (PEV). Servirá desde su puesta en marcha en 2004 como acicate para estrechar las relaciones con los socios del entorno europeo desde el ámbito bilateral.

Como se detallará en epígrafes posteriores del estudio, la PEV deberá responder a innumerables contingencias desde su práctica implantación. Dos décadas después de su surgimiento, una de las políticas más ambiciosas de la acción exterior europea se encuentra en un profundo *impasse* en su dimensión meridional y, concretamente, en las relaciones con los países del Magreb.

En este sentido, la recién estrenada II Comisión Von der Leyen (2024-2029) ha nombrado una nueva cartera de Mediterráneo, la cual tendrá como objetivo principal renovar y replantear unas relaciones con los socios y vecinos meridionales tras tres décadas de entente y que, en estos momentos, continúa en una fuerte parálisis propositiva. Dicho anquilosamiento está permitiendo la creciente actividad de terceras potencias ajenas a los intereses europeos, así como la debilidad de las opciones de índole comunitaria como la PEV en favor de las independientes relaciones bilaterales de los Estados miembros, las cuales en ocasiones son de suma cero y/o excluyentes.

2. EL SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL PARTENARIADO EUROMEDITERRÁNEO

2.1. ANTECEDENTES DEL “PROCESO DE BARCELONA”

Como se ha comentado en líneas anteriores, las relaciones entre el Magreb y, la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) se iniciarán en los compases iniciales de producirse las independencias de las otrora colonias europeas en la región, produciéndose prácticamente de forma paralela, a la firma del Tratado de Roma (1957). En estos primeros tiempos, Francia tendrá un papel preponderante como otrora metrópoli

de la mayoría de los territorios recién independizados. Pocos años después de culminar su autonomía de la órbita colonial gala en 1956, Marruecos y Túnez comenzarán a negociar con la CEE la firma de acuerdos de asociación de índole comercial, proceso al que se unirá Argelia tras su independencia en 1962 (Khader, 1992).

El contexto de Guerra Fría y la adscripción de la CEE al bloque occidental limitará a la mínima esencia su autonomía política dentro de la geoestrategia mundial. Por ello, en estos primeros compases y décadas, las relaciones euro-magrebíes serán eminentemente económicas y comerciales, ámbitos en los que Europa contaba con autonomía y músculo competitivo. Asimismo, la propia región mediterránea será a juicio de Barbé (1995, p. 11) clave en la visión global del conflicto bipolar que enfrentaba a Estados Unidos y la Unión Soviética. En este contexto, será un entorno militarizado en el que los dos bandos dirimirán sus diferencias y estrategias.

Durante el contexto de enfrentamiento bipolar, dos serán las iniciativas auspiciadas desde la CEE para regular las relaciones euro-magrebíes: la Política Global Mediterránea (PGM) y la Política Mediterránea Renovada (PMR). La primera de ellas, la PGM, abarcará desde 1972 hasta 1990. Uno de los objetivos principales fue el de reducir la ya notoria brecha existente entre las dos orillas de la región y que, como se ha indicado, será la gran problemática de las relaciones bilaterales hasta la actualidad. La PGM tratará, desde el auspicio europeo, de fortalecer las relaciones comerciales en ámbitos como el industrial mediante la promulgación de acuerdos comerciales personalizados para cada socio (Blanc, 2012, pp. 24-27).

Después de 1989, año que autores como Bichara Khader y Haizam Amirah (2020, p. 3), han catalogado de *annus mirabilis* por el final de la Guerra Fría y las nuevas perspectivas que se cernían sobre el continente europeo, la todavía CEE trazó la PMR como sucesora de la vetusta PGM. Se tratará de una iniciativa transitoria para los comienzos de una década que será fundamental para la formulación de lo que será desde 1992 la UE, así como de sus atisbos de trazar una acción exterior unitaria con el surgimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Siguiendo de nuevo a Bichara Khader (2015, p. 28), la

PMR mostrará mayor ambición que su antecesora, sobre todo en lo concerniente a la dotación de fondos.

No obstante, como ocurriera con todas las iniciativas de esta índole, adolecerá de una excesiva verticalidad y unidireccionalidad desde Bruselas. Con las mutaciones políticas que acontezcan desde el prisma internacional durante la década, una Comunicación de la Comisión Europea de abril de 1992 propuso, por patrocinio de Estados miembros como Italia, España o Francia, la creación de una Asociación Euromagrebí para mejorar las relaciones con una región clave para sus intereses. Pese a que el resultado será en balde, dicho intento será clave para el surgimiento de una iniciativa que sí contará con mayor éxito: el inicio del Partenariado Euromediterráneo.

2.2. EL SURGIMIENTO DE LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA CON EL “PROCESO DE BARCELONA”

Como se ha indicado en líneas anteriores, la década de los noventa será un lapso temporal especialmente benigno en lo referente al desarrollo de la acción exterior europea. A lo ya descrito previamente, se unirán sucesos como el exitoso en aquel momento proceso de paz entre Israel y Palestina, o la victoria estadounidense en la Guerra del Golfo (1991). Desde la UE se decidió acometer una entente de mayor dimensión que no se circunscribiera únicamente al Magreb. De esta forma, la citada Asociación Euromagrebí devendrá una Asociación Euromediterránea en 1994, acordándose la celebración un año después, en 1995, de una conferencia internacional en Barcelona que auspiciara su puesta en marcha.

Con ello surgirá el “Proceso de Barcelona”, aprovechándose la entonces presidencia española del Consejo y publicándose la denominada como “Declaración de Barcelona”, la cual, entre otros aspectos, sancionará el surgimiento de la AEM (Khader y Amirah, 2020, pp. 4-5). Conformada por los entonces 15 miembros de la UE, así como por 12 países del entorno mediterráneo (por orden alfabético: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía), fue el primer gran intento por institucionalizar las relaciones en la región desde diversos prismas.

Siguiendo a Bataller y Jordán (2000, pp. 161-162), los objetivos primordiales de la AEM serán dos:

- El favorecimiento de la liberalización comercial, siendo el objetivo último la implantación de un área de libre comercio en el entorno mediterráneo en el espacio de quince años.
- Implementación de diversas tipologías de cooperación en ámbitos diversos como el político, el cultural o el social.

Para hacerlo posible, la AEM planteará los ejes de la cooperación euro-mediterránea en tres pilares: uno de cariz político, otro de índole económico-comercial y, por último, un último de naturaleza cultural y social. Asimismo, desde la UE se pretendió desde este momento avanzar en el proceso de exportación de su *modus vivendi* con unos socios mediterráneos que, durante esta época, serán comúnmente conocidos con denominaciones como la de Países Terceros Mediterráneos (PTM).

En este sentido, todo lo previo debería traer consigo un mayor acercamiento de dichos socios al acervo comunitario en aspectos como el fomento del pluralismo político y de la democracia, el impulso de la paz en toda el área, el estrechamiento de los lazos económicos intramediterráneos y, por extensión y en definitiva, el aumento de la calidad de vida de las poblaciones de los PTM (Bataller y Jordán, 2000, pp. 161-162). En definitiva, el objetivo fue el intento de articular una suerte de *demos* que fuera más allá de la división histórica en el entorno mediterráneo y trajera consigo mayor entente.

De forma contemporánea a la puesta en marcha de la AEM, desde la UE se negociarán diversos Acuerdos de Asociación individuales con cada uno de los PTM. Al contrario que las fórmulas asociativas pretéritas, los Acuerdos de Asociación sobrepasarán el mero ámbito comercial, y abarcarán aspectos diversos como el fomento y respeto por la democracia, los derechos humanos, el empoderamiento de la sociedad civil o la reestructuración de los sistemas productivos (Blanc, 2012, pp. 51-52). En definitiva, la AEM, tendrá como objeto el reducir la brecha socioeconómica entre un entorno mediterráneo que, pese a su indudable

cercanía geográfica y física, mostraba una igualmente notable lejanía en lo referente a la cosmovisión económica y política.

Empero, pese a sus ambiciosos y loables objetivos, lo cierto será que, en su algo más de una década de vigencia, la AEM y, por ende, el “Proceso de Barcelona” adolecerán de falta de profundidad en lo concerniente al compromiso y ejecución de políticas ambiciosas y horizontales entre los numerosos actores del entorno. En este sentido, conflictos irresolutos y profundamente complejos como el palestino-israelí (con su consiguiente extensión a la práctica totalidad de la región), así como el seguidismo de la UE en otras problemáticas como la Guerra de Irak (desde 2003) desvirtuará y desdibujará el fin de una iniciativa que pretendía trazar lazos más ambiciosos en el entorno mediterráneo y, por ende, entre los países del Magreb y la UE.

3. LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO (UPM) COMO SUCESORA MULTILATERAL DEL “PROCESO DE BARCELONA”

En este contexto, la experiencia consecuente del Partenariado Euromediterráneo dará origen a dos iniciativas paralelas pero diversas ya entrado el nuevo siglo. Por un lado, la mencionada PEV, la cual será detallada de forma pormenorizada en epígrafes sucesivos, y la Unión por el Mediterráneo (UpM). Situando el énfasis en esta última, huelga decir que se tratará de la heredera natural de la AEM extendiéndose su vigencia hasta la actualidad con resultados igualmente modestos.

Será en la reunión del Consejo Europeo del 12 y 14 de marzo de 2008 cuando se apruebe el surgimiento de la UpM bajo el marco del “Proceso de Barcelona”. Al igual que ocurriera con los inicios del proyecto europeo vinculándose la cooperación a ámbitos específicos (como pudo ser el carbón o el acero), la UpM se diferenciará de otras experiencias cooperativas en el ámbito mediterráneo por basar su razón de ser en la implementación de proyectos específicos (Birambaix, 2008, pp. 4-5). Así, desde la UpM se trató de revitalizar un “Proceso de Barcelona” bloqueado por los innumerables retos y contingencias de la región.

Los proyectos iniciales serán variados y abordarán numerosas problemáticas comunes al ámbito mediterráneo como la creación de autopistas marítimas y terrestres intrarregionales, el fomento de energías renovables como la solar en la cuenca mediterránea, o la creación de una universidad del Mediterráneo con sede física en Eslovenia (Echeverría, 2008, p. 4). Pese a que algunos proyectos sí han sido consumados (como la entidad universitaria, con la EMUNI University), lo cierto es que muchos otros no han podido ser realizados por los numerosos objetivos excluyentes de los países conformantes de la UpM.

En cuanto a su membresía, conformarán la organización la totalidad de la UE, a la que se unirán otros países cuyas fronteras se ubican plenamente en Europa como Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte, o Mónaco. Completarán su membresía países que ya conformaban la AEM como Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Líbano, Israel, Territorios Palestinos, Jordania, Siria y Turquía. Libia, por su parte, gozará de estatuto de observador.

Tras numerosas negociaciones se acordó que la sede de la UpM tuviera su sede en Barcelona mediante un Secretariado General que, en la actualidad, es ejercido por el egipcio Nasser Kamel. Asimismo, existe una copresidencia que, desde 2012 es ejercida por la UE en representación de la orilla norte mediterránea, y Jordania por la parte meridional.

Con la UpM se buscará una factibilidad de sus resultados siendo según autoras como Eimys Ortiz, “un proyecto de proyectos” (Ortiz, 2022, p. 199). Por ello, desde un ámbito eminentemente multilateral, esta organización ha tratado en sus casi dos décadas de vigencia acercar las dos orillas del Mediterráneo desde ámbitos como el de la cooperación al desarrollo, y basándose en sus principales ejes desde el prisma comunitario (Ortiz, 2022, pp. 201-203): acción medioambiental y climática, desarrollo económico y humano sostenible e inclusivo, inclusión social e igualdad, transformación digital, o protección civil.

Sin embargo, como se ha enfatizado en líneas anteriores, la UpM, como la mayoría de las políticas de ámbito euro-mediterráneo y, por extensión, euro-magrebí, adolecerá de una falta de realismo y de un excesivo voluntarismo en la presentación de objetivos. El hecho de volcarse

sobre proyectos concretos y no aportar un proyecto de cooperación multilateral a nivel regional, así como la miríada de conflictos y de intereses contrapuestos entre sus diferentes miembros, han hecho que esta política haya llegado hasta la actualidad sin un atisbo claro de reforma.

4. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD (PEV): EL MARCO DE COOPERACIÓN BILATERAL PREDILECTO ENTRE LA UE Y SUS SOCIOS MERIDIONALES

Como se ha citado previamente, el “Proceso de Barcelona” tendrá dos derivaciones ulteriores. Si desde el ámbito estrictamente multilateral se ha definido la UpM como su realización más concreta, a su labor volcada en lo concerniente a la gestión y ejecución de proyectos, se unirá la PEV como el principal marco de cooperación bilateral entre la UE en su conjunto, y cada uno de los socios.

Huelga indicar cómo esta iniciativa será auspiciada por Bruselas para dar respuesta a la desde entonces denominada “gran ampliación” que experimente la UE cuando entre 2004 y 2007 un total de doce países ingresen en el Club comunitario, siendo dos de ellos (Malta y Chipre) antiguos conformantes de la AEM en calidad de PTM.

En este sentido, la PEV se articulará, por lo tanto, con vistas a dilucidar el nuevo rol de la UE con los nuevos vecinos europeos resultantes de este proceso de ampliación cuantitativa. Por lo tanto, se dividirá en una Vecindad Este con estos países (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania, a los que se sumarán posteriormente los tres países del Cáucaso meridional, Armenia, Azerbaiyán y Georgia), y una Vecindad Sur más numerosa y heterogénea conformada por Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Siria, Territorios palestinos y Túnez.

Como puede observarse y ya se ha indicado de forma previa, la PEV en su Dimensión Sur será heredera del marco de cooperación establecido con el “Proceso de Barcelona”, incorporándose en un nuevo y más avanzado estatus en su relación con la UE, el cual será sancionado posteriormente en la publicación del Tratado de la Unión Europea (TUE) en 2007 (Boletín Oficial del Estado, 2010, p. 8) en sus Disposiciones Generales y no en las concernientes a la acción exterior:

1. La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.

2. A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica.

Además de en el propio sustrato jurídico del TUE, la iniciativa de la PEV tendrá un importante refuerzo en la publicación de cruciales documentos como la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003. Pese a ser la Vecindad nombrada en numerosos puntos, se dedica expresamente un epígrafe de título “Crear seguridad en los países vecinos”, describiéndose expresamente cómo a “Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa” (Consejo de la Unión Europea, 2003, p. 35).

Según autoras como Mercedes Guinea (2015, p. 257), la PEV será desde su surgimiento la iniciativa más ambiciosa de la política exterior europea al tratar de conjugarse como una estrategia transpilar que combina numerosos ámbitos como la política comercial, la de cooperación al desarrollo y la política. Otra de sus características primordiales es la de pretender alzarse como un estatus intermedio entre la candidatura de adhesión y la simple asociación.

En este sentido, serán clarividentes las palabras del entonces presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi (1999-2004), las cuales ejemplifican la “misión y visión de la PEV”: *everything but institutions* (“todo salvo las instituciones”). Esta formulación será el verdadero axioma de la iniciativa de la Vecindad: se promete al socio una cooperación y unas relaciones privilegiadas con la UE, pero sin una promesa concreta de adhesión. Huelga decir que, retornando de nuevo al TUE y, para el caso de los socios meridionales y/o magrebíes, la hipotética adhesión es *de iure* nula al quedar fuera del ámbito geográfico que

establece el art. 49 para con las condiciones para ser Estado candidato (Boletín Oficial del Estado, 2010, p. 31):

Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión.

Como se verá posteriormente, el hecho de circunscribirse la adhesión únicamente a países europeos limitará definitivamente cualquier atisbo de membresía por parte de los socios meridionales, estableciéndose “dos velocidades” en la PEV según sus dos dimensiones, y lo cual marcará notoriamente su devenir posteriormente.

Las relaciones euro-magrebíes bajo el prisma de la PEV tendrán, entre otros, como aspectos primordiales dos de los principios a su vez nucleares de esta iniciativa: la condicionalidad positiva y la diferenciación. En primer lugar, la condicionalidad positiva se basa en primar a aquellos países que profundicen en el acervo comunitario mediante su acceso a mayores y mejores prerrogativas. Siendo el objetivo de esta política la de brindar estabilidad, seguridad y prosperidad en el vecindario (Poli, 2018), se entiende que dichas realizaciones son más factibles si el entorno europeo desarrolla regímenes democráticos y de salvaguarda de los derechos humanos, siendo esta condicionalidad su medio para alcanzarlo: a más profundización con el acervo comunitario, más acceso a las prerrogativas que ofrece la PEV en la relación de los socios con la UE.

En segundo lugar, el principio de diferenciación es complementario del anterior y se basaría, como el término indica, en trazar dentro del marco general de la PEV, relaciones específicas y personalizadas con cada uno de los socios. Dicha entente se apoyaría en las necesidades individuales de los países de la Vecindad, así como en su grado de asunción del acervo comunitario. En este sentido, la PEV en su dimensión meridional, tenderá a contar con relaciones más difuminadas y menos estrechas, por norma general, que países de la Vecindad oriental como los notorios casos de Ucrania o Moldavia, socios en la actualidad candidatos e inicialmente conformantes de esta iniciativa.

En definitiva, con su creación y puesta en marcha, la PEV pretendió ser la herramienta para fomentar, desde la UE, un “anillo de amigos” que asegurara una paz, prosperidad y estabilidad compartidas. No obstante, la propia complejidad de la iniciativa, así como los innumerables retos y mutaciones del vecindario causarán en 2011 una primera reforma a la ocasión de las denominadas “Primaveras Árabes”.

4.1. LA PRIMERA REFORMA DE LA PEV EN 2011: UN NUEVO MARCO DE RELACIONES EURO-MAGREBÍES A LA OCASIÓN DEL ESTALLIDO DE LAS “PRIMAVERAS ÁRABES”

Sin lugar a duda, las denominadas de forma generalizada entre la opinión pública occidental como las “Primaveras Árabes” han sido uno de los grandes acontecimientos de las últimas décadas en el área mediterránea meridional. Comenzando en el área magrebí en Túnez en diciembre de 2010, rápidamente se extendieron hacia otros países de la región como Libia o igualmente del área mediterránea como Egipto o Siria. Con éxito inicial en países como Egipto y, sobre todo, Túnez, el balance final de este proceso revolucionario extendido por la Vecindad meridional tuvo resultados más bien modestos.

Huelga indicar que, además, en un periodo inicial, desde la UE se responderá de forma tibia a los acontecimientos en estos países. De hecho, una de las causas de dicho estallido fue la tradicional concomitancia de Bruselas con la salvaguarda de regímenes de cariz autocrático que, a cambio de dicho déficit democrático, aseguraban un notorio control sobre sus poblaciones en lo concerniente a aspectos de vital importancia para la seguridad europea como el auge de la migración irregular, del islamismo y/o de la proliferación de actividades de índole yihadista que, con origen y matriz en estos países, pudieran afectar ulteriormente a los países de la UE.

En esta tesitura, desde Bruselas se trabajará en una revisión completa de la PEV que, pese a que había comenzado meses antes, se acelerará con el devenir de los acontecimientos (Tocci, 2011, p. 1). El propio comisario de Vecindad reconoció posteriormente:

“Demasiados de nosotros fuimos presa de la suposición de que esos regímenes autoritarios eran una garantía de estabilidad en la región. Esto ni siquiera era Realpolitik. Era, en el mejor de los casos, ‘cortoplacismo’ y el tipo de cortoplacismo que hace que el largo plazo sea aún más difícil de construir”

Como puede extraerse, desde la UE se asumió cierta responsabilidad en la evolución de los hechos al haber alentado y auspiciado a unos regímenes autoritarios sobre los que ahora existían importantes protestas que, incluso, acabaron con el mandato de longevos líderes regionales como Ben Alí en Túnez, Hosni Mubarak en Egipto o Muammar Gadafi en Libia.

Ante esta tesitura, la nueva reforma de la PEV abogará por primar, precisamente, a aquellos socios que fomenten reformas políticas, económicas y sociales profundas y acordes a los criterios de la PEV. Con ello, los objetivos de la condicionalidad positiva experimentarán un fuerte impulso bajo la máxima de lo que, desde ese momento, se conocerá como enfoque “más por más” (Tocci, 2011, p.1): a más ambición en estas reformas, más acceso a las prerrogativas comunitarias dictadas por la PEV.

A pesar de ser una reforma tendente a blindar uno de los principios sacrosantos de la PEV como es el de la condicionalidad positiva, lo cierto es que, autoras como Federica Bicchì (2014, p. 39), argumentan cómo los profundos efectos de las “Primaveras Árabes” traerán consigo una creciente polarización y fragmentación de la región meridional, lo cual acarreará una apuesta por una mayor bilateralización UE-socio, en detrimento de formas cooperativas tendentes a aumentar la regionalización. Puede afirmarse y enfatizarse en el hecho de que sus efectos posteriores tenderán a multiplicar estos efectos, aumentándose en consecuencia la brecha entre las dos orillas del Mediterráneo.

4.2. LA SEGUNDA REFORMA DE 2015: HACIA UNA VISIÓN MÁS PRAGMÁTICA DE LA INICIATIVA EN LAS RELACIONES EURO-MAGREBÍES

Como se ha indicado, tras la primera reforma de la PEV, la importante brecha en el entorno mediterráneo no se logrará mitigar y, además, importantes retos propiciarán la necesidad de seguir avanzando en la evolución de la relación de la UE con sus socios meridionales.

En efecto, numerosos serán los sucesos que acontecerán en el entorno europeo y que han hecho a numerosos académicos tildar a la segunda década del siglo XXI como un contexto de “policrisis” generalizada para la UE. Ejemplos son, en este sentido y entre otras, los efectos de la denominada como “Gran Recesión” en numerosos países de la UE, el triunfo de la opción por la salida de la UE en el referéndum que celebre el Reino Unido en junio de 2016, o la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos con el consiguiente deterioro de las relaciones bilaterales.

No obstante, para el caso presente de estudio, es necesario hacer mención de, al menos, tres acontecimientos interrelacionados que influirán notoriamente en la evolución de las relaciones euro-magrebíes: el auge del terrorismo yihadista con la consiguiente inestabilidad no solamente en el Magreb, sino en el Sahel como región vecina de la primera y clave para entender la estabilidad y seguridad de la segunda; la pervivencia de conflictos clásicos de la región como el argelino-marroquí, y la guerra civil en Libia; y, por último, el recrudecimiento de la crisis migratoria durante la década con un pico notorio desde 2015 fruto de la inestabilidad previamente anotada.

En este contexto, apenas tres años después de la primera revisión de la PEV se decidió apostar por una nueva revisión a sabiendas de que la iniciativa no terminaba de dar los frutos esperados. Así, en noviembre de 2015 se publicará una Comunicación en la que se estipulaba y trazaba una PEV más pragmática que su interpretación previa. Fruto del contexto anteriormente citado se proyectará una PEV más pragmática y donde conceptos como el de la estabilidad regional, la garantía de la seguridad, o el fomento de una migración regular y/o controlada serán las máximas de funcionamiento.

No obstante, según teóricos como Mark Furness e Isabel Schäfer (2015), la PEV volverá a adolecer de una dinámica marcada por un exceso de voluntarismo, de déficit de realizaciones concretas, y de insuficientes compromisos bilaterales entre la UE y sus socios magrebíes.

5. LA NUEVA AGENDA PARA EL MEDITERRÁNEO: UNA NUEVA PERO INSUFICIENTE PROPUESTA PARA REGIR LAS RELACIONES EURO-MEDITERRÁNEAS

De esta manera, puede afirmarse cómo las relaciones euro-magrebíes han transitado en los últimos años hacia un lento declinar debido al *impasse* e insuficiencia de las reformas y compromisos entre las dos regiones. El último intento transversal y completo por trazar una entente entre las dos orillas se produjo en 2021 con la publicación de la denominada como Nueva Agenda para el Mediterráneo (NAM). Su surgimiento se producirá en un contexto marcado por el estallido y desarrollo de la pandemia de COVID-19.

Para autores como Antonio Blanc y Eimys Ortiz (2021, p. 263), la NAM será un documento de *soft law* que, por ende, ante la incapacidad de lograr compromisos jurídicos vinculantes, apostará por lograr compromisos políticos. No obstante, este aspecto será crucial para comprender su falta de realización posterior, así como su limitado grado de vinculación para con la mejora de las relaciones euro-magrebíes y euro-mediterráneas.

Uno de los aspectos más importantes que señala la NAM es la necesidad de reinterpretar unas relaciones bilaterales entre la UE y sus socios meridionales en variados ámbitos como el de la gobernanza, el climático y medioambiental, el de seguridad o el socioeconómico (Blanc y Ortiz, 2021, p. 263). De hecho, las principales temáticas sobre las que gire la NAM en clara línea continuista con los grandes temas de la agenda comunitaria serán:

- Desarrollo humano, buen gobierno y Estado de derecho.
- Fortalecimiento de la resiliencia, creación de prosperidad y aprovechamiento de la transición digital.
- Paz y seguridad.
- Migración y movilidad.
- Transición ecológica.

De esta manera, la NAM es el actualmente vigente documento de referencia para comprender las relaciones de la UE con sus socios meridionales. Sin embargo, como se ha indicado en líneas anteriores, ha sido tachado no en pocas ocasiones de ser un intento vacuo e infructuoso por regir unas relaciones sensibles, capitales y complejas como las de la UE con sus socios meridionales. Como ya ocurriera con iniciativas pretéritas ya descritas en estas líneas, teóricos como Erwan Lannon (2021) destacan su excesiva verticalidad, siendo una aplicación de la agenda comunitaria a, en este caso, las relaciones con sus socios mediterráneos.

6. LAS ÚLTIMAS MUTACIONES EN EL VECINDARIO EUROPEO Y SU EFECTO SOBRE LAS RELACIONES EURO-MAGREBÍES

Como se incidió al comienzo del capítulo, a la ocasión de la presentación y surgimiento de la PEV como la más completa y ambiciosa iniciativa de la UE para con su entorno próximo, se indicó cómo, desde su propia génesis, se proyectaron dos ámbitos territoriales diferenciados que, a la postre, serán factores diferenciales que propiciarán una inoperancia en gran parte de la iniciativa.

Si la Vecindad Sur se caracterizará salvo casos concretos y específicos por tratarse de una dimensión enormemente heterogénea y donde el *acquis communautaire* no será una máxima para regir las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo, en el caso de la Vecindad Este, existirá un grupo de países que han logrado un grado de profundización con la UE mayor y más profundo y ambicioso.

De los seis países que conforman la Vecindad Este de la PEV a través de la iniciativa multilateral de la Asociación Oriental desde 2009 (cuyo par podría encontrarse, con matices, en la UpM), serán tres los que han alcanzado un estatuto de mayor cooperación con la UE a través de la PEV: Ucrania, Moldavia y Georgia.

Con estos tres países desde Bruselas se ha suscrito un *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA); un área de libre comercio amplia y profunda, considerada uno de los pilares principales de cooperación entre la UE y los países socios, y la mayor realización en materia

economía y comercial gracias al cumplimiento de los criterios de condicionalidad positiva y diferenciación propios de la PEV. Así, con estos países, ante un alto grado de cooperación y de asunción del acervo comunitario, desde la UE se ha decidido tejer relaciones más profundas y un mejor y más eficiente comercio. Con ello, se han reducido los procedimientos aduaneros, y se han estandarizado diversos criterios normativos (Comisión Europea, 2024).

A este indudable avance progresivo en las relaciones bilaterales se unirá desde inicios de 2022 la invasión rusa de Ucrania. Con dicha acción, estos tres países, ahora crecientemente amenazados por su creciente acercamiento a la UE, solicitaron su adhesión a la UE (Danelciuc-Colodrovschi, 2022, p. 1). Ucrania lo hará el 28 de febrero de 2022, siendo aceptada el 23 de junio de 2022; Moldavia y Georgia el 3 de marzo de 2022, aceptándose el 23 de junio de 2022 y en diciembre de 2023 respectivamente.

En este punto, las candidaturas de estos tres países del marco de la Vecindad han supuesto un hecho sin precedentes y una ruptura del precepto original de esta iniciativa. Como se indicó en apartados previos, la PEV se trató de una política de la acción exterior europea que buscaba un grado de concierto y entente entre la UE y los países de su entorno más próximo, sin que ello conllevara su inclusión como candidatos a la adhesión y, en última instancia, miembros de pleno derecho.

No obstante, con los países de la Vecindad Este existirá una prerrogativa legal presente en el TUE y que será vital para comprender las enormes divergencias entre las dos dimensiones de la PEV. En efecto, el art. 49 del TUE especificaba la necesidad de que el candidato sea europeo para poder optar a la prerrogativa de la adhesión.

Con ello, se ha producido una ruptura fáctica de la PEV y de sus dimensiones. Prueba de ello ha sido el abandono de la tradicional cartera de la Comisión Europea de Ampliación y Política Europea de Vecindad para el próximo quinquenio de la II Comisión II Ursula von der Leyen (2024-2029). Así, se ha desgajado entre la cartera de Ampliación (a cargo de la eslovena liberal Marta Kos) en la que estarán incluidas las relaciones con los países de la Vecindad oriental, y la cartera de

Mediterráneo (a cargo de la conservadora croata Dubravka Suica) (Gómez y Ayuso, 2024).

7. CONCLUSIONES: UN *DEMOS MEDITERRÁNEO* NECESITADO DE REVITALIZACIÓN Y REINTERPRETACIÓN

Tras tres décadas de cooperación articulada entre la UE y sus socios meridionales en el entorno mediterráneo, se antoja necesario un nuevo rumbo que cristalice en un mayor dinamismo y profundidad de la entente. La AEM y el “Proceso de Barcelona” pusieron los resortes de esta cooperación pero, asimismo, pusieron de manifiesto una excesiva verticalidad y voluntarismo de los objetivos.

En efecto, primero la AEM, y después la PEV y la UpM se han caracterizado por un marcado e indudable liderazgo europeo a la hora de establecer las agendas y ejes de la cooperación entre ambas orillas. Este aspecto ha causado, en la mayoría de los casos, un limitado grado de compromiso por parte de estos socios a la hora de adscribirse a dichas iniciativas.

Además de ello, pese a la notoria inversión comunitaria en estos países a través de iniciativas como la PEV, veinte años después de su puesta en marcha, esta iniciativa se ha visto seriamente dañada en su planteamiento y legitimidad.

En el caso de la Vecindad Este en su planteamiento; en efecto, como se ha dispuesto previamente, la candidatura de Ucrania, Moldavia y Georgia ha acabado con uno de los pilares de esta política: el crear un “anillo de amigos” en torno a la UE, sin que ello conlleve ineludiblemente su candidatura de membresía con base en los preceptos del citado art. 49 del TUE.

En el caso de la Vecindad Sur de legitimidad; en efecto, la patente inestabilidad de la mayoría de los países que la conforman, la no resolución de conflictos pretéritos como el argelino-marroquí, la vigencia de conflictos bélicos internos en Siria o Libia, o el recrudecimiento de también conflictos enquistados como el israelí-palestino y su reciente extensión a gran parte de Líbano, ha hecho que la PEV haya sido incapaz de

mostrarse como una iniciativa veraz y efectiva para lograr el ansiado área de prosperidad, paz y estabilidad compartida.

Por ello, la nueva Comisión Von der Leyen y la designación de una comisaria para el Mediterráneo supone una nueva oportunidad de renovar una entente clave para los intereses europeos en su acción exterior. En efecto, el Magreb y, por extensión, el conjunto del Mediterráneo meridional y oriental suponen una región de vital importancia para la seguridad europea y para el cumplimiento de sus intereses y objetivos de política exterior. Es por lo que, más que nunca, se debe recuperar el espíritu cooperativo e innovador de hace treinta años en Barcelona encaminado a crear un *demos mediterráneo*. Los innumerables retos que acucian al entorno europeo así lo requieren.

8. REFERENCIAS

- Barbé, E. (1995). Reinventar el Mare Nostrum: el Mediterráneo como espacio de cooperación y seguridad. *Papers: revista de Sociología*, 46, 9-23. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Bataller, F. y Jordán, J. M. (2000). El área euromediterránea: esperanzas, logros y frustraciones del Proceso de Barcelona. *ICE Sector Exterior Español*, 788. ICE.
- Bicchi, F. (2014). ‘Lost in transition:’ EU Foreign Policy and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring. *L'Europe en formation: les cahiers du fédéralisme*, 371. Centre International de formation européenne.
- Birambaix, I. (2008). The Union for the Mediterranean: beyond the Barcelona Process? *Observatorio de Política Exterior Española (OPEX)*.
- Blanc, A. (2012). *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*. Tecnos.
- Blanc, A. y Ortiz, E. (2021). Del Proceso de Barcelona a la Nueva Agenda para el Mediterráneo: en busca de un modelo apropiado de cooperación. *Revista UNISCI*, 57.
- Boletín Oficial del Estado (2010). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. <https://bit.ly/3YBoFhM>.
- Colella, L. (2015). Encuentros y desencuentros filosóficos y políticos entre Badiou y Ranciére. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, 20 (2), 217-230. Universidad de Málaga.

- Comisión Europea (2024). *EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area*. <https://bit.ly/4esWAPt>.
- Consejo de la Unión Europea (2003). *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. <https://bit.ly/3AwBPcu>.
- Danelciuc-Colodrovschi, N. (2022). La perspective d'adhésion de la Moldavie et de l'Ukraine à l'Union européenne : quelles chances au regard des réalités juridiques, politiques et économiques? *Lettre de l'Est (Aix-en-Provence)*, 28.
- Furness, M. y Schäfer, I. (2015). The 2015 European Neighbourhood Policy Review: more realism, less ambition. *The Current Column*. German Development Institute.
- Gómez, M. y Ayuso, S. (2024, 17 de septiembre). Quién es quién en la Comisión Europea: los nuevos comisarios que ha anunciado Von der Leyen. *El País*. <https://bit.ly/4eseKRx>.
- Guinea, M. (2015). La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil. *Revista UNISCI*, 39.
- Happ, D. y Bruns, B. (2016). The EU and Its “Ring of Friends”—Eye-level or Top-down Relationships? *Problems of Post-Communism*, 64. Routledge.
- Khader, B. (1992). La política mediterránea de la CEE y los países del Magreb: un balance. *África Internacional*, 14-15. IEPALA.
- Khader, B. (2015). *Europa y el mundo árabe. Una evaluación de las políticas europeas (1957-2015)*. Icaria.
- Khader, B. y Amirah, H. (2020). Treinta años de políticas mediterráneas de la UE (1989-2019): un balance. *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, 7. Real Instituto Elcano.
- Ortiz, E. (2022). Análisis de la Unión por el Mediterráneo a tenor de la actual política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 49(2). Ediciones Complutense.
- Poli, S. (2018). The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbours: its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency. <https://bit.ly/3O04zbX>.
- Tocci, N. (2011). The European Union and the Arab Spring: A (Missed?) Opportunity to Revamp the European Neighbourhood Policy. *Brief European Institute of the Mediterranean*, 2.

HACIA LA EXENCIÓN DE VISADOS ENTRE UE Y CELAC: RETOS DE SEGURIDAD Y RECIPROCIDAD BIRREGIONAL

SANDRA ALONSO TOMÉ
Universidad de Burgos

1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) han fomentado una cooperación centrada en el desarrollo sostenible, la integración económica y la protección medioambiental, consolidándose a través de las Cumbres birregionales. En la 2ª Cumbre de Bruselas (2015)¹⁵², ambas regiones reafirmaron su compromiso con un multilateralismo inclusivo y una asociación en igualdad de condiciones.

Un logro importante propiciado especialmente por esa cumbre, ha sido la firma de acuerdos de exención de visados, que facilitan la movilidad y el intercambio cultural entre la UE y varios países de la CELAC. No obstante, países como Belice, Bolivia, Cuba, Ecuador, Guyana, Haití, Jamaica, Republica Dominicana y Surinam están excluidos de estos acuerdos (Consejo de la Unión Europea, Acuerdos de la UE en materia de visados con países no pertenecientes a la UE, 2024), lo que evidencia ciertas desigualdades en la libertad de movimiento dentro de la región CELAC y una necesidad que reforzar desde el diálogo birregional (Ruano, 2023).

Este trabajo analiza los acuerdos de exención de visados entre la UE y la CELAC, o mejor dicho, su ausencia, enfocándose en la reciprocidad

¹⁵² Declaración de Bruselas, «Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos» y Plan de Acción UE-CELAC, de la II Cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas los días 10 y 11 de junio de 2015.

y los criterios de seguridad como elementos esenciales en su implementación. Además de facilitar la movilidad, la exención de visados refleja la confianza mutua y el compromiso real de cooperación entre ambas regiones.

El análisis abordará los principales factores que influyen en las decisiones relacionadas con la exención de visados, considerando tanto aspectos de seguridad como cuestiones socioeconómicas. Asimismo, se reflexionará sobre las desigualdades existentes entre los países incluidos y excluidos de estos acuerdos, explorando los retos y limitaciones que dificultan una aplicación equitativa. Finalmente, el trabajo planteará posibles estrategias para promover una mayor cohesión birregional y un equilibrio entre reciprocidad y seguridad en las relaciones internacionales.

El enfoque metodológico de este trabajo es dogmático simple, lo que implica un análisis detallado del marco normativo que regula la exención de visados, en particular el Reglamento (UE) 2018/1806¹⁵³, y de los informes de seguridad de Europol y Frontex (Del Monte, 2023)¹⁵⁴, que aportan información clave para entender las decisiones de exención de visados. También se emplearán estudios comparativos de las políticas de visado y los índices de movilidad, como el Henley de pasaportes, para evaluar las diferencias entre los países de la CELAC en cuanto a la libertad de viaje (Partners, 2024)¹⁵⁵.

¹⁵³ Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 303 de 28.11.2018, p. 39–58).

¹⁵⁴ Pese a que el Parlamento Europeo ha intensificado su supervisión sobre Frontex debido a preocupaciones sobre violaciones de derechos fundamentales y falta de transparencia. Para ello se ha implementado un grupo de trabajo para investigar y asegurar el cumplimiento de derechos en las operaciones fronterizas de la agencia, destacando la importancia de una rendición de cuentas efectiva y la supervisión parlamentaria.

¹⁵⁵ El *Henley Passport Index* clasifica los pasaportes de 199 países según el acceso sin visado que ofrecen a 227 destinos. Esta edición refleja los cambios en movilidad global y destaca la influencia de políticas de visados en la libertad de viaje internacional.

2. LA RELACIÓN BIRREGIONAL UE-CELAC Y SU EVOLUCIÓN

Las relaciones entre la UE y la CELAC han evolucionado de manera significativa a lo largo de las últimas décadas. Estas interacciones, inicialmente limitadas a acuerdos comerciales y de cooperación básica, se han ido consolidando hasta convertirse en una asociación estratégica que abarca múltiples ámbitos. La historia de estas relaciones muestra un proceso de acercamiento progresivo basado en la búsqueda de objetivos comunes, tales como el desarrollo sostenible, la integración regional y la promoción de los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de estos avances, las relaciones birregionales aún enfrentan importantes desafíos, especialmente en el contexto de la exención de visados, la reciprocidad y la seguridad.

2.1. LAS CUMBRES BIRREGIONALES Y SUS LOGROS

El fortalecimiento de las relaciones UE-CELAC ha sido impulsado principalmente por las Cumbres birregionales, que han facilitado el diálogo político y la definición de objetivos comunes. Desde la primera Cumbre en 1999, en Río de Janeiro, ambas regiones han trabajado para crear una asociación estratégica birregional. Un hito clave fue la 2ª Cumbre, celebrada en Bruselas en 2015, donde los líderes destacaron la necesidad de promover un multilateralismo inclusivo y fomentar la cooperación en áreas como el desarrollo sostenible, el cambio climático y los derechos humanos (Consejo de la Unión Europea, Cumbre UE-CELAC, 18 de julio de 2023).

Estas cumbres han ampliado la cooperación más allá de los acuerdos comerciales, abarcando temas como ciencia, tecnología y la movilidad de personas (Roberto Domínguez, 2023) ¹⁵⁶. Uno de los logros más concretos ha sido la exención de visados, que facilita el libre tránsito entre las regiones, aunque todavía enfrenta importantes desafíos en su implementación.

¹⁵⁶ De hecho, la Cumbre UE-CELAC de julio de 2023 marcó un nuevo inicio en las relaciones entre Europa y América Latina. En un contexto de rivalidad geopolítica, se resaltaron las oportunidades para fortalecer la democracia, desarrollar una “triple transición” (digital, verde y social) y ampliar la cooperación económica birregional.

2.2. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL DIÁLOGO POLÍTICO

El diálogo político entre la UE y la CELAC ha sido clave para el progreso de las relaciones birregionales. A través de este diálogo, ambas regiones han podido abordar problemas comunes y definir estrategias conjuntas para enfrentarlos. La UE, como bloque supranacional, ha ofrecido a los países de la CELAC un modelo de integración regional que ha servido de inspiración para promover la cohesión dentro de la propia CELAC. Aunque la CELAC no tiene el mismo grado de integración que la UE, las interacciones con el bloque europeo han fomentado una mayor cooperación entre los propios países latinoamericanos y caribeños.

El diálogo político también ha permitido que ambas regiones trabajen juntas en foros multilaterales, defendiendo posiciones comunes en temas globales como la reforma del sistema de gobernanza internacional, el cambio climático y los derechos humanos. Este enfoque ha fortalecido la relación birregional, permitiendo que ambas partes actúen como socios en igualdad de condiciones (Consejo de la Unión Europea, Plan de Acción UE-CELAC, 2015).

Sin embargo, a pesar de los avances logrados, el diálogo político enfrenta limitaciones. Las diferencias económicas, sociales y políticas entre los países de la CELAC complican el proceso de integración, lo que a su vez afecta la cohesión en las relaciones con la UE. Estos desafíos son evidentes en temas como la movilidad y la exención de visados, donde algunos países han sido incluidos en los acuerdos, mientras que otros, debido a problemas internos como la falta de seguridad o la inestabilidad política, han quedado excluidos.

2.3. LA MOVILIDAD Y LOS ACUERDOS DE EXENCIÓN DE VISADOS

Uno de los logros más concretos en la relación UE-CELAC ha sido la firma de acuerdos de exención de visados, que permiten a los ciudadanos de ciertos países latinoamericanos y caribeños viajar a la UE sin la necesidad de obtener un visado. Estos acuerdos han facilitado no solo el turismo, sino también los intercambios culturales, académicos y comerciales entre ambas regiones, reforzando los lazos de cooperación (Carrizo Aguado D. , 2023).

Entre mayo de 2015 y marzo de 2016, países como Dominica, Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Colombia y Perú se beneficiaron de estos acuerdos. Sin embargo, la exención de visados no ha sido otorgada a todos los países de la CELAC, lo que ha generado desigualdades dentro de la región. Países como Belice, Bolivia, Cuba, Ecuador, Guyana, Haití, Jamaica y Surinam quedaron excluidos de estos acuerdos, lo que refleja las disparidades en las relaciones birregionales en cuanto a la movilidad.

La selección de los países que pueden beneficiarse de la exención de visados se basa en criterios específicos establecidos por la UE, que incluyen la seguridad pública, la inmigración irregular y las relaciones exteriores. La falta de pasaportes biométricos en algunos de los países excluidos, como Bolivia y Surinam, es un obstáculo significativo para su inclusión en los acuerdos de exención. Este tipo de pasaportes ofrece un nivel de seguridad adicional que es crucial para la UE, dado que ayuda a prevenir fraudes y falsificaciones¹⁵⁷.

A pesar de los desafíos, los acuerdos de exención de visados representan un avance importante en las relaciones birregionales, ya que permiten una mayor movilidad y fortalecen los intercambios culturales y económicos. No obstante, es necesario seguir trabajando para extender estos beneficios a todos los países de la CELAC, garantizando una mayor cohesión y equidad en las relaciones birregionales.

3. LA EVALUACIÓN DE LA RECIPROCIDAD EN LA EXENCIÓN DE VISADOS

La exención de visados entre la UE y los países de la CELAC se basa en un principio fundamental para las relaciones internacionales: la reciprocidad. Este concepto implica que los beneficios otorgados por una

¹⁵⁷ Aunque excede del contexto del trabajo, resulta muy interesante las reflexiones de Estela Schindel en las que destaca cómo dinámicas vinculas a los pasaportes (como desaparición forzada en dictaduras, destrucción voluntaria de documentos por parte de migrantes, o en procesos de reasignación de género y cambio de identidad, etc) afectan la soberanía estatal y plantean interrogantes sobre la subjetividad y los derechos humanos en la gobernanza moderna (Schindel, 2024).

parte deben ser correspondidos por la otra en condiciones equivalentes. En el caso de la exención de visados, esto significa que, si la UE permite la entrada de ciudadanos de un país sin necesidad de visado, ese país debe ofrecer el mismo beneficio a los ciudadanos de la UE. Este principio de reciprocidad, sin embargo, está sujeto a una serie de consideraciones jurídicas, económicas y de seguridad que determinan cuándo y cómo se aplica (Garrido, 2024)¹⁵⁸.

3.1. LA DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE LA RECIPROCIDAD

La reciprocidad, en el contexto de las políticas de visados, se refiere a la obligación mutua entre dos estados o regiones de otorgar condiciones equivalentes en la concesión de beneficios migratorios. En el marco de la relación UE-CELAC, la reciprocidad es uno de los pilares que sostiene los acuerdos de exención de visados. La idea central es que ambos lados, la UE y los países de la CELAC, se benefician de un sistema que permita a sus ciudadanos viajar libremente, fomentando el turismo, el comercio y los intercambios culturales sin la necesidad de trámites adicionales.

No obstante, la aplicación de la reciprocidad en los acuerdos de exención de visados no es automática. Antes de que se pueda conceder este beneficio, la UE realiza una evaluación exhaustiva del país en cuestión, analizando si cumple con los requisitos necesarios en áreas clave como la seguridad, el control migratorio y la situación de los derechos humanos. De esta manera, la reciprocidad no se aplica de manera simétrica en todos los casos, y algunos países de la CELAC han sido excluidos de los acuerdos debido a problemas en estas áreas.

3.2. EL REGLAMENTO (UE) 2018/1806 Y LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN

El Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, establece la lista de terceros países cuyos

¹⁵⁸ Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, así como del Fondo de Cohesión, impactan en diversas áreas, como el empleo, el desarrollo sostenible y la competitividad empresarial. Además, la cooperación birregional en el marco de la nueva agenda de relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, enfatiza el fortalecimiento del diálogo político y el estímulo al comercio y la inversión, que pueden acabar repercutiendo muy favorablemente en la exención completa de visados.

nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE y la lista de aquellos que están exentos de dicha obligación. Este reglamento constituye el marco normativo que regula la exención de visados y es fundamental para entender cómo se implementa el principio de reciprocidad en la UE.

El reglamento define una serie de criterios que determinan si un país es elegible para la exención de visados. Estos criterios incluyen factores como:

- Seguridad pública y control fronterizo: La UE evalúa si el país tiene políticas eficaces de control fronterizo y si cumple con los estándares de seguridad necesarios para prevenir la inmigración irregular y el crimen organizado.
- Relaciones exteriores: Las relaciones diplomáticas entre la UE y el país en cuestión son un factor clave en la decisión de exención de visados. La cooperación en temas internacionales, como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, también es considerada.
- Beneficios económicos: La exención de visados puede estimular el turismo y el comercio, lo que beneficia a ambas partes. La UE analiza si la relación económica con el país justifica la eliminación del visado como una medida para facilitar estos intercambios.
- Derechos humanos y libertades fundamentales: El respeto por los derechos humanos es un factor crucial. La UE puede denegar la exención de visados si considera que un país no garantiza adecuadamente las libertades fundamentales o si existe un historial de violaciones de derechos humanos.

La aplicación de estos criterios explica por qué algunos países de la CELAC han sido beneficiados por los acuerdos de exención de visados, mientras que otros han quedado excluidos. Países como Colombia y Perú, que han implementado políticas robustas en estas áreas, han logrado obtener la exención, mientras que otros, como Jamaica, Ecuador y Cuba, no cumplen con los requisitos de seguridad y derechos humanos establecidos por la UE.

3.3. EL IMPACTO DE LA RECIPROCIDAD EN LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL

La reciprocidad en los acuerdos de exención de visados tiene un impacto significativo en la cooperación birregional entre la UE y la CELAC. Por un lado, facilitar los intercambios culturales, comerciales y académicos entre ambas regiones, al eliminar barreras burocráticas que limitan la movilidad de las personas. Esto no solo beneficia a los ciudadanos, sino que también refuerza los lazos diplomáticos y económicos entre los países involucrados.

En este sentido, la exención de visados para países como Colombia, Perú y otros ha generado un aumento en el turismo y en las relaciones comerciales con la UE. Los ciudadanos de estos países pueden viajar a la UE sin necesidad de visado, lo que ha estimulado los intercambios bilaterales en diversos sectores. Además, los acuerdos de reciprocidad permiten que los ciudadanos de la UE disfruten de los mismos beneficios cuando visitan los países de la CELAC, lo que refuerza el principio de equidad en las relaciones internacionales.

No obstante, la exclusión de algunos países de la CELAC en acuerdos de exención de visados crea una disparidad que afecta negativamente la cohesión birregional. La falta de reciprocidad en algunos casos, como Belice o Cuba, se debe a evaluaciones de seguridad y derechos humanos que impiden a sus ciudadanos beneficiarse de los mismos derechos que los ciudadanos de otros países de la CELAC. Esta situación no solo afecta a los ciudadanos de estos países, sino que también limita las posibilidades de unificar las políticas migratorias y de visado en la región CELAC.

La reciente propuesta de la Comisión Europea¹⁵⁹, EU Digital Travel (Dirección General de Comunicación, 2024), que establece un marco para credenciales de viaje digitales, podría jugar un papel relevante en la reciprocidad futura si se adoptan estándares comunes entre la UE y la CELAC. Sin embargo, en el contexto actual, esta iniciativa tiende a incrementar la separación tecnológica entre ambas regiones. Mientras

¹⁵⁹ Comisión Europea. (2024). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la introducción de credenciales de viaje digitales en la UE (COM(2024) 671 final). Bruselas: Comisión Europea.

los ciudadanos de la UE se beneficiarán de una digitalización de sus documentos de viaje que agilizará el cruce de fronteras y reducirá el riesgo de fraude, los países de la CELAC que no cuenten con sistemas biométricos avanzados y recursos para implementar esta tecnología se verán en desventaja. La adopción de EU Digital Travel en Europa profundiza la brecha de seguridad y movilidad con los Estados excluidos de la CELAC, quienes, sin un soporte adecuado, enfrentarán mayores dificultades para cumplir con los requisitos de acceso y seguridad en un sistema que, previsiblemente, se tornará obligatorio en el largo plazo.

Este contexto subraya la necesidad de cooperación y de apoyo técnico para que los países de la CELAC puedan avanzar hacia los estándares requeridos. En caso contrario, la brecha entre ambas regiones podría consolidarse, dificultando la plena reciprocidad en la movilidad y generando una relación de asimetría en lugar de una colaboración verdaderamente equitativa.

4. LOS CRITERIOS DE SEGURIDAD EN LA POLÍTICA DE VISADOS

Las políticas de visado de la UE están estrechamente vinculadas a la percepción de riesgo que cada país representa en términos de seguridad pública, control migratorio y orden público. Estos riesgos, evaluados por organismos como Europol y Frontex, desempeñan un papel crucial en la determinación de qué países pueden beneficiarse de la exención de visados y cuáles no (EUROPOL, 2024)¹⁶⁰. Además, la seguridad documental, concretamente la adopción de pasaportes biométricos, es un factor clave para garantizar que los países de la CELAC cumplan con los requisitos exigidos por la UE para facilitar la exención de visados.

¹⁶⁰ El informe de Europol destaca cómo las amenazas cibernéticas, en particular el fraude en línea, el ransomware y la explotación infantil, han evolucionado en la UE, impulsadas por tecnologías emergentes como la inteligencia artificial. La colaboración internacional y las medidas de seguridad se vuelven esenciales para mitigar el impacto de estos delitos en un entorno digital cada vez más complejo.

4.1. LA PERCEPCIÓN DEL RIESGO Y SU IMPACTO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

La percepción del riesgo es clave en las decisiones sobre exención de visados en la UE. Informes de agencias como Europol y Frontex evalúan riesgos asociados a la inmigración irregular, crimen organizado y terrorismo, ayudando a la UE a identificar países que representan un riesgo para la seguridad pública. Países como Surinam y Haití han sido excluidos de los acuerdos de exención debido a la percepción de inestabilidad política y económica, que incrementa los riesgos relacionados con la inmigración irregular y el crimen transnacional. Esta percepción no solo depende de datos objetivos, sino también de factores subjetivos que pueden cambiar con el tiempo. Un país puede ser reevaluado si implementa reformas en seguridad y control fronterizo, lo que podría abrir la puerta a su inclusión en los acuerdos de exención de visados.

4.2. LOS PASAPORTES BIOMÉTRICOS Y SU ROL EN LA SEGURIDAD DOCUMENTAL

La adopción de pasaportes biométricos es un criterio clave que la UE utiliza para evaluar la seguridad documental de un país. Estos pasaportes, que contienen un chip con datos biométricos como la imagen facial y las huellas dactilares, permiten una identificación más precisa y reducen significativamente el riesgo de fraude.

En la región CELAC, varios países, como Bolivia, Haití y Surinam, aún no han implementado pasaportes biométricos, lo que dificulta su inclusión en los acuerdos de exención de visados con la UE. La ausencia de esta tecnología aumenta el riesgo de fraudes en los sistemas de visado, comprometiendo la seguridad de las fronteras europeas.

La adopción de pasaportes biométricos es esencial para alinear a los países de la CELAC con los estándares internacionales de seguridad documental y facilitar su inclusión en los acuerdos de exención. Esto no solo mejoraría la seguridad de los documentos, sino que también favorecería la cooperación internacional en control migratorio y podría ser clave para que más países de la CELAC obtengan la exención de visados (Carrizo Aguado D. , 2023).

4.3. LA EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD EN LOS ACUERDOS DE VISADO

La seguridad es un factor esencial en los acuerdos de exención de visados, ya que la UE debe garantizar que la eliminación de visados no comprometa la seguridad interna. La evaluación de la seguridad no solo ocurre en la negociación inicial del acuerdo, sino que es un proceso continuo. Los países beneficiarios deben cumplir constantemente con los requisitos de seguridad establecidos, y si se detectan fallos, la UE puede reintroducir la obligación de visado. La cooperación entre la UE y los países de la CELAC en áreas como el intercambio de información y la gestión de fronteras es clave para mantener la seguridad. Algunos países de la CELAC han mostrado avances significativos en esta cooperación, mientras que otros todavía enfrentan desafíos importantes. Mantener los acuerdos de exención alineados con los intereses de seguridad de la UE es fundamental para garantizar una movilidad segura y estable entre las dos regiones.

Por ejemplo, los informes de Frontex han destacado que algunos países de la CELAC han mostrado avances significativos en la implementación de medidas de seguridad fronteriza, lo que ha facilitado su inclusión en los acuerdos de exención de visados. Sin embargo, también se ha señalado que otros países aún enfrentan desafíos importantes en esta área, lo que limita su capacidad para beneficiarse de la exención de visados. Este tipo de evaluación constante es esencial para garantizar que los acuerdos se mantengan en línea con los intereses de seguridad de la UE.

5. LOS DESAFÍOS PARA UNA RECIPROCIDAD PLENA

El principio de reciprocidad en la exención de visados entre la UE y la CELAC ha permitido avances significativos en la facilitación de la movilidad. Sin embargo, persisten desafíos importantes que dificultan una reciprocidad plena y equitativa entre ambas regiones. Estos desafíos se manifiestan principalmente en las disparidades entre los países beneficiados por la exención y aquellos que aún enfrentan obstáculos para acceder a este beneficio. Además, estas desigualdades impactan negativamente en la cohesión birregional, afectando tanto a la movilidad de

los ciudadanos como a las relaciones diplomáticas y comerciales (Ayuso, 2021)¹⁶¹.

5.1. DISPARIDADES ENTRE PAÍSES BENEFICIADOS Y EXCLUIDOS

Uno de los mayores retos para lograr una reciprocidad plena en la exención de visados entre la UE y la CELAC es la existencia de disparidades significativas entre los países que ya se benefician de estos acuerdos y aquellos que aún están excluidos. La situación actual muestra una clara división dentro de la región CELAC: países como Colombia, Perú y varios Estados insulares del Caribe han logrado establecer acuerdos de exención, mientras que otros, como Bolivia, Cuba y República Dominicana, siguen sujetos a la obligación de visado para ingresar al espacio Schengen.

Estas disparidades están estrechamente relacionadas con los criterios de selección utilizados por la UE, que incluyen consideraciones sobre seguridad, control migratorio y relaciones diplomáticas. Por ejemplo, uno de los indicadores clave que refleja esta desigualdad es el índice Henley de pasaportes, que clasifica los pasaportes en función del número de destinos a los que sus titulares pueden acceder sin visado. Los países excluidos de la exención suelen ocupar posiciones más bajas en este índice, lo que refleja sus limitaciones en términos de libertad de viaje. Esta situación no solo afecta la movilidad de sus ciudadanos, sino que también pone en evidencia la brecha existente en la cooperación birregional.

5.2. OBSTÁCULOS PARA LOS PAÍSES EXCLUIDOS

Los países excluidos de la exención de visados enfrentan una serie de obstáculos que limitan su capacidad para cumplir con los requisitos exigidos por la UE. Estos obstáculos son diversos y pueden variar de un país a otro, pero algunos de los más comunes incluyen la falta de implementación de pasaportes biométricos, problemas de seguridad

¹⁶¹ El análisis sobre la asociación UE-CELAC subraya la necesidad de revitalizar y adaptar esta colaboración en el contexto de desafíos globales. La cooperación debe centrarse en la Agenda 2030, con un enfoque en la transición verde y la digitalización para superar las desigualdades estructurales en América Latina y el Caribe.

interna y debilidades en las instituciones estatales que afectan la cooperación en materia de control migratorio.

La adopción de pasaportes biométricos es uno de los requisitos esenciales para garantizar la seguridad documental y prevenir el fraude en los sistemas de visados. Sin embargo, países como Bolivia, Haití y Surinam aún no han implementado completamente este tipo de pasaportes, lo que dificulta su inclusión en los acuerdos de exención. Los pasaportes biométricos incorporan un chip electrónico que almacena datos biométricos del titular, como huellas dactilares o imágenes faciales, lo que refuerza la autenticidad del documento y minimiza el riesgo de falsificaciones.

Además, la situación política y económica de algunos países de la CELAC también representa un obstáculo. En países como Haití y Cuba, la inestabilidad política, la falta de transparencia en las instituciones y las violaciones a los derechos humanos complican las relaciones diplomáticas con la UE y limitan las posibilidades de avanzar hacia la exención de visados. Estos problemas internos no solo afectan la movilidad de los ciudadanos, sino que también obstaculizan el fortalecimiento de los lazos birregionales en términos de comercio, turismo y cooperación internacional, dificultando el avance en el objetivo común de fomentar la paz, la democracia y los derechos humanos, conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU (Moure, 2024).

6. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

A lo largo de este artículo, se ha analizado en profundidad la política de exención de visados entre la UE y la CELAC, haciendo especial énfasis en la importancia de la reciprocidad y los criterios de seguridad que rigen estos acuerdos. Los hallazgos destacan la complejidad de implementar una exención de visados que beneficie a todas las partes de manera equitativa, y los desafíos que algunos países de la CELAC enfrentan para cumplir con los requisitos de la UE.

6.1. RESUMEN DE LOS HALLAZGOS

En primer lugar, se ha identificado que la reciprocidad es un pilar fundamental en la política de exención de visados, permitiendo que ambas

regiones se beneficien de la movilidad sin restricciones para sus ciudadanos. Sin embargo, persisten disparidades significativas entre los países de la CELAC que ya gozan de este beneficio y aquellos que aún están excluidos debido a criterios de seguridad y otros factores. El análisis ha mostrado cómo la falta de pasaportes biométricos y los problemas de seguridad en ciertos países han dificultado su inclusión en los acuerdos de exención.

Además, se ha destacado que los criterios de seguridad, como la percepción del riesgo y la implementación de tecnologías de seguridad documental, son determinantes en la evaluación de los países que pueden acceder a la exención de visados. Estos criterios no solo protegen las fronteras de la UE, sino que también garantizan que los acuerdos se mantengan en línea con las prioridades de seguridad interna. Los informes de Frontex y Europol han sido clave para identificar qué países representan un riesgo mayor para la seguridad europea.

Por último, la existencia de disparidades entre los países beneficiados y los excluidos de la CELAC subraya las dificultades para alcanzar una plena reciprocidad. Las diferencias en términos de seguridad y estabilidad política entre los países de la región han creado una fragmentación en los acuerdos de exención de visados, lo que dificulta una integración total en este ámbito.

6.2. PROPUESTAS PARA UNA EXENCIÓN DE VISADOS COMPLETA

Para avanzar hacia una reciprocidad plena en la exención de visados entre la UE y los países de la CELAC, es necesario implementar medidas que aborden tanto los desafíos de seguridad como las desigualdades actuales. Las recomendaciones se enfocan en la adopción de estándares internacionales en materia de seguridad documental, el fortalecimiento de la cooperación en el control migratorio y la consolidación de instituciones estatales en los países excluidos, con el objetivo de facilitar una mayor cohesión en las relaciones birregionales y fomentar la movilidad equitativa.

- Adopción de Estándares de Seguridad Documental: Uno de los primeros pasos para avanzar en esta dirección es la

adopción de tecnologías de seguridad en los documentos de viaje, especialmente la implementación de pasaportes biométricos en los países de la CELAC que aún no los han adoptado. La integración de esta tecnología no solo incrementaría la seguridad documental y reduciría el riesgo de fraude, sino que también alinearía a estos países con los requisitos de seguridad establecidos por la UE. La adopción de pasaportes biométricos podría ser un factor clave para incluir a países como Bolivia y Haití en los acuerdos de exención de visados, ampliando así las oportunidades de movilidad para sus ciudadanos.

- Fortalecimiento de la Cooperación en Seguridad y Control Migratorio: Para asegurar un tránsito seguro y controlar de manera eficiente los flujos migratorios, es esencial que los países de la CELAC fortalezcan sus sistemas de vigilancia fronteriza y adopten políticas más efectivas en la lucha contra la inmigración irregular y el crimen transnacional. La colaboración con agencias europeas como Europol y Frontex puede jugar un papel fundamental en este aspecto, brindando apoyo técnico y operativo a los países excluidos para mejorar sus capacidades de control fronterizo. Esta cooperación permitiría también una mejor integración de estos países en los estándares de seguridad exigidos por la UE, facilitando la inclusión en el régimen de exención de visados.
- Fortalecimiento Institucional y Gobernanza: La mejora de la gobernanza y el fortalecimiento de las instituciones en los países excluidos son aspectos fundamentales para avanzar hacia una exención de visados completa. La UE valora el compromiso de sus socios internacionales con la transparencia, el respeto a los derechos humanos y la estabilidad política. Por ello, es importante que los países de la CELAC que aspiran a integrarse en estos acuerdos implementen reformas en estos ámbitos. El fortalecimiento de sus sistemas de gobernanza no solo contribuirá a la estabilidad interna, sino que también mejorará sus relaciones diplomáticas con la UE, abriendo la puerta a futuros acuerdos de exención de visados.

6.3. IMPACTO A LARGO PLAZO

La eliminación de visados entre la UE y los países de la CELAC tiene el potencial de fortalecer significativamente la cooperación birregional. La exención de visados no solo facilita la movilidad de personas, sino que también impulsa los intercambios comerciales, culturales y académicos, creando un entorno más propicio para la cooperación en otros sectores estratégicos, como el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático.

A largo plazo, una mayor cohesión en las políticas de movilidad entre la UE y la CELAC contribuiría a reducir las desigualdades regionales y a promover una integración más profunda entre ambas regiones. Esto, a su vez, permitiría que los países de la CELAC se beneficien de las ventajas económicas y diplomáticas que una relación más estrecha con la UE puede ofrecer.

Puede concluirse que, aunque persisten importantes desafíos para lograr una exención de visados total entre la UE y la CELAC, los esfuerzos conjuntos en materia de seguridad y cooperación pueden allanar el camino para una mayor integración birregional. Las reformas necesarias en los países excluidos, junto con un compromiso continuo con los principios de reciprocidad y seguridad, serán clave para alcanzar este objetivo.

7. AGRADECIMIENTOS/APOYOS

No es habitual agradecer a quienes, aún en una etapa de aprendizaje, nos inspiran y nos ayudan a alcanzar logros más elevados, sin embargo, ¿no es lo justo? Sí, lo es. Por eso, quiero expresar mi gratitud a mis alumnos de 3º del Doble Grado en Derecho y Políticas, del curso 24/25: su apoyo y cariño, aunque quizás no lo sepan, elevan mi ánimo y fortalecen mi vocación en la docencia.

Su inconformismo, sus férreas ideologías de juventud, su moral e inteligencia emocional, sus enérgicas dudas y sus descabelladas ideas me advierten de lo lejos que pueden llegar en el camino del éxito por cambiar el mundo.

Este agradecimiento alberga un propósito egoísta: quiero que quede constancia de que tengo depositada en vosotros, la fe que a veces pierdo en la humanidad.

Así que, gracias a vosotros: Amaya, Andrea, Andreea, Angela G., Angela S., Daniel, David, Garbiñe, Isabella, Javier, Lucas, María, Mariana, Morisette, Olga, Paula, Samuel, Sofia... Vosotros sois quienes financiáis mis esfuerzos.

Quizá el mundo futurista en el que creo, con pleno desarrollo de la inteligencia artificial y absoluto respeto por los derechos humanos, un mundo con mayor cohesión humana y fronteras menos divisorias, deje de ser una distopía gracias a la mediación de vuestra generación.

8. REFERENCIAS

- Ayuso, A. (2021). Claves para reactivar la asociación UE-CELAC y encauzar la globalización del futuro. CIDOB Notas Internacionales, nº 247, marzo.
- Carrizo Aguado, D. (15 de mayo de 2023). La digitalización del procedimiento del visado Schengen. LegalToday. Obtenido de <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-internacional/internacional/la-digitalizacion-del-procedimiento-del-visado-schengen-2023-05-15/>
- Carrizo Aguado, D. (8 de noviembre de 2023). La política de exención de visado en el territorio europeo: máximo esplendor del principio de reciprocidad. LegalToday. Obtenido de <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-internacional/internacional/la-politica-de-exencion-de-visado-en-el-territorio-europeo-maximo-esplendor-del-principio-de-reciprocidad-2023-11-08/>
- Consejo de la Unión Europea. (18 de julio de 2023). Cumbre UE-CELAC. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2023/07/17-18/>
- Consejo de la Unión Europea. (2015). Plan de Acción UE-CELAC. Bruselas: Consilium. Obtenido de https://www.consilium.europa.eu/media/23755/eu-celac-action-plan_es_corr.pdf
- Consejo de la Unión Europea. (2024). Acuerdos de la UE en materia de visados con países no pertenecientes a la UE. Infografías. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-visa-agreements-with-non-eu-countries/>

- Del Monte, M. y. (2023). *Escrutinio de Frontex por parte del Parlamento Europeo*. Bruselas: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.
- Dirección General de Comunicación. (8 de octubre de 2024). La Comisión propone pasaportes y documentos de identidad digitales para viajar más fácilmente. Bruselas: Comisión Europea. Obtenido de <https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-digital-passports-and-id-cards-easier-travel-2024-1>
- EUROPOL. (2024). *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. doi:doi:10.2813/442713
- Garrido, M. (2024). La Unión Europea y los Fondos Europeos. *Revista de la Facultad de Farmacia, Universidad Central de Venezuela*, 87(1-2), 82-104. doi:10.54305/RFFUCV.2024.87.1-2.6.
- Moure, A. (2024). Asociación estratégica UE-CELAC: fomento de la paz, la democracia y los derechos humanos hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030. *Revista Latinoamericana de Política Comercial*, 19., 87-119.
- Partners, H. (2024). *Henley Passport Index Clasificación global de noviembre de 2024*. Londres: Henley & Partners.
- Roberto Domínguez, J. A. (2023). Una asociación renovada: Balance y perspectivas de la Cumbre UE-CELAC y las relaciones euro-latinoamericanas. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, 90/2023.
- Ruano, L. (2023). El diálogo político birregional verde UE-CELAC. *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, nº 85, 3-29.
- Schindel, E. (2024). Sin pañuelo ni documento: alegrías y tragedias del papel de identidad. *Papeles de Identidad*, vol. 2024/2, papel 316., 1-11. doi:<https://doi.org/10.1387/pceic.26880>

RETHINKING THE EUROPEAN ARMY WITHIN AN EVOLVING EUROPEAN SECURITY COMMUNITY

FRANCISCO SALVADOR BARROSO CORTÉS
Loyola University Andalusia

1. INTRODUCTION

Making predictions about the future is a high-risk endeavor. Once wars begin, predicting their evolution and, especially, their outcomes becomes exceedingly challenging. The Russian invasion of Ukraine is a clear example of this difficulty. Despite such challenges, it is possible to identify the main geopolitical repercussions of this armed conflict. One of these repercussions impacts the European Union (EU) as a whole. In fact, it represents a war on European soil that has not only transformed the existing security perceptions among member states but also the existing European security community. The conflict has affected and transformed the defense preferences of EU member states, as well as the dynamics between intergovernmental and supranational levels (Fiott, 2023). Indeed, The EU's defense initiatives encompass several key measures. The European Defense Fund has been established to enhance defense cooperation among member states. The European Peace Facility has been pivotal in supporting Ukraine, though it shows limitations in terms of supranational integration. The European Commission has urged member states to utilize capability planning frameworks at the EU level, although these frameworks remain primarily intergovernmental (Grand, 2024). Additionally, the war in Ukraine has highlighted the fragmentation of the European defense market, leading to the organization of common defense procurement at the EU level, with a clear alignment between France, Germany, and the European Commission to advance these initiatives (Fiott, 2023).

The EU seems to be going through a lot of troubles and geopolitical risks, which are undermining the validity of the very concept of ultimate European integration. Consequently, the EU as a model of regional integration is suffering from a lack of credibility due in part to certain geopolitical issues. Indeed, BREXIT and the rise of Populism and ultra-nationalism along with the geopolitical threat represented by Russia are all contributing to the proliferation of Euro-skepticism and populism that are working against the principle of solidarity, which, in turn, is a cornerstone of the European project. Nevertheless, the European authorities are willing to overcome these difficult times through, on one hand, they can and are offering more institutional European integration (where the European Army (EA) proposal seems to be an excellent example), while on the other hand, the expansion of cooperation and alliance with third parties is also a significant development, taking into consideration a guarantee of a proper quote of strategic autonomy. A cursory examination of the civil and military operations deployed by the EU on the international stage would lead us to believe that the European Union has positioned itself as a security provider. The “Strategic Compass,” adopted in March 2022, serves as the first strategic and programmatic document of European defense policy, thereby affirming these projection objectives through its two primary axes: “act” and “secure.” (Lefebvre, 2024). Moreover, it is essential to consider that in light of a potential second Trump presidency, the EU must ensure its security without relying on the traditional support of the United States (Witney, 2024). Therefore, it is essential for Europeans to adopt a more strategic approach to defense, invest in military capabilities with a long-term perspective, and proactively assume greater responsibility for the security and defense of the European continent (Grand, 2024).

2. GOALS

- This paper examines the reasons why the European Army (EA) cannot succeed at present, not only because it remains a delusional proposal, but also due to the immaturity of the “European Security Community” itself.

- Adopting a neo-realist approach, this conference paper explores what the EA represents for the European Union (EU) concerning its status as an actor on the international stage.
- Analyzes how the EA might integrate within the current “European Security Community” to reinforce existing boundaries and address the inherent limitations that impede their effective alignment. Subsequently, the article delves into the potential role of the EA within the EU, focusing on its dilemma regarding the choice between balancing or bandwagoning with the U.S. and Russia in the current security structure dominated by the North Atlantic Treaty Organization (NATO).
- This paper offers some considerations regarding the likely short-term failure of the EA and its implications for the EU. It argues that for the EA to succeed, it must be launched within a more developed and mature “European Security Community.” More importantly, without the proper structural conditions, the EA will remain another delusional proposal that the EU cannot afford in these critical times.

3. METHODOLOGY

For our analysis, the qualitative research methodology has been chosen. In fact, it is based on a narrative review of updated and relevant literature from recent years related to our object of study. Primary sources will encompass official documents from the European Union, policy briefs, and reports produced by relevant think tanks. This methodology “begins with the collection of data, through empirical observation or measurements of some kind, and then constructs, based on the discovered relationships, its categories and theoretical propositions” (Quecedo & Castaño, 2002, p.10). Through this methodology, we aim to “describe phenomena through their specific characteristics, as perceived in their context; thus, the goal is not to measure but to qualify these findings” (Díaz Herrera, 2018, p. 124).

4. DISCUSSION AND RESULTS

4.1. A CONCEPTION OF THE EUROPEAN ARMY?

The relaunch of the European Army (EA) proposal comes at a challenging time for the EU, particularly in light of Brexit, which has placed the European project at a crossroads. Despite the skepticism exhibited by a segment of the British population, it is noteworthy that Sir Winston Churchill originally advocated for the creation of a European Army in the 1950s. Should Brexit occur, the United Kingdom (the UK) may lose more than the EU in terms of security and defense, especially given the shifting geopolitical interests of the United States towards Asia and its intentions to undermine NATO (Fiott, 2015).

Ironically, the EA proposal may have a greater chance of success now, as Brexit removes the UK—one of the most significant players in security matters—while also eliminating British constraints on further integration. This opens a “Pandora’s Box” for more ambitious integration efforts (Titov, 2016), particularly as the EA could serve as a precursor to consolidating the Common Security and Defense Policy (CSDP). However, it remains uncertain whether the “Big Three” (Germany, France, and Italy) can agree on the EA’s direction.

Will the outcome of the war strengthen NATO and, consequently, the central role of the United States in European security? Or could Russian aggression drive greater security cooperation outside of NATO, allowing European states and the European Union to assume a more prominent role and exert greater influence over security matters in Europe? (Kavanagh et al, 2024).

The outcome of ongoing conflicts raises questions about NATO's centrality in European security. Russian aggression may catalyze greater security cooperation outside NATO, allowing the EU and its member states to exert more influence in security matters (Kavanagh et al., 2024). Diverging perceptions of the EA among European leaders further complicate the situation. French leaders view the EA as essential for achieving autonomy from the United States (the U.S.) and NATO, while Germany sees it as a test of commitment to European integration

in security. Conversely, the UK regards the EA as unnecessary given NATO's existence, a sentiment that may shift post-Brexit.

Additionally, the EU faces geographic realities highlighted by Robert Kaplan (2013), including the Russian aggression against Ukraine and the rise of failed states, which have prompted a reevaluation of territorial security and the need for the EA (Haddad, 2018). As the EU seeks greater strategic autonomy, it also faces tensions with the U.S. over issues like the Iran nuclear deal and climate agreements (Fiott, 2018). This pursuit of autonomy risks jeopardizing the transatlantic alliance and the support that comes from aligning with a dominant global actor. However, such a shift is unlikely given the lack of consensus among EU member states on security responsibilities.

The defense aspect of the CSDP, as articulated by the High Representative for Foreign Affairs, Federica Mogherini, indicates that the EU is not a military alliance; therefore, “defense” does not equate to territorial protection (High Representative, 2015). This raises questions about the EA’s functionality as a national armed force, particularly as the protection of European borders becomes increasingly urgent. Yet, the reluctance to debate the EU's military ambitions and conditions for the use of force undermines the EA initiative (Biscop, 2017).

Thus, while the EA could be a response to increasing insecurity in Europe, the EU has yet to clarify what “defense” entails within the CSDP (Tardy, 2018). Consequently, the EA risks being perceived as an empty concept, as noted by Nick Witney, who remarked that European leaders often hesitate to discuss the notion of the EA (Witney, 2018).

To address these shortcomings, the EA could significantly contribute to developing the continent's strategic autonomy, provided its tasks include the ability to conduct operations independently (Fiott, 2018). The EU must enhance its military capabilities and improve the standardization of weapon systems among member states to facilitate effective interventions. Currently, while the U.S. employs 30 different weapon systems, the EU utilizes 178, presenting a significant challenge (Sen, 2017).

Despite some autonomy in decision-making since 2003, there remains a lack of political will to establish the EA and acquire necessary military

capabilities. Most governments still prefer national autonomy over European sovereignty, which is evident in Germany's move towards creating mini armies (Fiott, 2018). Voluntary multilateral cooperation among member states appears to be the most viable option (Weiss, 2016, p.2).

The EA could thus be seen as a chimera, prioritizing institutional integration over real military capabilities. A unified European command is unlikely as national governments retain control over decisions regarding troop participation in EU missions. Without meeting the structural conditions for the EA, further integration may lead to more division than progress in defense capabilities (Leonard & Rottge, 2018). A flexible European security force, akin to the European Intervention Initiative proposed by Emmanuel Macron, may be a more pragmatic approach.

The EA could take shape as an integrated defense structure tasked with defending the territory of eight to twelve member states, featuring a unified command and budget, thereby allowing deployment based on political leaders' decisions (Janning, 2015). Ultimately, what impact would such an EA have on the existing European Security Community?

4.2. THE EUROPEAN ARMY AND THE EUROPEAN SECURITY COMMUNITY

To understand the future of the European Union (EU) as an actor in international relations, it is crucial to consider its evolution since the publication of the EU Global Strategy in June 2016. The EU has expanded its ambitions in defense, seeking to develop not only its security dimension but also its defense capabilities, in line with the CSDP. However, old problems of integration in security and defense persist, with some leaders reluctant to address straightforward expectations.

As the EU seeks greater prominence on the international stage, there is a mismatch between its soft power and the hard power needed to manage global issues. The 2016 EU Global Strategy recognized the need for diplomatic and economic initiatives, and although the EU has made efforts to enhance its hard power through mechanisms like “Permanent Structured Cooperation” (Fiott, et al., 2017), it must still clearly define its willingness to use force (Biscop, 2017b).

Integration in defense can be measured through the “European Security Community.” According to Adler and Barnett, this community is characterized by the peaceful resolution of disputes. However, the European Army (EA) cannot be seen merely as a peaceful tool, as its potential use may shift the emphasis from soft power to hard power (Adler & Barnett, 1988, pp. 30-34).

The current “European Security Community” is pluralistic, allowing member states to maintain independence (Deutsch et al., 2003, p.138). It is in an ascending phase, showing progress without achieving common identity and trust levels. Peace, a Kantian inspiration, remains fundamental for the EU, and the creation of the EA may challenge this vision, especially in the face of rising populism and migration issues (Moustakis & Sheehan, 2022, p. 70). To be sure, peace has been and remains the cornerstone on which the regional integration project that, in fact, represents the EU pivots. Under such circumstances, the creation of the EA will not—and indeed cannot—fit well with the Kantian inspiration of the EU as a peace project. As a matter of fact, the EA can become one of the most important stressors inside EU, which might further illustrate a fresh evolutionary direction that member-states pursue. If Europeans take into account the current BREXIT crisis, the rising of populism and far right, the challenge of the migration governance, and ultra-national protectionist policies implemented by certain state members that are against the EU basic values, and other similar developments, one may reach the conclusion that the EA may not have the wherewithal to address some of aforementioned problems, which can become trigger risk factors that can harm internal cohesion (Mitzen, 2018, p. 394). Indeed, reactions against the EA proposal confirm some of these apprehensions, which also attest to a lack of consensus among member-states that, naturally, are creating division. As a matter of fact, for some member states, defense remains a national responsibility rather than an EU task, something that is well entrenched in the decision-making processes (Pivariu, 2015).

Cooperation in establishing the EA will impact the entire European security community, generating tensions in collective identity formation. Perceptions of Russia as a threat will influence security prioritization,

while risks from the southern Mediterranean also pose significant concerns. This specific security community must therefore prioritize amongst the challenges posed by Russia in the Eastern flank along hybrid threats originating from the Southern flank as Brussels devises appropriate responses (Mattelaer, 2015, p. 113).

Likewise, a new foundation for European security needs to be developed because Europeans ought to reconsider relations between the EU and Russia. Due to the impossibility of integrating Russia into the Western security structure, the EU needs to find a new equilibrium with Russia, as it develops similar paradigms with the United States and its other NATO partners (Trenin, 2018). Although seldom broached in public discussions of the matter, EU and NATO leaders ought to reconsider their relations precisely to avoid competition and focus on their complementarity as they meet the challenges presented by Russia throughout what used to be Eastern Europe. Towards that end, the EA could represent a deterrence force against not only Russia but the United States as well, because of the increase of the EU's "relative power." As Posen argues, the effort to improve its relative power position, the actor can get it through "vanquishing an old enemy, finding new allies, building more military power, achieving and demonstrating qualitative improvements in its military capacity, purposefully improving its ability to generate military capability, or endeavoring to dominate critical strategic geography or resources abroad" (Posen, 2006, p. 154). Even though the EU still has the same security dilemmas and limitations, it is improving its military capabilities thanks to the effort of the new agencies and political mechanisms like the European Defense Agency (EDA), the Permanent Structured Cooperation (PESCO), and the European Defense Fund (EDF), all of which are looking to improve cooperation and trust between member states. Likewise, the EU is assuring its dominance on the geographical area of interest, especially the Mediterranean flank. It is in this area where the EU could enjoy a relative quote of strategic autonomy while it figures out how to build independent capabilities to organize, command, and control military operations beyond EU borders. Consequently, it may be fair to anticipate challenges for securing security community that will embrace all of

Europe—because it would only be possible if Russia were included—while, on the other hand, this may be the ultimate goal to re-invent the EU as a vital global entity.

Ultimately, the EA could serve as a deterrent against both Russia and the U.S., as the EU improves its military capabilities. However, member states must consider the implications of ceding sovereignty, which could fuel populism. Thus, the EA faces short-term challenges due to the immaturity of the European security community, although it could play a crucial role in future relations between the EU and major powers like the United States and Russia.

4.3. EUROPEAN ARMY WITHIN THE DILEMMA BETWEEN BALANCING AND BANDWAGONING

The proposal for a European Army (EA) introduces significant strategic questions for the European Union (EU), particularly concerning transatlantic relations. A fundamental inquiry revolves around whether the EA is intended to support, complement, or undermine the transatlantic alliance. How can the EU advocate for strategic autonomy while simultaneously ensuring a robust partnership with the United States? (Pohl, 2013, p.354).

Currently, the EA proposal aligns with the prevailing momentum towards strategic autonomy; however, it simultaneously underscores the EU's reliance on the United States and NATO for security and defense. This situation necessitates an examination of whether the EA indicates a desire for the EU to balance against, or bandwagon with, the United States. Historical EU defense initiatives, such as the European Rapid Reaction Force (ERRF) and the Battlegroups (BG), suggest that EU political leaders have not sought to balance against the U.S., as evidenced by their reluctance to develop sufficient military capabilities. Conversely, the bandwagoning approach appears valid, as past Common Security and Defense Policy (CSDP) missions have generally aligned with American foreign policy interests. This alignment can be interpreted through a lens of either anticipated rewards or the deterrent of punitive consequences. With the EA, the EU may be pivoting towards a more action-oriented strategy.

However, the EA proposal could exacerbate existing security dilemmas among EU member states. Some nations continue to depend on U.S. and NATO guarantees, making it improbable that the EA will alter this reliance. Nevertheless, the EU is making strides towards achieving military autonomy, and the EA may facilitate Europe's external engagement independent of U.S. protection.

As noted previously, comparing the effectiveness of the EU and NATO reveals that the EU prioritizes regional integration over enhancing defense capabilities, while NATO emphasizes collaboration, rendering the latter more attractive to some member states. The prioritization of perceived threats may further favor NATO, compounded by the lack of consensus within the EU regarding military strategies, deployment constraints, and parliamentary caveats, all of which bolster the NATO option.

A potential resolution to this dilemma may lie in a form of soft balancing, guided by the conditions articulated by Thazha Paul (2005, p. 59). Firstly, the EA could logically respond to the shifting geostrategic interests, particularly the U.S. pivot towards the Asia-Pacific and a new-found American unilateralism that threatens NATO cohesion. This context may engender apprehensions among EU member states about potential abandonment by the U.S. in safeguarding European security interests. Secondly, it is crucial to acknowledge that the United States remains irreplaceable in terms of defense capabilities, as many European nations continue to rely on American support. Lastly, it is unlikely that the U.S. would retaliate against the EA, as even with its establishment, EU military capabilities would not pose a challenge to American military hegemony.

Despite advancements in EU military capabilities, these remain insufficient to suggest a genuine intent to balance against the U.S. The types of missions the EU has undertaken—predominantly peacekeeping in Africa and the broader Middle East—underscore a lack of readiness to confront higher levels of violence (Cladi & Locatelli, 2012). Consequently, the primary challenge for the EU remains its lack of autonomy, which is likely to endure. The EU faces a choice: either to strengthen its position to remain beneficial to the U.S. or to excel in specific domains (e.g., peacekeeping operations) as a resource for the hegemonic power. In this

framework, the EU would effectively be bandwagoning rather than balancing, allowing the U.S. to implement a buck-passing strategy where the EU aids in fulfilling its geopolitical objectives.

To mitigate these risks, the EU could pursue a strategic hedging approach, enabling it to maintain general alignment with a hegemonic power while concurrently enhancing its military capabilities to achieve greater independence. This strategy would serve as an insurance policy should the transatlantic alliance experience crises or if the U.S. were to withdraw its commitment to European security.

The establishment of the EA may also recalibrate tensions between Russia and the United States. One of the principal objectives for European security leaders is to avert a potential conflict between Russia and NATO, a genuine concern given current geopolitical dynamics. The creation of the EA could help avoid such confrontations, as it might diminish NATO's necessity—perceived by Russia as a substantial threat—thereby limiting specific capabilities and eliminating ambitions for eastern flank enlargement. Furthermore, the EA will necessitate increased contributions from EU member states and given that 21 of the 27 member states are also NATO members, this may compel many to prioritize EU security interests.

However, the EA could provoke resentment in Russia, especially considering the current freeze in EU-Russia relations due to the Ukraine crisis and Moscow's assertive stance in Crimea. The EU does not perceive Russia through a balance-of-power lens, and Russia struggles to engage with the EU due to its ambiguity as an actor. Despite its preference for bilateral relations, Russia is attempting to exploit divisions among European member states. In this context, the EA could be interpreted as a manifestation of CSDP, alongside NATO's expansion proposals that include former Warsaw Pact nations, potentially promoting a zero-sum relationship with Russia, which could intensify its security dilemmas (Howorth, 2016, p.396).

Regardless of its eventual configuration, the balance of threat theory can provide a rationale for the EA's establishment, fostering a more integrated European armed force. The proposed mini-armies could

address the concerns of states—particularly those in Eastern and Baltic Europe—aligning against a neighboring power characterized by geographical proximity, offensive capabilities, and aggressive policies.

Regardless of the shape that the EA may well assume, the balance of threat theory could be used to justify its creation, to better integrate European armed force. In this sense, the option of these aforementioned mini-armies could respond to the need for some states (former Eastern European and Baltic Countries, in particular) to align together against a state that combines great power, geographical proximity, offensive capabilities, and policies that denote malign intentions (Walt, 1987, pp. 17-33).

In conclusion, the most plausible approach to fulfilling the EU's strategic ambitions may necessitate soft balancing and the development of strategic autonomy. The EA could thus play a constructive role in achieving both objectives by ensuring European security rather than positioning itself as a competitive force challenging either the hegemonic power or NATO. Moreover, the EA could contribute to strategic autonomy, provided it successfully establishes a common European armed force capable of exerting greater control and influence in neighboring regions.

5. CONCLUSION

The European Army has always been a perennial aspiration for EU political elites. Under the leadership of the Higher Representative of the European Union for the Political Affairs and Security Policy, Federica Mogherini, there is a clear political preference to increase security and defense efforts through regional integration. In this sense, the EA could be perceived as the most prominent and ambitious of all proposals advanced to date to improve the CSDP.

Yet, the proposal seems to be brought up once again in the wrong way, not only because there is a lack of definition about the concept of what the EA should be in the final analysis, but what kinds of content and shape it should finally have. There are too many doubts concerning the doctrine, strategy, missions, capabilities, and other vital features of the hypothetical integrated European armed forces which long delayed this desired project in the past, and that may further postpone its realization

in the near future. Nevertheless, if the EU is capable over the medium and long terms to resolve some or most of the aforementioned doubts, the EA has the potential for being a game-changer for the EU, which will not only dramatically improve its relations with other great powers, but will also, and finally, implement the CSDP. Given these hurdles, however, and despite the potential that the EA may well bring to secure the strategic autonomy of the EU, the proposal is not likely to succeed due to the lack of maturity of current “European Security Community” officials. Accordingly, unless this security community develops itself and reaches real political unification levels, European Union member-states will continue to demonstrate reluctance to adopt genuine European military integration because most are not ready to give up their respective national armed forces.

Furthermore, there is a contradiction in the EA proposal, which is its fundamental role within the security community. Many of the challenges identified can be solved with genuine institutional integration, better military capabilities, enhanced harmonization and standardization, and most importantly by boosted political will. As discussed above, there is another option on the table, one that does not involve strategic engagement with larger powers like Germany and France, which are taking the lead in this process of military integration. For instance, Germany has already initiated the creation of a sort of mini-army where it is going to integrate brigades from countries like Romania, the Czech Republic, and The Netherlands, which have traditionally been staunch NATO backers. Inviting these countries to join German forces is, perhaps, the better scenario for organizing European armed forces. Of course, such efforts must address the core question that Berlin added to the confusion by encouraging the existence of several Europes that, naturally, may not share the same speed of integration, although this may be a short-term dilemma rather than an existential threat. For it may be important to remember that dissimilarly paced military integration processes across Europe could well result in a European Union with different integrated regional armed forces. Only, competition would encourage the harmonization and standardization that everyone seems to look for, while addressing spark divisions and fragmentation that the EU can no longer afford.

Regardless of the shape and form that the putative European Army could assume, the quest will remain a challenge for the European Union. Yet, and, to ensure that the effort is not going to initiate an escalation of tensions with the United States and Russia, it is critical to cajole leading member-states not to sabotage ongoing plans. Seeking more strategic autonomy can be reached without initiating a crude competition for power with these great powers. Regarding Russia, the balance of threat could spark cooperation among certain European members, but this may not be sufficient for several states to embark on the full integration bandwagon. It remains to be determined whether the EA proposal, again launched to boost the CSDP cannot be allowed to suffer from a push back, and to be put aside one more time. As discussed above, the EA is not a delusional proposal characterized by the lack of logic, or void of utility. Its primary shortcoming is its poor timing, given the reluctance of the security community to rise to the occasion. Therefore, it is time to reflect and work together not only for genuine institutional integration, but to adopt every effort possible to reduce the technological and military gaps that limit relative European Union “quote-of-power” capabilities as a leading actor of international relations in moments of great uncertainty and chaos. It will take some time, but the ball is still in the court of European leaders, whose tasks surely include efforts to win the hearts and minds of most European citizens to welcome an army worthy of the continent and its inhabitants.

6. REFERENCES

- Adler, E., & Barnett, M. (1988). *Security communities*. Cambridge University Press.
- Biscop, S. (2017). *Oratio pro PESCO*. Egmont Institute.
<http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/01/ep91.pdf?type=pdf>
- Biscop, S. (2017b). *The great powers have their ways*. Egmont Institute, Security Policy Brief, (93), 3. Available online at:
<http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/12/SPB93-The-Great-Powers-Have-TheirWays.pdf?type=pdf>
- Cladi, L., & Locatelli, A. (2012). Bandwagoning, not balancing: Why Europe confounds realism. *Contemporary Security Policy*, 33(2), 275, 1-25.

- Deutsch, K. W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*/Princeton University Press.
- Díaz Herrera, C. (2018). Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista *Universum*. *Revista General de Información y Documentación*, 28(1), 119-142.
- Fiott, D. (2015). *The Common Security and Defense Policy: National perspectives*. Academia Press.
- Fiott, D., et al. (2017). Permanent structured cooperation: What's in a name? European Union Institute for Security Studies (EUISS), Chaillot Paper (142), 8. Available online at:
https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf
- Fiott, D. (2018). Strategic autonomy: Towards 'European sovereignty' in defense? European Union Institute for Security Studies, Brief Issue No. 12.
<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012%20Strategic%20Autonomy.pdf>
- Fiott, D. (2023). In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), 447-462. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395>
- Grand, C. (2024, July 3). *Defending Europe with Less America*. European Council on Foreign Relations (ECFR).
<https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>
- Haddad, B. (2018, November 14). Trump is getting the European Army he wanted. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/europe-army-angela-merkel-emmanuel-macron-donald-trump-getting-what-he-wanted/>
- High Representative. (2015). *The European Union in a changing global environment: More connected, contested and complex world*. European Union External Action Service.
http://eeas.europa.eu/archives/docs/docs/strategic_review/eu-strategic-review_executive_summary_en.pdf
- Howorth, J. (2016). EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers. *Contemporary Security Policy*, 37(3), 389–401.
<https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1238728>
- Janning, J. (2015, April 1). *A pragmatic approach to building a European army*. European Council on Foreign Relations.
https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_pragmatic_approach_to_building_a_european_army311571
- Kaplan, R. (2013). *The revenge of geography: What the maps tell us about coming conflicts and the battle against fate*. Penguin Random House.

- Kavanagh, J., Logan, J., Posen, B. R., Trachtenberg, M., & Shiffrinson, J. (2024). NATO at 75: Rebalancing the transatlantic alliance—Panel 2: How to rebalance the transatlantic relationship.
- Lefebvre, M. (2024, April 2). Has the time come for European defence? Schuman Papers and Interviews, Schuman Papers (743). <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/743-has-the-time-come-for-european-defence>
- Leonard, M., & Rottge, N. (2018, February 14). A new beginning for European defence. European Council on Foreign Relations. https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_new_beginning_for_european_defence
- Mattelaer, A. (2015). The problem of strategic prioritisation. In D. Fiott (Ed.), *The Common Security and Defence Policy: National perspectives*, Academia Press.
- Mitzen, J. (2018). Anxious community: EU as (in)security community. *European Security*, 27(3), 393-413.
- Moustakis, F., & Sheehan, M. (2002). Democratic peace and the European security community: The paradox of Greece and Turkey. *Mediterranean Quarterly*, 13(1), 69-85.
- Paul, T. V. (2005). Soft balancing in the age of U.S. primacy. *International Security*, 30(1), 46-71. <https://doi.org/10.1162/0162288054894652>
- Pivariu, C. (2015). An army of the European Union. *Geostrategic Pulse*, (187). Available online at: <https://www.ingepo.ro/download-materiale/794/BuletinNo187En2003215Editorial.pdf>
- Pohl, B. (2013). Neither Bandwagoning nor Balancing: Explaining Europe's Security Policy. *Contemporary Security Policy*, 34(2), 353–373. <https://doi.org/10.1080/13523260.2013.805932>
- Posen, B. R. (2006). European Union security and defense policy: Response to unipolarity? *Security Studies*, 15(2), 149-186. <https://doi.org/10.1080/09636410600829356>
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 14, 5-39.
- Sen, G. (2017). A European Union army: Objective or chimera? IDSA. https://idsa.in/idsacomments/european-union-army-objective-or-chimera_gsen_300617
- Tardy, T. (2018). Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy. *European Security*, 27(2), 119-137.

- Titov, A. (2016, September 22). Is a European army coming soon? Don't bet on it. Russia Direct. <https://russia-direct.org/opinion/european-army-coming-soon-dont-bet-it>
- Trenin, D. (2018). European security from managing adversity to a new equilibrium. Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Moscow Center. Available online at: <https://carnegie.ru/2018/02/22/european-security-from-managing-adversity-to-new-equilibrium-pub-75606>
- Walt, S. M. (1987). The origins of alliances. Cornell University Press.
- Weiss, T. (2016). Do we need an EU army? Which way for the European security and defence cooperation. Mendel European Center, Policy Paper, 8(2), 1-15.
- Witney, N. (2018, November 20). Fighting words: The risks of loose talk about a "European army." European Council of Foreign Relations. https://www.ecfr.eu/article/commentary_fighting_words_risks_of_loose_talk_about_
- Witney, N. (2024, February 19). Home alone: The sorry state of Europe's plans for self-defence. European Council on Foreign Relations (ECFR). <https://ecfr.eu/article/home-alone-the-sorry-state-of-europes-plans-for-self-defence/>

INTERSECCIONES DE LA HISTORIA DEL DERECHO AFGANO Y LA TRADICIÓN ISLÁMICA: UN DIÁLOGO ENTRE LA DEMOCRACIA AFGANA Y LA LOYA JIRGA COMO INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN POLÍTICA INTERNACIONAL

ANTONIO TORRES FERNÁNDEZ

Universidad a Distancia de Madrid, UDMA

1. INTRODUCCIÓN

La *loya jirga*, cuyo origen se remonta a tiempos preislámicos y que ha evolucionado hasta convertirse en un componente crucial de la política afgana contemporánea, actúa como una entidad consultiva y validatoria cuya influencia trasciende el ámbito puramente nacional. Este organismo, que carece de una legitimidad jurídica formal en el sentido estricto, opera en la práctica como un actor de gran relevancia en la estructura política del país. Su papel en la validación de acuerdos internacionales subraya una peculiar amalgama de tradición y modernidad, en la que las prácticas consuetudinarias y la ley islámica se entrelazan con los requisitos y expectativas de la diplomacia global.

2. OBJETIVOS

El propósito central de este estudio es analizar la función histórica de la *loya jirga* dentro de la estructura normativa afgana, centrándose en cómo esta asamblea consuetudinaria ha sido empleada para abordar cuestiones fundamentales relacionadas con la soberanía, la seguridad y la integridad territorial del país. Asimismo, se busca explorar la intersección entre la tradición islámica y las prácticas consuetudinarias, investigando de qué manera el islam ha influido en la configuración normativa afgana y cómo la *loya jirga* ha funcionado como un espacio de diálogo entre estas

tradiciones y las necesidades políticas contemporáneas. En el marco de este análisis, se evaluará el papel de la *loya jirga* en la validación de acuerdos internacionales, poniendo especial énfasis en el caso del Acuerdo de Asociación Estratégica con los Estados Unidos.

3. METODOLOGÍA

Este estudio adopta una aproximación interdisciplinaria que integra análisis históricos, jurídicos y políticos. Para llevar a cabo esta investigación, se realizará una revisión exhaustiva de fuentes históricas y legales, así como de documentos relacionados con la *loya jirga* y su función dentro de la estructura normativa afgana. Asimismo, se analizarán estudios de caso específicos, con un análisis particular en la *loya jirga* de 2012, con el objetivo de ilustrar cómo esta institución ha sido utilizada en contextos contemporáneos. Los métodos cualitativos desempeñarán un papel crucial en la exploración de las intersecciones entre la tradición islámica y las prácticas consuetudinarias, así como en la evaluación del impacto de la *loya jirga* en la legitimación de acuerdos internacionales.

4. DISCUSIÓN

La *loya jirga*, aunque en la actualidad se erige como una institución de primordial relevancia en la estructura política de Afganistán, posee orígenes que datan de prácticas jurídicas consuetudinarias preislámicas, constituyéndose en un elemento esencial del patrimonio normativo del país. Esta faceta histórica resulta crucial para comprender el papel contemporáneo de la *loya jirga* en la sociedad afgana, dado que refleja una continuidad cultural que precede la llegada del islam a la región. En este contexto, la *loya jirga* emerge como un mecanismo de resolución de conflictos y toma de decisiones colectivas que ha persistido a lo largo de los siglos, adaptándose a los cambios históricos sin contar con un encaje jurídico formalmente reconocido dentro del marco legal contemporáneo¹⁶².

¹⁶² Hanifi, M. Jamil. "Editing the Past: Colonial Production of Hegemony through the 'Loya Jerga' in Afghanistan." *Iranian Studies* 37, no. 2 (2004): 295–322.

La *loya jirga*, en su concepción original, representa una institución que, aunque no posee un reconocimiento jurídico formal en el sentido contemporáneo, ha mantenido una notable influencia en la vida política afgana. Su origen se remonta a las antiguas prácticas consuetudinarias que precedieron la expansión del islam en la región, constituyendo una de las formas primordiales de deliberación y resolución de asuntos comunitarios. La institución de la *loya jirga* se caracteriza por su capacidad de reunir a líderes tribales, representantes locales y figuras prominentes para debatir y decidir sobre cuestiones de interés común, reflejando así un mecanismo de cohesión social y política que ha perdurado a lo largo del tiempo.

A pesar de la profunda huella que el islam ha dejado en la normativa y cultura afganas, la *loya jirga* ha logrado subsistir como un componente vital del entramado político del país. El islam, con su sofisticado corpus normativo y su influencia sobre diversas dimensiones de la vida social y política, ha interactuado de manera compleja con las prácticas consuetudinarias preexistentes. La adaptación de la *loya jirga* al contexto islámico no ha implicado su sustitución, sino más bien una integración que ha permitido a esta institución continuar desempeñando un papel relevante en la resolución de conflictos y la toma de decisiones colectivas¹⁶³.

Es importante destacar que la *loya jirga*, a pesar de su significado cultural y funcional en la estructura política afgana, no cuenta con un encaje jurídico formal en el sentido moderno. Su papel como mecanismo de consulta y deliberación es reconocido y valorado en el ámbito de la política nacional, pero su legitimidad y operatividad se basan en una combinación de tradición y consenso social, más que en una formalización jurídica conforme a los estándares contemporáneos. Esta característica subraya la singularidad de la *loya jirga* dentro del sistema político afgano, en la medida en que su funcionamiento se basa en principios consuetudinarios y en una legitimidad que emana del reconocimiento y la aceptación de la comunidad.

¹⁶³ Singh, Rai. "Emergency Loya Jirga Shapes Afghanistan's Future." *India Quarterly* 58, no. 2 (2002): 173–86.

En consecuencia, el análisis de la *loya jirga* y su papel en la política afgana contemporánea debe considerar tanto su origen preislámico como su evolución en el contexto islámico. La capacidad de la *loya jirga* para adaptarse a los cambios históricos y su persistencia como un mecanismo de resolución de conflictos y toma de decisiones colectivas reflejan una dinámica de continuidad cultural que ha sido fundamental para su relevancia en la actualidad. Este diálogo entre la tradición consuetudinaria y las influencias normativas islámicas configura una compleja intersección que define el papel de la *loya jirga* en el entramado jurídico y político de Afganistán, ofreciendo una perspectiva crítica sobre la interacción entre prácticas jurídicas tradicionales y sistemas normativos contemporáneos.

El origen de la *loya jirga* se halla en las asambleas tribales afganas, donde se empleaba como un mecanismo primordial para la resolución de disputas y la consolidación de consensos. Su antigüedad se estima en más de mil años, aunque los registros históricos precisos que documentan sus primeras manifestaciones son notablemente escasos. La mayor parte del conocimiento disponible proviene de relatos orales y de crónicas que han sido elaboradas posteriormente, lo que añade una capa de complejidad en la interpretación de su evolución y su papel histórico¹⁶⁴.

En sus primeras manifestaciones, la *loya jirga* se caracterizaba por su estructura horizontal y su carácter igualitario. Las reuniones se llevaban a cabo en un formato circular, que evitaba la formación de jerarquías y promovía una participación equitativa de todos los miembros. Esta disposición buscaba garantizar que cada voz tuviera un peso igual en la deliberación, reflejando la esencia de una asamblea sin líderes predominantes ni posiciones privilegiadas.

La primera mención histórica confiable de una *loya jirga* tiene lugar en 1709, bajo la dirección de Mirwais Hotak, un influyente líder tribal pas-tún de la tribu Ghilji, oriundo de la región de Kandahar, en lo que hoy constituye el sur de Afganistán. En ese momento, el poder político en Kandahar estaba bajo el control decadente del imperio safávida, que,

¹⁶⁴ Shah, Babar. "Loya Jirga And The Present Day Afghanistan." *Strategic Studies* 20, no. 4 (2000): 146–59.

enfrentando una serie de crisis internas y externas, había delegado la administración de esta región a gobernadores georgianos. Esta decisión de los safávidas, de confiar en una administración georgiana para gestionar los asuntos de Kandahar, provocó tensiones notables con la población pastún local, exacerbando un malestar creciente en torno al dominio persa en la región. Estas tensiones, lejos de ser circunstanciales, respondían a la profunda tradición consuetudinaria de los pastunes, para quienes la estructura tribal y el respeto a sus líderes resultaban esenciales para la convivencia política. En este contexto de creciente malestar y desconfianza hacia las autoridades foráneas, Mirwais Hotak se erige como una figura crucial que, con plena consciencia del poder inherente en las estructuras tribales, opta por convocar una *loya jirga* para legitimar y dar forma política a la rebelión contra los safávidas.

El hecho de que la *loya jirga* de 1709 sea mencionada como el primer uso formalmente registrado de esta institución es en sí mismo significativo, dado que esta asamblea tribal tiene raíces que se remontan a tiempos inmemoriales, inscrita en las tradiciones más antiguas de la organización política y social de los pueblos pastunes. Sin embargo, lo que distingue la *loya jirga* de Mirwais Hotak es su clara utilización política con fines de legitimación, un uso estratégico que sentaría un precedente fundamental en la historia política de Afganistán. En este sentido, es pertinente señalar que la *loya jirga* no era simplemente una asamblea tribal para resolver disputas internas o establecer consensos en cuestiones menores, sino que, en este caso específico, se constituyó como un mecanismo indispensable para la creación de una coalición política y militar capaz de enfrentar a un enemigo externo, que en este caso era el poder safávida en decadencia¹⁶⁵.

La convocatoria de esta *loya jirga* por parte de Mirwais Hotak en 1709 no fue un acto improvisado, sino una decisión cuidadosamente calculada, producto de una profunda comprensión de las dinámicas políticas de su tiempo. Para Mirwais, era evidente que una rebelión contra los

¹⁶⁵ Domínguez Ávila, Carlos Federico. "Guerra y Paz En Afganistán: Un Análisis Del Conflicto Afgano En Perspectiva (1978-2008)." *Estudios de Asia y Africa* 43, no. 1 (135) (2008): 159–94.

safávidas, si bien necesaria, no podía sostenerse únicamente en su liderazgo individual o en la fuerza militar de su tribu Ghilji. Al contrario, para garantizar el éxito de tal empresa, era crucial que obtuviera el respaldo y la participación activa de otras tribus pastunes, cuyas lealtades y alianzas variaban en función de sus propios intereses tribales y territoriales. De esta forma, la *loya jirga* ofrecía a Mirwais un espacio político en el cual podía presentar su rebelión no como una empresa meramente personal, sino como un proyecto colectivo que respondía a las necesidades y aspiraciones de todas las tribus pastunes de la región.

El lugar elegido para la celebración de la *loya jirga*, Shari Safa, en las cercanías de Kandahar, fue un escenario cuidadosamente seleccionado, no sólo por su ubicación estratégica, sino también por su relevancia simbólica como espacio de encuentro para las tribus pastunes. En este espacio, Mirwais reunió a los ancianos y líderes tribales, con el claro objetivo de construir un consenso en torno a la rebelión. La *loya jirga*, con su carácter deliberativo y consultivo, permitió que cada uno de los líderes tribales presentara sus inquietudes y expectativas, facilitando así el surgimiento de un acuerdo unificado en torno a la insurrección contra los safávidas. La habilidad de Mirwais para gestionar esta asamblea y para articular un discurso que resonara con los valores tribales de autonomía y resistencia frente al dominio extranjero fue crucial para el éxito de la reunión¹⁶⁶.

Es importante subrayar que, en el contexto pastún, la legitimidad política no se derivaba únicamente de la fuerza militar o de la capacidad para gobernar, sino que estaba profundamente arraigada en el principio del consenso tribal. En este sentido, la *loya jirga* no sólo proporcionaba una plataforma para la toma de decisiones, sino que también actuaba como un mecanismo de legitimación política que trascendía las lealtades personales y las rivalidades tribales. Al convocar esta asamblea, Mirwais comprendió que el éxito de su rebelión dependía no sólo de su liderazgo, sino también de su capacidad para presentar su causa como

¹⁶⁶ Basit, Abdul, Iftekharul Bashar, Mohammed Sinan Siyech, Sara Mahmood, and Amresh Gunasingham. "South Asia: Afghanistan, Bangladesh, India, Pakistan, Sri Lanka." *Counter Terrorist Trends and Analyses* 11, no. 1 (2019): 33–64.

una empresa que beneficiaba a todas las tribus pastunes, garantizando así su apoyo y participación activa en la rebelión.

El resultado de la *loya jirga* fue, sin lugar a dudas, un éxito. En abril de 1709, pocos meses después de la celebración de la asamblea, Mirwais Hotak lideró una rebelión exitosa contra el gobernador safávida de Kandahar, Gurgin Khan, a quien emboscaron y asesinaron el 21 de abril de ese mismo año. Este acto de insurrección marcó el inicio de una nueva era en la historia de Kandahar, ya que la expulsión de la guarnición georgiana permitió a Mirwais proclamar la independencia de Kandahar del dominio safávida. La victoria no sólo consolidó a Mirwais como líder de la región, sino que también permitió el establecimiento de la dinastía Hotak, bajo su dirección, y con ello la creación de un nuevo orden político en la región.

No obstante, es crucial reconocer que el éxito de la rebelión no fue únicamente el resultado de la acción militar o del asesinato de Gurgin Khan, sino que fue, en gran medida, el producto de la capacidad de Mirwais para movilizar y unificar a las tribus pastunes a través de la *loya jirga*. La asamblea de 1709 demostró que el poder político en Afganistán, y en particular en la región de Kandahar, no podía sostenerse sin el respaldo de las estructuras tribales y sin la construcción de un consenso amplio entre los líderes tribales. Este principio de legitimación a través del consenso tribal se convirtió en una característica fundamental de la política afgana en los siglos posteriores, y la *loya jirga* se consolidó como un mecanismo indispensable para la toma de decisiones de gran envergadura¹⁶⁷.

El uso de la *loya jirga* por parte de Mirwais Hotak en 1709 también refleja un fenómeno más amplio en la historia política afgana: la necesidad de contar con el apoyo de las estructuras tradicionales para la consolidación del poder político. En un contexto en el cual las instituciones estatales eran débiles o inexistentes, y en el cual el poder central no tenía una autoridad plena sobre las regiones periféricas, la *loya jirga* ofrecía un marco en el cual los líderes locales podían deliberar y tomar

¹⁶⁷ Sau, Ranjit. "Reconstruction of Afghanistan into a Modern Nation." *Economic and Political Weekly* 37, no. 2 (2002): 118–20.

decisiones de manera colectiva. Esta característica de la *loya jirga*, como un espacio de legitimación y consenso, la convirtió en un instrumento clave no sólo para Mirwais Hotak, sino también para otros líderes afganos en momentos de crisis o de cambio político.

Asimismo, es necesario destacar que la celebración de esta *loya jirga* en 1709 también fue un reflejo de la profunda importancia de las tradiciones consuetudinarias en la política pastún. A diferencia de otras regiones del mundo, en las cuales las instituciones políticas formales desempeñaban un papel central en la toma de decisiones, en Afganistán las estructuras tribales y las costumbres locales mantenían un poder considerable. La *loya jirga*, con su énfasis en el consenso y en la deliberación colectiva, encarnaba estos valores tradicionales, permitiendo que las decisiones políticas se adoptaran de manera que reflejara las aspiraciones y necesidades de las diversas tribus.

Un ejemplo paradigmático de la continuidad de esta práctica es la *loya jirga* que se celebró en 1747 para elegir a Ahmad Shah Durrani como el primer rey de un Afganistán unificado. En el contexto del año 1747, se atribuye a la *loya jirga* la elección de Ahmad Shah Durrani, un evento que ha sido objeto de debates y cuestionamientos por parte de los historiadores. Este hito se considera crucial en la consolidación de la identidad nacional afgana, dado que Durrani es reconocido como el fundador de la dinastía que estableció las bases del moderno Afganistán. Sin embargo, la autenticidad y los detalles específicos de este acontecimiento siguen siendo temas de discusión, dado que la documentación exacta es limitada y está marcada por interpretaciones divergentes¹⁶⁸.

A lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX, la *loya jirga* continuó siendo convocada en momentos clave de la historia afgana. Durante el período monárquico, los reyes afganos recurrieron a la *loya jirga* para aprobar nuevas constituciones, declarar la guerra o tomar decisiones que requieran un respaldo amplio de la población. Su papel fue particularmente importante en la consolidación de los estados modernos y en la gestión

¹⁶⁸ Ogata, Sadako. "Human Security: Theory and Practice." *St Antony's International Review* 1, no. 2 (2005): 11–23.

de crisis políticas, ya que la *loya jirga* representaba una fuente de legitimidad que iba más allá de las estructuras gubernamentales formales.

En el siglo XXI, la *loya jirga* sigue desempeñando un papel fundamental en la política afgana. Tras la caída del régimen talibán en 2001, la *loya jirga* ha sido utilizada como un mecanismo para aprobar nuevos arreglos políticos, incluyendo la adopción de nuevas constituciones y la elección de líderes políticos. Aunque el contexto ha cambiado significativamente desde los tiempos de Mirwais Hotak, la función de la *loya jirga* como un espacio de legitimación y consenso sigue siendo una constante en la política afgana¹⁶⁹.

El avance hacia la formalización de la *loya jirga* se evidencia en el año 1923, cuando una de las primeras *loya jirgas* documentadas ratificó la primera constitución de Afganistán. Este acto marcó una transición significativa en el papel de la *loya jirga*, al integrarse de manera formal en el proceso constitucional del país. La ratificación de la constitución reflejó un esfuerzo por amalgamar las prácticas consuetudinarias con la normativa legal emergente, creando un equilibrio entre la tradición y la modernidad estatal.

Un momento crucial en la evolución de la *loya jirga* se produjo en 1964, cuando la constitución nacional incorporó por primera vez las modalidades para convocar una *loya jirga*. Esta codificación formalizó su función en el proceso político, estableciendo un marco legal para su operativa y legitimación. La inclusión en la constitución subrayó el reconocimiento oficial de la *loya jirga* como un componente integral en la estructura política afgana, consolidando su papel en la toma de decisiones y en la validación de actos constitucionales.

A partir de este momento, la participación de las mujeres en la *loya jirga*, la gran asamblea tradicional de Afganistán, ha experimentado una evolución notable a lo largo del tiempo, aunque no sin desafíos significativos. Históricamente, la *loya jirga* ha sido un espacio casi exclusivamente masculino, en gran parte debido a las rígidas normas de género

¹⁶⁹ Jalali, Ali A. "Afghanistan in 2002: The Struggle to Win the Peace." *Asian Survey* 43, no. 1 (2003): 174–85.

que prevalecían en la sociedad afgana. Estas normas, arraigadas en la estructura tribal y el orden patriarcal, dictaban que los hombres eran quienes tomaban decisiones que afectaban la vida pública y el destino político de la nación, mientras que las mujeres, confinadas principalmente al ámbito doméstico, tenían una participación mínima o nula en estas cuestiones. Así, en décadas anteriores, su representación fue limitada, y en particular durante la década de 1970, se calcula que las mujeres constituían alrededor del 15% de los miembros de la *loya jirga*, una cifra considerablemente baja si se tiene en cuenta el contexto demográfico y la subrepresentación estructural de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política y social¹⁷⁰.

Este patrón de exclusión reflejaba no solo las costumbres locales, sino también una visión más amplia del papel de la mujer en el mundo islámico tradicional, en el que las decisiones que implicaban asuntos de la esfera pública, como la guerra, el gobierno y la diplomacia, eran casi exclusivamente competencia de los hombres. En este marco, la *loya jirga* se consolidaba como una institución de poder eminentemente masculina, lo cual mantenía a las mujeres marginadas en los procesos de toma de decisiones de mayor relevancia política y social.

La modernidad trajo consigo un cambio en la estructura social y política de Afganistán, especialmente tras la caída del régimen talibán en 2001, cuando el país experimentó una reorganización institucional que abrió las puertas, al menos formalmente, a la inclusión de las mujeres en la *loya jirga*. La asamblea de emergencia de 2002 marcó un momento crucial en la historia reciente del país, al ser la primera vez que las mujeres participaron activamente en el proceso de deliberación y decisión. Esta apertura fue vista como un gesto simbólico hacia la igualdad de género, aunque todavía estaba lejos de garantizar una participación plena y equitativa en todos los niveles de la vida política afgana.

¹⁷⁰ Akhtar, Zia. "Loya Jirga and the Pashtun Tribes: Can a Truth, Justice, and Reconciliation Commission Restore the Trust of the Tribal Communities of the Khyber Pass?" *Humanitäres Völkerrecht: Journal of International Law of Peace and Armed Conflict* 4, no. 1/2 (2021): 87–97.

En la *loya jirga* constitucional de 2003, la presencia femenina alcanzó un hito sin precedentes, con 100 de los quinientos dos delegados siendo mujeres, lo que representaba aproximadamente el veinte por ciento del total. Este avance fue el resultado de las nuevas dinámicas políticas, sociales y legales impulsadas por la intervención internacional y las reformas internas que intentaron redefinir el lugar de la mujer en la sociedad afgana. Sin embargo, esta representación no estaba exenta de tensiones, ya que muchas de estas mujeres enfrentaron resistencia y hostilidad por parte de sectores conservadores que veían su presencia como una amenaza a las estructuras tradicionales del poder masculino. A pesar de estas dificultades, la participación de las mujeres en la *loya jirga* se mantuvo relativamente estable en los años siguientes. En la asamblea de paz de 2010, las mujeres representaron el 25% de los delegados, una proporción que se mantuvo en 2011 en otra *loya jirga* convocada para discutir los acuerdos de cooperación y seguridad con las potencias extranjeras¹⁷¹.

La inclusión de las mujeres en estos espacios fue un reflejo de los cambios impulsados por la nueva Constitución de 2004, que consagraba formalmente los derechos de las mujeres en el marco jurídico afgano. Esta constitución, que prohibía la discriminación basada en el género y garantizaba la igualdad de derechos para hombres y mujeres, reservaba asientos para las mujeres tanto en la cámara baja del Parlamento (Wolesi Jirga) como en la cámara alta (Meshrano Jirga), las cuales forman parte de la estructura más amplia de la *loya jirga*. De esta manera, el 25% de los escaños en la cámara baja estaban reservados para mujeres, mientras que en la cámara alta, la mitad de los delegados nombrados directamente por el presidente debían ser mujeres. Estos avances legales y constitucionales fueron clave para promover una mayor participación femenina en la política afgana y representaron un esfuerzo consciente por parte del gobierno y de la comunidad internacional para fomentar la inclusión de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones.

¹⁷¹ Christina Jones-Pauly, and Neamat Nojumi. "Balancing Relations between Society and State: Legal Steps toward National Reconciliation and Reconstruction of Afghanistan." *The American Journal of Comparative Law* 52, no. 4 (2004): 825–57.

No obstante, estos avances formales no estuvieron exentos de obstáculos. A pesar de estas dificultades, la participación de las mujeres en la *loya jirga* ha sido un elemento crucial para avanzar en los derechos de las mujeres en Afganistán. Su presencia en estas asambleas les ha permitido contribuir de manera significativa a las decisiones nacionales más importantes, como la redacción y aprobación de la Constitución de 2004. Adicionalmente, su participación ha ayudado a garantizar que se incluyeran en la constitución disposiciones que promovieran la participación política de las mujeres afganas. El aumento de la representación femenina en la *loya jirga* ha proporcionado una plataforma desde la cual las mujeres han podido expresar sus preocupaciones y defender sus derechos en los niveles más altos del gobierno afgano. Esto ha sido esencial para consolidar el papel de las mujeres en la vida política del país y para desafiar las normas tradicionales que, durante mucho tiempo, las excluyeron de estos espacios¹⁷².

En la actualidad, el papel de la *loya jirga* ha sido fundamental para consolidar la legitimidad de diversos acuerdos clave entre Afganistán y la comunidad internacional, especialmente en lo que se refiere a pactos estratégicos y alianzas geopolíticas con potencias extranjeras. Un ejemplo destacado de esta función fue la ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica Duradera entre Estados Unidos y Afganistán, un pacto que no solo marcó un hito en las relaciones bilaterales entre ambos países, sino que también demostró cómo las estructuras tradicionales de Afganistán, como la *loya jirga*, pueden ser instrumentalizadas para legitimar acuerdos de gran calado. La influencia de esta asamblea no solo tiene relevancia en el ámbito nacional, sino que también proyecta una imagen de cohesión interna que es esencial para los actores internacionales que buscan comprometerse con Afganistán.

La *loya jirga* de noviembre de 2011 fue convocada en un momento crucial de la historia moderna de Afganistán, cuando el país, tras una década de intervención militar internacional, enfrentaba una encrucijada estratégica: la necesidad de consolidar un Estado soberano, al mismo

¹⁷² Kamali, Mohammad Hashim. "References to Islam and Women in the Afghan Constitution." *Arab Law Quarterly* 22, no. 3 (2008): 270–306.

tiempo que se aseguraba un marco de cooperación con Estados Unidos para garantizar su seguridad y estabilidad. La participación de esta asamblea tradicional en la toma de decisiones relacionadas con este acuerdo estratégico reflejó una vez más su capacidad para servir como un vehículo que otorga legitimidad y refuerza el consenso en torno a temas de gran trascendencia nacional.

Es importante recordar que la *loya jirga* no es un cuerpo legislativo o ejecutivo formalmente reconocido en el marco constitucional moderno de Afganistán. Sin embargo, su función como institución consultiva, compuesta por representantes de las diversas comunidades tribales, étnicas y religiosas del país, le otorga un carácter simbólico de gran peso político. En este contexto, la ratificación del acuerdo con Estados Unidos por parte de la *loya jirga* fue vista como una manifestación del apoyo popular a una relación estratégica que, aunque podría generar controversias internas, fue presentada como necesaria para la seguridad y el desarrollo económico de Afganistán. La declaración final de la asamblea no solo respaldó el acuerdo, sino que subrayó la importancia de preservar los logros de la última década, como el respeto a la Constitución, los derechos de las mujeres y la libertad de expresión, todos temas sensibles en el tejido social afgano¹⁷³.

Desde una perspectiva estratégica, el respaldo de la *loya jirga* fue un movimiento calculado por parte del gobierno afgano. En un escenario de tensiones regionales y desconfianza generalizada hacia la presencia de fuerzas extranjeras, la aprobación de un acuerdo estratégico con una potencia como Estados Unidos podría haber desencadenado un rechazo significativo por parte de amplios sectores de la población, especialmente aquellos más vinculados a las estructuras tribales tradicionales. Al involucrar a la *loya jirga*, el gobierno de Hamid Karzai buscaba asegurar un respaldo amplio, proyectando una imagen de unidad nacional y evitando, al menos parcialmente, las fracturas políticas internas que podrían haber surgido en torno al acuerdo. Este movimiento no solo fortaleció la posición del gobierno afgano, sino que también envió una

¹⁷³ Rubin, Barnett R. "Peace Building and State-Building in Afghanistan: Constructing Sovereignty for Whose Security?" *Third World Quarterly* 27, no. 1 (2006): 175–85.

señal clara a la comunidad internacional: Afganistán, a pesar de su complejidad interna y las tensiones regionales, estaba dispuesto a asumir un compromiso a largo plazo con una potencia global para garantizar su estabilidad.

El proceso de ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica, que culminó con la firma en 2012, no puede entenderse sin tener en cuenta el contexto geopolítico en el que se encontraba Afganistán en ese momento. La creciente influencia de actores regionales como Irán y Pakistán, así como la reconfiguración de las relaciones de poder en Asia Central, situaban a Afganistán en una posición vulnerable. El respaldo de la *loya jirga* al acuerdo con Estados Unidos permitió que Kabul contara con un fuerte apoyo político interno para contrarrestar esas dinámicas regionales, y enviar un mensaje claro de que la relación con Washington era no solo aceptada, sino deseada por las principales facciones representativas de la sociedad afgana¹⁷⁴.

El impacto del respaldo de la *loya jirga* fue, por tanto, doble. En primer lugar, otorgó una legitimidad interna al gobierno afgano, proporcionando una especie de aprobación popular, aunque simbólica, a una decisión que de otro modo podría haber sido vista como impuesta desde el exterior. En segundo lugar, permitió a Afganistán presentarse ante la comunidad internacional como un actor soberano y cohesionado, capaz de tomar decisiones estratégicas complejas en el marco de sus propias estructuras tradicionales. Este tipo de legitimación es particularmente importante en contextos postconflicto, donde las instituciones del Estado moderno aún son frágiles y requieren el apoyo de estructuras tradicionales para asegurar su estabilidad.

Paralelamente, la *loya jirga* también sirvió como un mecanismo que facilitó el diálogo entre las diferentes facciones y grupos dentro de Afganistán. El hecho de que esta asamblea reuniera a representantes de las diversas comunidades afganas permitió que se construyera un consenso en torno a una cuestión tan delicada como la cooperación con Estados Unidos, y evitó, al menos temporalmente, la fragmentación política que

¹⁷⁴ Levi-Sanchez, Suzanne. "Civil Society In An Uncivil State: Informal Organizations In Tajik/Afghan Badakhshan." *Journal of International Affairs* 71, no. 2 (2018): 50–72.

podría haber surgido en un país caracterizado por profundas divisiones étnicas y tribales.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que, aunque la *loya jirga* proporciona legitimidad simbólica, esta no está exenta de desafíos. La naturaleza no vinculante de sus resoluciones y la percepción de que su papel es meramente consultivo en un marco político que sigue siendo dominado por las élites gubernamentales y las influencias extranjeras, han suscitado críticas tanto dentro como fuera de Afganistán. A pesar de ello, su capacidad para afianzar acuerdos de largo alcance, como el pacto con Estados Unidos, demuestra su relevancia continua en el panorama político afgano¹⁷⁵.

Sin embargo, esta estabilidad ofrecida por el acuerdo también vino acompañada de tensiones y desafíos. La estrecha relación con Estados Unidos generó resentimiento entre ciertos grupos que percibían el pacto como una forma de neocolonialismo o una dependencia excesiva de Occidente. Si bien el gobierno de Hamid Karzai se benefició del respaldo político y militar de Estados Unidos, esta dependencia también lo dejó expuesto a críticas de sectores de la sociedad afgana que veían en este acuerdo una pérdida de soberanía. En este sentido, el acuerdo profundizó las divisiones internas, pues mientras ciertos sectores de la clase política urbana, especialmente aquellos que habían emergido tras la intervención internacional, veían con buenos ojos la cooperación con Estados Unidos, otros, en especial en las zonas rurales y conservadoras, se opusieron firmemente al pacto, al considerar que reforzaba una agenda extranjera en detrimento de los valores tradicionales afganos.

Este escenario de divisiones internas no solo se manifestó en términos de ideologías políticas, sino también en la forma en que los talibanes capitalizaron el descontento generado por el acuerdo para intensificar su narrativa en contra del gobierno afgano y sus aliados extranjeros. Para los talibanes, el acuerdo estratégico fue una evidencia más de que Kabul era un títere de Occidente, lo que justificaba, a sus ojos, su lucha armada para recuperar el control del país. Esta postura contribuyó a la

¹⁷⁵ Lattimer, Mark. "Minority Participation and New Constitutional Law." *International Journal on Minority and Group Rights* 12, no. 2/3 (2005): 227–44.

perpetuación del conflicto armado en Afganistán, puesto que el acuerdo no fue percibido como una solución que ofreciera una paz negociada, sino más bien como un respaldo al planteamiento militarista y antiterrorista liderado por Estados Unidos¹⁷⁶.

Por otro lado, el acuerdo también tuvo implicaciones en el ámbito socioeconómico, al permitir la continuidad del flujo de asistencia financiera y desarrollo institucional por parte de Washington. Esto resultó en la expansión de proyectos de infraestructura, mejoras en los sectores de salud y educación, y el fortalecimiento de las capacidades estatales, lo que benefició, principalmente, a las zonas urbanas y más desarrolladas del país. Sin embargo, la falta de una distribución equitativa de estos beneficios exacerbó las desigualdades regionales y profundizó la desconfianza en el gobierno central, particularmente en las áreas rurales, donde la percepción de marginalización se mantuvo fuerte¹⁷⁷.

En el plano internacional, las repercusiones del acuerdo fueron igualmente trascendentales. Desde una perspectiva geopolítica, el pacto consolidó a Afganistán como un bastión de la presencia estadounidense en la región, algo que fue interpretado con gran preocupación por sus vecinos inmediatos, como Irán y Pakistán, y por actores más distantes, como Rusia y China. Para Irán, que ya mantenía una relación tensa con Estados Unidos debido a las sanciones y la cuestión nuclear, el acuerdo representaba una amenaza directa a su influencia regional, especialmente en las provincias occidentales de Afganistán, donde los lazos étnicos y religiosos entre las poblaciones hazaras y chiitas generaban una conexión con Teherán. En este sentido, Irán intensificó sus esfuerzos por ejercer una influencia en Afganistán, mediante el apoyo a ciertas facciones políticas y, en algunos casos, incluso a elementos insurgentes, como una manera de contrarrestar la creciente presencia de Estados Unidos.

¹⁷⁶ Giessmann, Hans-Joachim. "Kann Innerstaatlicher Frieden *Verhandelt* Werden?: Vorläufige Lehren Aus Dem Afghanischen Friedensprozess." *Sicherheit Und Frieden (S+F) / Security and Peace* 38, no. 4 (2020): 206–14.

¹⁷⁷ Jensen, Kara. "Obstacles to Accessing the State Justice System in Rural Afghanistan." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 18, no. 2 (2011): 929–50.

Pakistán, por su parte, recibió el acuerdo con escepticismo y alarma. Islamabad siempre ha considerado a Afganistán como parte de su esfera de influencia natural, y cualquier intervención de potencias extranjeras es vista con recelo. La alianza estratégica entre Kabul y Washington generó preocupaciones en Pakistán sobre la posibilidad de un fortalecimiento del gobierno afgano, lo que podría obstaculizar sus propios intereses en la región, incluyendo el acceso a rutas comerciales y la gestión de sus disputas fronterizas. Esta desconfianza llevó a Pakistán a intensificar su apoyo a los talibanes y otros grupos insurgentes, como una manera de debilitar al gobierno afgano y mantener su influencia en las dinámicas políticas y militares del país vecino¹⁷⁸.

A nivel global, el acuerdo reafirmó el compromiso de Estados Unidos con Afganistán, enviando una señal clara a otros actores internacionales de que Washington no abandonaría el país a pesar de la retirada planificada de tropas en 2014. Esto aseguró a los aliados occidentales de Afganistán, como los países europeos y la OTAN, que su inversión en la reconstrucción del país no sería en vano, y que los esfuerzos para estabilizar Afganistán seguirían contando con el respaldo militar y financiero de Estados Unidos. Sin embargo, este mismo compromiso prolongado también generó críticas dentro de ciertos sectores de la política estadounidense, que cuestionaban el costo de mantener una presencia prolongada en Afganistán y la viabilidad a largo plazo de las políticas de construcción estatal en el país.

6. CONCLUSIONES

El análisis revela que la loya jirga ha sido eficaz en consolidar el apoyo interno para decisiones políticas de alto nivel, pero su impacto en la arena internacional sigue siendo limitado debido a su naturaleza consultiva. La votación sobre el Acuerdo de Asociación Estratégica con los Estados Unidos demostró que, aunque la loya jirga no tiene poder vinculante, su aprobación es vista como un mandato moral que las autoridades deben respetar, reflejando la voluntad del pueblo afgano. Este

¹⁷⁸ Sultana, Razia, and Saira Aquil. "Review of Political Developments in Post-Taliban Afghanistan." *Pakistan Horizon* 62, no. 2/3 (2009): 41–62.

caso también destaca la complejidad de reconciliar las tradiciones islámicas con las exigencias de la diplomacia moderna, un desafío continuo para Afganistán en su camino hacia la democracia y la soberanía plena.

7. REFERENCIAS

- Akhtar, Zia. “*Loya Jirga and the Pashtun Tribes: Can a Truth, Justice, and Reconciliation Commission Restore the Trust of the Tribal Communities of the Khyber Pass?*” *Humanitäres Völkerrecht: Journal of International Law of Peace and Armed Conflict* 4, no. 1/2 (2021): 87–97.
- Basit, Abdul, Iftexharul Bashar, Mohammed Sinan Siyech, Sara Mahmood, and Amresh Gunasingham. “South Asia: Afghanistan, Bangladesh, India, Pakistan, Sri Lanka.” *Counter Terrorist Trends and Analyses* 11, no. 1 (2019): 33–64.
- Christina Jones-Pauly, and Neamat Nojumi. “Balancing Relations between Society and State: Legal Steps toward National Reconciliation and Reconstruction of Afghanistan.” *The American Journal of Comparative Law* 52, no. 4 (2004): 825–57.
- Domínguez Ávila, Carlos Federico. “Guerra y Paz En Afganistán: Un Análisis Del Conflicto Afgano En Perspectiva (1978-2008).” *Estudios de Asia y Africa* 43, no. 1 (135) (2008): 159–94.
- Giessmann, Hans-Joachim. “Kann Innerstaatlicher Frieden *Verhandelt* Werden?: Vorläufige Lehren Aus Dem Afghanischen Friedensprozess.” *Sicherheit Und Frieden (S+F) / Security and Peace* 38, no. 4 (2020): 206–14.
- Hanifi, M. Jamil. “Editing the Past: Colonial Production of Hegemony through the ‘Loya Jirga’ in Afghanistan.” *Iranian Studies* 37, no. 2 (2004): 295–322.
- Jalali, Ali A. “Afghanistan in 2002: The Struggle to Win the Peace.” *Asian Survey* 43, no. 1 (2003): 174–85.
- Jensen, Kara. “Obstacles to Accessing the State Justice System in Rural Afghanistan.” *Indiana Journal of Global Legal Studies* 18, no. 2 (2011): 929–50.
- Kamali, Mohammad Hashim. “References to Islam and Women in the Afghan Constitution.” *Arab Law Quarterly* 22, no. 3 (2008): 270–306.
- Lattimer, Mark. “Minority Participation and New Constitutional Law.” *International Journal on Minority and Group Rights* 12, no. 2/3 (2005): 227–44.

- Levi-Sanchez, Suzanne. "Civil Society In An Uncivil State: Informal Organizations In Tajik/Afghan Badakhshan." *Journal of International Affairs* 71, no. 2 (2018): 50–72.
- Ogata, Sadako. "Human Security: Theory and Practice." *St Antony's International Review* 1, no. 2 (2005): 11–23.
- Rubin, Barnett R. "Peace Building and State-Building in Afghanistan: Constructing Sovereignty for Whose Security?" *Third World Quarterly* 27, no. 1 (2006): 175–85.
- Sau, Ranjit. "Reconstruction of Afghanistan into a Modern Nation." *Economic and Political Weekly* 37, no. 2 (2002): 118–20.
- Shah, Babar. "Loya Jirga And The Present Day Afghanistan." *Strategic Studies* 20, no. 4 (2000): 146–59.
- Singh, Rai. "Emergency Loya Jirga Shapes Afghanistan's Future." *India Quarterly* 58, no. 2 (2002): 173–86.
- Sultana, Razia, and Saira Aquil. "Review of Political Developments in Post-Taliban Afghanistan." *Pakistan Horizon* 62, no. 2/3 (2009): 41–62.

SECCION III.

DEMOCRACIA, MOVIMIENTOS SOCIALES
Y TRANSPARENCIA:
SU PAPEL EN LA CONSTRUCCIÓN DE DERECHOS
HUMANOS FRENTE A LA GEOPOLÍTICA
Y LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES

CO-PLANIFICAR Y CO-GESTIONAR LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA: LA PARTICIPACIÓN Y COPRODUCCIÓN DESDE LA MIRADA DE LAS PERSONAS USUARIAS

ELENA M. CORTÉS-FLORÍN
Universidad de Alicante

VÍCTOR M. GIMÉNEZ-BERTOMEU
Universidad de Alicante

MARÍA ARAGONÉS-GONZÁLEZ
Universidad de Alicante

JAVIER FERRER-ARACIL
Universidad de Alicante

1. INTRODUCCIÓN

1.1. CONTEXTO Y CONCEPTUALIZACIÓN

En la actualidad, existe una gran variedad de trabajos que definen los conceptos de participación y coproducción desde una mirada teórica, académica y disciplinar. Ambos conceptos presentan similitudes en su significado, pero también diferencias.

En primer lugar, la participación es un concepto complejo de definir, polisémico y heterogéneo (De Castro, 2017; Ventosa, 2016), cuya formulación parte principalmente del ámbito de las Ciencias Sociales (Novella y Trilla, 2014; Ventosa, 2016), y del de las Ciencias Políticas (Del-fino et al., 2019; Fernández, 2020; Pestana, 2020), a partir de diferentes perspectivas disciplinarias y profesionales (Pigni y Vázquez, 2014). Su definición más general se recoge en la Real Academia Española (RAE, 2014), que define participar como “tomar parte en algo, recibir una parte de algo, compartir, tener las mismas opiniones o ideas que otra persona, tener parte en una sociedad, dar parte, noticiar y comunicar”.

Siguiendo la propuesta de Novella y Trilla (2014), la participación se configura a partir de cinco dimensiones conceptuales: 1) como derecho y responsabilidad ciudadana (Aparici y Osuna-Acedo, 2013; Aperador, 2019; García, 2019) 2) como un proceso de cambio y toma de decisiones individual y colectiva (García y Villa, 2020; Lasala-Navarro y Etxebarria-Kortabarría, 2020; Novella y Trilla; Sánchez-Cortez et al., 2017; Sanford y Rose, 2007); 3) como una herramienta y medio para tomar decisiones (Aparici y Osuna-Acedo, 2013; Franco et al., 2007; Sánchez, 2018); 4) como la capacidad individual y colectiva para participar (Hart, 1993; Pastor, 2006; Van-der Hofstad, 2005); y 5) y como un espacio y medio para relacionarse y comunicarse (Francés et al., 2015; Puig, 2004). Además, se conceptualiza a partir de cuatro premisas fundamentales: el compromiso de pertenencia a un grupo, la asunción de roles en la participación, el intercambio de opiniones y la toma de decisiones individual y conjunta (Alguacil, 2005; Saura, 2019).

Estudios previos sostienen que el concepto de participación es complejo de definir. Por ello, se conceptualiza en torno al nivel de control y poder ejercido en las decisiones por sus participantes (participación simbólica/participación real) (Arnstein, 1969; Hart, 1993), al tipo de contexto en el que se participa (ciudadana, comunitaria, política y social) (Pestana, 2020) y a la forma de participar (individual/colectiva, directa/indirecta y formal/informal) (Acuña et al., 2003; Arias-Cardona y Alvarado, 2015; Costa-Font, 2005; Brugué et al., 2013; Francés y Carrillo, 2008; De Maya y Font, 2004).

En segundo lugar, la coproducción, concepto reconocido en el ámbito de la gestión de los servicios públicos a nivel global, es similar al concepto de participación. Es un concepto polisémico y complejo de definir, al igual que la participación (Brandsen y Honingh, 2015; Jo y Nabatchi, 2016; Nabatchi et al., 2017; Verschuere et al., 2012). Conceptualmente, la coproducción se define como una forma de participación pública que involucra a las personas y profesionales en la toma de decisiones de los servicios públicos, por lo que se distancia de los modelos tradicionales de prestación de servicios. Así, las personas adoptan un rol activo como consumidoras (Co) y productoras (Producción) del servicio público durante todo el proceso participativo (Allen et al., 2018; Brudney y England, 1983; Durose et al., 2017; Osborne et al., 2012).

Teniendo en cuenta el contexto de nuestro estudio (los Servicios Sociales de Atención Primaria), la coproducción se entiende como un conjunto de procesos y técnicas en los que la población participa en la toma de decisiones de los asuntos públicos (Fernández et al., 2012; Vázquez-González, 2018). Sin embargo, aunque estudios recientes señalan cierta confusión en su uso y estudio (Brandsen y Honingh, 2015; Jo y Nabatchi, 2016; Nabatchi et al., 2017), la coproducción surge para “transformar el servicio público” y “explicar las prácticas que involucraban a las personas en la prestación de los servicios públicos” (Nabatchi et al., 2017, p. 4).

Con respecto a esto, la coproducción activa y transforma los roles y responsabilidades de las personas que están involucradas en estos servicios, por lo que pasan de ser consumidoras del servicio a convertirse en productoras del mismo (Osborne et al., 2012). De este modo, se establece una relación entre profesionales y personas usuarias en la que comparten “el poder de diseñar, planificar y evaluar” (Think Local Act Personal, s.f). Se trata de una forma nueva de producción de bienes y servicios públicos que cuenta con la participación de las personas en la toma de decisiones sobre la prestación de esos servicios (Boyle y Harris, 2009; Ostrom, 1996; Brudney y England, 1983; Surva et al., 2016), y un proceso de interacción que se desarrolla en la prestación del servicio público y que tiene en cuenta las capacidades y habilidades de las personas para llevarlo a cabo, a través del establecimiento de compromisos e interacciones (Elwyn et al., 2020; Filipe et al., 2017). También es una forma de participación que mejora la calidad de los servicios públicos a través de las relaciones que se establecen entre personas usuarias y profesionales (Elwyn et al., 2020; Batalden et al., 2016; Brudney y England, 1983).

En tercer lugar, la coproducción se vincula con el concepto de participación ciudadana. Según Fernández et al. (2012) y Vázquez-González (2018), la participación ciudadana se define como el conjunto de actividades y procesos que tienen como propósito que la ciudadanía participe en la toma de decisiones de los asuntos públicos que les afectan y en la gestión y funcionamiento de los gobiernos locales. Según el Diccionario de Trabajo Social (Fernández et al., 2012) y el estudio de Arnstein (1969), la participación ciudadana se articula a partir de tres niveles: 1) información (acceso a la información para poder participar y

entendimiento de la misma); 2) consulta y debate (realización de sugerencias y debates a través de un diálogo); y 3) participación en la gestión pública (toma de decisiones conjunta por los miembros de una colectividad: cogestión y autogestión ciudadana).

Según Elwyn et al. (2020), Nabatchi et al. (2017, p. 769), Löffler (2008, p. 12) y el Social Care Institute for Excellence [SCIE], (2012; 2013), el proceso o ciclo de la coproducción presenta las siguientes etapas o fases (p. 714): 1) codiseño (codiseñar en función de los factores contextuales y la forma en la que las personas contribuyen a su desarrollo); 2) codecisión/coplanificación (toma conjunta de decisiones y discusión explícita de los objetivos del proceso con respecto a las circunstancias y prioridades de las personas participantes); 3) codesarrollo/coprestación (etapa o fase donde se consideran y aprovechan las capacidades de las personas participantes para contribuir al desarrollo del proceso); y 4) coevaluación (evaluación conjunta de los resultados del proceso, y de los impactos y efectos).

Por último, con respecto al ámbito de este estudio, los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP), estos son considerados servicios de gestión y planificación pública en materia de protección social en España (Consejo General de Trabajo Social [CGTS], 2012). Los SSAP pertenecen al nivel de prestación generalista, es decir, el nivel primario de atención de los servicios sociales, con un ámbito de actuación circunscrito a un territorio determinado, que es próximo y accesible a la ciudadanía que reside en él (Casado y Fantova, 2007; Mira-Perceval et al., 2007). Por lo tanto, son servicios públicos que se establecen en el ámbito local y, que, por el tipo de servicios que prestan, se identifican como Organizaciones de Servicios Humanos (OSH) (organizaciones de bienestar), cuya materia prima son las personas (Giménez-Bertomeu, 2010), ya que producen servicios públicos y no bienes o productos manufacturados.

1.2. MARCO LEGAL

La coproducción se ha convertido en un asunto trascendental de las políticas internacionales y del desarrollo normativo europeo, ya que los países miembros de la Unión Europea incorporan en sus agendas públicas la activación de procesos y mecanismos de participación pública.

La participación aparece en el Preámbulo de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 como “el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión de los asuntos públicos”.

Los servicios sociales se inspiran en los principios europeos que se recogen en la normativa europea (Comunicación sobre la aplicación del programa comunitario de Lisboa sobre Servicios Sociales, de 26 de abril de 2006), cuyo contenido señala que estos servicios se sitúan en un proceso de modernización que adopta distintas formas, entre ellas, la participación de las personas en la gestión pública. De acuerdo con la Guía Práctica de Participación de Actores en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2020), en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), que recoge el derecho de las personas “a participar en los asuntos públicos”. (p. 28), se incluyen metas relativas a la participación en cuanto a: asegurarla de forma plena y efectiva en la vida política, económica y pública, garantizarla y promoverla en la esfera pública, privada y la sociedad civil (p. 26).

El derecho de participación deriva del mandato constitucional, en el cual se promulga que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes públicos del Estado, los cuales son los encargados y responsables de garantizarla (Constitución Española, 1978, [CE], art. 1.2). Corresponde a ellos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y grupos sean reales y efectivas, y facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2). Además, la CE garantiza, en sus artículos 23 y 105.b, el derecho ciudadano de participación en los asuntos públicos. Asimismo, los Estatutos de Autonomía reconocen la participación ciudadana dentro de su ámbito de competencias. También se reconoce en las Leyes autonómicas de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana con el objeto de implicar a la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, participar en los servicios sociales españoles constituye un derecho y una responsabilidad compartida entre las personas usuarias de estos servicios y los y las profesionales. En tal sentido, las leyes de servicios sociales autonómicas reconocen la participación como objetivo y principio regulador del sistema, y como derecho y responsabilidad ciudadana.

En el contexto local, la participación en los servicios sociales se identifica como parte de las responsabilidades que las corporaciones locales asumen con respecto a los intereses, derechos y necesidades ciudadanas en la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local. En estas leyes la participación se materializa a través del cauce municipal, con el objetivo de que se facilite la participación en la gestión de los asuntos locales a través de las entidades locales.

Pastor (2015; 2020) señala que las leyes de servicios sociales contemplan un mapa de mecanismos y cauces de participación ciudadana en el ámbito local de estos servicios formado por: mecanismos regionales de coordinación; comités técnicos de estudio de necesidades sociales y evaluación de calidad; comités de ética de los servicios sociales; órganos regionales, provinciales, forestales o insulares de participación con funciones de asesoramiento, consulta y propuesta (consejos de servicios sociales); órganos regionales asesores y consultivos; órganos colegiados de sectores de la acción social; mecanismos locales de participación en servicios sociales (consejos locales) y el fomento de la participación de la iniciativa social en los servicios sociales (Pastor, 2015, p. 241; Pastor, 2020, pp. 61-62).

En lo que respecta al contexto de este estudio, la participación de las personas en los procesos de toma de decisiones del Sistema Valenciano de Servicios Sociales, la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana, reconoce la participación en la planificación, gestión, seguimiento, organización, funcionamiento y evaluación de los servicios sociales, a través de procesos de participación que incluyan las fases de información, debate y retorno (art. 100.1). Por tanto, los poderes públicos deben promover y garantizar la participación de las personas en la planificación y desarrollo de los servicios sociales a través de las vías que se establezcan reglamentariamente (art. 6.4d), con el objeto de integrar los procesos deliberativos en la toma de decisiones y adecuar el sistema a las necesidades y a la diversidad de las personas en el proceso de participación a lo largo de su vida (arts. 94.1 y 100.1).

1.3. ESTADO ACTUAL DEL TEMA

En la última década se observa que el interés académico y profesional por la coproducción ha aumentado considerablemente, lo que ha generado un campo nuevo de estudio y práctica (Sicilia et al., 2019). Concretamente, la coproducción ha crecido de forma más rápida en los ámbitos sanitario y social, tanto a nivel internacional como nacional (SCIE, 2013). Asimismo, los trabajos de Beresford (2019) evidencian que su actual crecimiento podría estar vinculado con la aparición de nuevas necesidades, acontecidas en los años de pandemia por COVID-19 (Beresford et al., 2021a; 2021b; Teodorowski et al., 2021).

En Europa se registra una gran variedad de estudios que tienen como objetivo analizar empíricamente la percepción de las personas que son usuarias de los servicios de salud y servicios sociales (Jaspers y Tuurnas, 2021; Jaspers y Steen, 2019; Glomsås et al., 2021; Matscheck et al., 2020; Matscheck y Piuva, 2021; Rantamäki, 2017). De este modo, para Nykänen (2020), la participación de las personas usuarias de los servicios sociales es “una característica deseable del trabajo de los servicios sociales” (p. 569), que sigue creciendo a partir de estudios de metodología cualitativa que buscan analizar las experiencias de participación de personas usuarias y profesionales de este sector (Bromark et al., 2023; Killi et al., 2021; Liaaen y Soderstrom, 2023).

En España, como antecedentes, se identifican algunos estudios empíricos que analizan las experiencias de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales sobre los procesos de atención e intervención social (Azcona-Martínez y Martínez, 2022; Benito-Herráez et al., 2017; Martínez-Román et al., 2013; Moreno-Márquez, 2012; Quiroga et al., 2021; Sánchez, 2018). Sin embargo, la mayoría de estos trabajos tiene objetivos de tipo sustantivo, teórico o conceptual más que instrumental (Giménez-Bertomeu et al., 2019).

Recientemente encontramos investigaciones empíricas que se interesan por la opinión de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en torno al tema de la participación en el ámbito de la intervención profesional (Azcona-Martínez y Martínez-Virto, 2022; Cortés-Florín, E.M. 2022; Cortés-Florín et al., 2023; Giménez-Bertomeu,

2023; Giménez-Bertomeu et al., 2023; Palacin et al., 2021). A pesar de ello, el interés por la participación de las personas en la gestión y planificación de los servicios públicos, en este caso, los servicios sociales, sigue siendo más escaso que en otros ámbitos.

Como antecedentes, destacan algunos trabajos que, desde una perspectiva teórica, analizan los mecanismos o cauces de participación ciudadana municipales en el ámbito de los servicios sociales (Arenas, 2016; Caravantes, 2020; Pastor, 2015) y otros que, empíricamente, evalúan la calidad de los servicios y la actividad de sus profesionales (Arenas, 2016; Doménech-López y Giménez-Bertomeu, 2012; Giménez-Bertomeu, 2012; Giménez-Bertomeu y Doménech-López, 2012; Giménez-Bertomeu et al., 2012; Martínez-Román, 2010).

Excepcionalmente, en el trabajo de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES, 2021), se analiza, desde la perspectiva de las personas usuarias, el funcionamiento de estos servicios. Por su parte, encontramos recientemente dos investigaciones que se centran en la perspectiva profesional: por un lado, en el análisis de la participación sobre el funcionamiento de los servicios sociales a partir de mecanismos de participación ciudadana (consejos y foros de consulta) (Bergantiños et al., 2024), y, por otro lado, en el análisis de la participación ciudadana en los servicios sociales (Berasaluze et al., 2023). Ambos trabajos señalan dificultades para participar en la gestión de los servicios sociales y la presencia de una participación de tipo consultivo en estos procesos, con limitaciones institucionales y profesionales que dificultan dicha participación.

2. OBJETIVO

El objetivo de este estudio es conocer las opiniones y percepciones de las personas usuarias de los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) sobre sus experiencias de participación y coproducción en la gestión y planificación de estos servicios.

Este trabajo forma parte de una línea de investigación más amplia del Grupo de Investigación sobre Trabajo Social y Servicios Sociales (GI-TSS) de la Universidad de Alicante, enmarcado en el proyecto de

Laboratorio de Servicios Sociales de Alicante, financiado por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas (Generalitat Valenciana),

3. METODOLOGÍA

3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN Y ENFOQUE

Se trata de una investigación cualitativa de enfoque exploratorio y descriptivo. Las preguntas de investigación buscan responder a lo siguiente: ¿cómo perciben las personas usuarias de los SSAP la participación en la gestión y planificación de estos servicios?, ¿qué entienden por participar en la gestión y planificación de los servicios sociales?, ¿qué dificultades o limitaciones existen para participar? ¿qué propuestas o ideas tienen para facilitar la participación? y ¿qué responsabilidades y roles tienen las partes involucradas en el proceso?

3.2. ÁMBITO GEOGRÁFICO DEL ESTUDIO

El ámbito geográfico del estudio fueron los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) del municipio de Alicante.

3.3. PARTICIPANTES

Las personas participantes de las entrevistas fueron personas usuarias de los SSAP del municipio de Alicante.

Para la selección de los y las participantes se empleó un muestreo de carácter intencional, teórico y no probabilístico (Alaminos y Castejón, 2006; Carrero et al., 2006; Corbetta, 2007; Ruiz, 2012). La selección de la muestra obedeció a los principios de “accesibilidad, heterogeneidad y representación” (Valles, 1999, p. 93).

Como criterios de entrada de la muestra se tuvo en cuenta: 1) ser persona usuaria de los SSAP, es decir, que haya utilizado alguna de las prestaciones básicas y complementarias de los SSAP reguladas y financiadas por el Plan Concertado de Servicios Sociales; 2) ser mayor de edad (igual o superior a 18 años); y 3) disponer de un tiempo de relación suficiente con los SSAP de mínimo 1 año y alrededor de 10-12 contactos no puntuales. La muestra fue escogida en función de los datos

obtenidos en la Memoria del Plan Concertado de 2018-19 de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social [MSCBS], 2019), que recoge el número total de personas que son usuarias reales de los servicios sociales por perfil de género y sector de población.

Como resultado de la muestra, atendiendo a los datos del Sistema Estatal de Información sobre Servicios Sociales (SEISS) (IMSERSO, 2015), se estableció un total de 15 personas, de las cuales 6 fueron hombres (40%) y 9 mujeres (60%), (ver tabla 1):

TABLA 1. *Criterios de selección de la muestra*

	Género		Total
	Hombre (40%)	Mujer (60%)	
1. Familias o personas con dificultades de inserción socioeconómica	1	1	2
2. Familias con menores en riesgo/infancia	1	1	2
3. Personas dependientes y/o con discapacidades y/o con enfermedad mental y/o terminal	1	1	2
4. Familias o personas extranjeras, inmigrantes o refugiadas y aisladas, minorías étnicas	1	1	2
5. Personas mayores	1	1	2
6. Jóvenes	1	1	2
7. Mujeres	0	3	3
TOTAL	6	9	15

Fuente: elaboración propia

3.4. INSTRUMENTO DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN

La técnica seleccionada para la recogida de datos primarios fue de carácter cualitativo (Ramos, 2015; Taylor y Bogdan, 1992). El instrumento utilizado para recopilar los datos de las personas usuarias de los SSAP fue la entrevista en profundidad (Valles, 1999).

Para recoger los datos sociodemográficos de las personas entrevistadas, se utilizó un formulario de recogida de datos (acerca del género, edad, tiempo de contacto con los SSAP y tipo de prestación y/o equipamiento utilizado).

3.5. PROCEDIMIENTO

El desarrollo de las entrevistas se realizó entre los meses de mayo y julio de 2021. Las entrevistas se iniciaron el día 28 de mayo de 2021 y finalizaron el 14 de julio de 2021.

El procedimiento siguió la siguiente estructura: 1) selección de la muestra de participantes y revisión bibliográfica; 2) realización del guion de la entrevista y categorización de temas a tratar; 3) citación de los/las participantes de las entrevistas, atendiendo a los criterios preestablecidos; 4) formalización de las primeras entrevistas; 5) transcripción, categorización y codificación de los resultados; y 6) obtención y presentación de los resultados finales.

3.6. ANÁLISIS DE LOS DATOS

Para el análisis de las entrevistas se utilizó el software de análisis cualitativo *Atlas.ti.*, v. 7.5.18.

Se siguió el método de análisis del discurso. Se codificaron los fragmentos de los discursos a través de códigos alfanuméricos con el fin de anonimizar la identidad de las personas participantes, para posteriormente incluir algunos de estos fragmentos literales en el informe de resultados. Una vez analizada la información se procedió a identificar la estructura y los significados de los datos de acuerdo con el enfoque de la Teoría Fundamentada (Charmaz, 2006; Corbin y Strauss, 2008; Glaser, 2001, 2003, 2005; Glaser y Strauss, 1999). Así, se generaron categorías analíticas mediante una estrategia de codificación abierta y de codificación axial sobre el contenido de los discursos.

La estructura del análisis estableció categorías deductivas e inductivas. Por lo tanto, el proceso de codificación se dividió en dos ciclos: por un lado, un primer ciclo que se desarrolló a través de la categorización inicial de los datos teóricos y su correspondiente codificación; y, por otro lado, un segundo ciclo que fue inductivo, a partir de los discursos.

4. RESULTADOS

La muestra final se estableció en 16 personas. Se añadió una persona más con el perfil de género “hombre” y el sector de población “familias o personas con dificultades de inserción socioeconómica”. La participación fue del 100%.

4.1. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Los/las participantes fueron fundamentalmente mujeres (56,25% del total), frente al 43% del total de hombres que participaron. El perfil sociodemográfico de las personas participantes se ha incluido en la tabla clasificatoria siguiente (ver tabla 2):

TABLA 2. *Perfil sociodemográfico de las personas participantes*

	n	%
Género		
Mujer	9	56,2
Hombre	7	43,8
Total	16	100,0
Edad		
Menos de 25 años	2	12,5
De 25 a 50 años	8	50,0
Más de 50 años	6	37,5
Total	16	100,0
Tiempo de contacto con los SSAP		
De 1 a 2 años	4	25,0
De 3 a 4 años	5	31,3
De 5 a 6 años	2	12,5
Más de 6 años	5	31,3
Total	16	100,0
Tipo de prestación y/o equipamiento utilizado		
Información y orientación	16	27,1
Prevención e inserción	13	22,0
Prestaciones Económicas	12	20,3
Apoyo a la Unidad Convivencial y Ayuda a Domicilio	8	13,6
Fomento de la solidaridad y cooperación social	8	13,6
Alojamiento alternativo	2	3,4
Total	59	100,0

Fuente: elaborado por el Grupo de Investigación sobre Trabajo Social y Servicios Sociales (GITSS).

Con respecto al tipo de prestación recibida por parte de las personas participantes, la prestación más representada entre todas y todos los participantes es la de “Información y Orientación” (n=16) (100%). Le sigue en segundo lugar de manera consecutiva las prestaciones de “Prevención e Inserción” (n=13) (81,25% del total), “Prestaciones Económicas” (n=12) (75%), “Apoyo a la Unidad Convivencial y Ayuda a Domicilio” (n=8) (50%) y “Fomento de la Solidaridad y Cooperación Social” (n=8) (50%). Finalmente, la prestación de “Alojamiento Alternativo” es la menos representada de entre el total de participantes (n=2) (12,5%).

4.2. ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN PARA LAS PERSONAS USUARIAS DE LOS SSAP?

Los resultados de las entrevistas muestran que la participación se conceptualiza como un proceso que incluye “descubrir”, “conocer la realidad”, “tener en cuenta opiniones”, “proponer y hacer”, “tener la capacidad de decidir”, como “un medio para cubrir necesidades/problemas”, así como “una garantía para solucionarlos”. Además, la participación en la planificación y gestión de los SSAP se vincula con el concepto de participación ciudadana, lo que resalta la colaboración entre la ciudadanía y la administración local, responsable de garantizarla:

La palabra participar a mí me suena como a un verbo en el que uno, voluntariamente o por iniciativa propia, adquiere un compromiso de estar en una... como el que participa en una ONG, es decir, voy a ver porque tengo compromiso en este caso. Es como si eres usuario o cliente de un servicio y en ese caso, más que una participación como tal, haces un uso que se da un servicio y tú haces un uso... [EP09]

(...) podría aportar mi experiencia y podría ayudar a mejorar en muchas cosas, que sí que yo creo que se pueden mejorar muchas cosas [EP12]

Además, la mayoría de las personas participantes manifestó que la participación debe ser voluntaria, presencial, personalizada y estar registrada por escrito. En palabras de una de las personas entrevistadas:

Por escrito también es importante, pero el tú a tú es muy importante el poder opinar, y poder pues exponer tus cosas, y por escrito, ¿no? eso es lo importante, tanto por escrito como hablándolo... ¿sabes? [EP04]

Con respecto a la forma de participar, surgieron diferencias en torno a cómo conciben la trayectoria de la participación (directa o indirecta): por un lado, manifestaron que esta se haga de forma directa con la administración; y, por otro lado, que se lleve a cabo a través de la intermediación de los y las profesionales o de los centros sociales:

Porque yo creo que la forma más directa de saber es a través de un usuario y yo he sido usuaria y yo creo que es la forma más directa, porque muchas veces las personas que están muy arriba en la administración pueden recibir informes y todo, pero alguna cosa, algún detalle, porque no puedes estar al detalle del todo, y si nos dan esa oportunidad y podemos como dar más detalles de cada cosa, pues sería muy interesante. (...) Yo creo que la administración no podría ponerse directamente en contacto, yo lo veo un poco muy lejano a eso, yo creo que sería a través de cada centro social y según la coordinadora o el coordinador de cada centro, evalúe ciertos criterios que ellos consideren y puedan elegir a ciertas personas o no para que puedan participar, pero yo creo que tendría que ser a través de cada centro coordinarse [EP12]

Asimismo, la mayoría de las personas entrevistadas mencionaron que la participación requiere implicarse individual y grupalmente, considerando que ambos niveles son necesarios para participar y tomar decisiones:

Yo digo siempre: juntos podemos hacer muchas cosas positivas, pero hay que juntarse, eliminar la discriminación, eliminar el racismo, eliminar la desigualdad, que sepan que somos todos iguales, y a lo mejor mis ideas puedo aportarte a ti algo, tus ideas me puedes aportar a mí y conjuntamente podemos hacer muchas cosas. como dice el filósofo Unamuno viajando se elimina la xenofobia, el racismo, leyendo se elimina el fascismo, que es muy interesante, esta frase me encanta, me gusta mucho. [EP08]

4.3. LIMITACIONES O DIFICULTADES PARA PARTICIPAR

La mayoría de las personas participantes identificó algunas dificultades para participar, tales como el desconocimiento o la falta de acceso a la información sobre el funcionamiento de los SSAP, posibles resistencias institucionales, administrativas y profesionales, distanciamiento o desconexión entre la ciudadanía y las instituciones. Una de las personas entrevistadas expresó:

(...) la responsabilidad en este caso está repartida por partes, pero siempre por decirlo así, si la pirámide de mando es así, la pirámide de responsabilidad es al revés, porque los que más posibilidades tienen de

cambiar las cosas es desde arriba, pero la parte de mandos intermedios y de técnicos que están por el medio, yo creo que las principales resistencias se encuentran ahí siempre en cuanto a cualquier cosa [EP09]

Como explicó otra de las personas entrevistadas, la falta de información también dificulta la participación y la capacidad para decidir:

Si yo tengo información en ese aspecto, soy más funcional que tú, porque tengo información de lo que tengo que hacer. A eso me refiero. Y que la administración fomenta mucho eso, porque también es una forma de evitar mucho coste negativo de muchas cosas que se pueden evitar, que realmente no tiene por qué pasar [EP14]

4.3. ROLES Y RESPONSABILIDADES

La participación y/o coproducción en la gestión de los SSAP implica que las personas usuarias asuman la responsabilidad y capacidad para tomar decisiones, mientras que los y las profesionales tienen el deber de facilitar esa toma de decisiones y ser intermediarios/as entre las administraciones y la ciudadanía. Para ello, la administración local tiene la responsabilidad de garantizar la participación y asumirla. Se trataría, por lo tanto, de una responsabilidad conjunta, así como opina, por ejemplo, uno/a de los/las entrevistados/as:

Bueno, depende, yo diría que la responsabilidad... (...) Es lo que te iba a decir, la responsabilidad va a ser conjunta porque uno se compromete a dar... a ser responsable de sus gastos y sus opiniones y esto, y los de arriba también que sepan que mira, se hacen responsables y conjuntamente seguro que podemos llegar a un mundo mejor, a un acuerdo... (...) Ideal, que cuesta, pero intentando se puede llegar. [EP08]

La mayoría de las personas entrevistadas destacó la importancia de la responsabilidad individual y colectiva para tomar decisiones. De esta manera, opinaron que las personas deben tener la responsabilidad de opinar y decidir sobre las cuestiones que les afecten, contando con la información necesaria para poder hacerlo:

En principio, las propuestas tenían que ser las personas que viven las vivencias, o sea, los grupos; ellos son los que al final saben sus necesidades, son los que necesitan; entonces, ellos son los que, claro... Y eso también al final es información, porque si ya sabemos dónde están los grupos, la persona también puede hacer propuestas, pero porque ya ha recibido primero esta información de los grupos. [EP14]

Varias personas destacaron que los/las profesionales deben orientar esa participación y decidir también en ella. Asimismo, señalaron que las decisiones deben estar supervisadas por la administración local:

Yo creo que tú expones una cosa y luego los profesionales lo tendrán que valorar. (...) Yo creo que tenemos que participar todas. Y exponer y decir las cosas que no nos parecen, que no nos gustan. [EP04]

Sí, que haya supervisión, más o menos como funcionan las asociaciones, que tú al final te comunicas con la administración, presentas cosas a la administración, que haya supervisión, que haya ahí, que vale, existen estas asociaciones, existen estos puntos de información o de..., pero para todo, ¿no? derechos, cursos, formación, todo lo que sea, más o menos como ya funcionan muchas asociaciones ahora, porque luego también haya dentro de la Administración, a dónde vamos a dar explicaciones, bueno, que haya alguien que supervise también todo eso, que sea algo conjunto. [EP14]

Así, las personas entrevistadas señalaron que los principales roles que los/las profesionales deben asumir para facilitar la participación son de intermediario/a, facilitador/a, capacitador/a, acompañamiento y guía, a través de actitudes no impositivas ni directivas, y actuando con empatía, cercanía y a través de la escucha activa:

Normalmente deberían de estar para ayudar y apoyar, pero si se ponen ahí de soldados o ahí de bloqueo al final no merece la pena, no es lo que esperamos de ellos. (...) Vemos una barrera y además no es lo que esperamos de los servicios sociales, servicios sociales tiene que ir socialmente ayudando, apoyando a la gente, porque socialmente somos todos iguales. [EP08]

Yo creo que con mucha empatía es lo principal, cuando tú estableces una empatía te da esa libertad de poder decir todo lo que piensas y sentirte escuchado, si tú no sientes esa empatía te vas a cohibir y de repente tienes alguna cosa que decir, y no la dices porque no te sientes identificado... [EP12]

Finalmente, coinciden en que para participar las personas deben tener la voluntad de hacerlo, lo que supone informar sobre su situación, expresar sus necesidades, aportar sus ideas y experiencias:

(...) a lo mejor han llegado a veces trabajadores nuevos, funcionarios o contratados, y no saben de qué va el funcionamiento, mismamente en información, y si contáramos, digo yo, con personas que tenemos un tiempo ya en esas circunstancias y sabemos más o menos cómo va, por lo menos qué mínimo que acepten una opinión, porque a veces les dices algo y te declaran enemigo público. (...) Por lo menos ayudarles. [EP13]

5. DISCUSIÓN

A continuación, se presentan y discuten los principales resultados de este trabajo, conectados con los temas introducidos al inicio del estudio.

En primer lugar, la forma en la que las personas perciben la participación en los servicios sociales no difiere mucho de las definiciones que la literatura hace de la participación. Se incorpora el factor de la voluntariedad como clave para participar, teniendo en cuenta las necesidades y capacidades de las personas para hacerlo y sus experiencias en el servicio. Otros factores que surgen con respecto a este concepto son el interés por satisfacer necesidades individuales y colectivas y la colaboración con los y las profesionales para lograrlo. Por lo tanto, las personas definen un tipo de participación que se distancia de la de tipo consultivo y prevalece la toma de decisiones directa e indirecta, individual y grupal, personalizada y colectiva (Acuña et al., 2003; Arnstein, 1969; Arias-Cardona y Alvarado, 2015; Costa-Font, 2005; Brugué et al., 2013; De Maya y Font, 2004; Francés y Carrillo, 2008; Hart, 1993; Pereda et al., 2012; Pestana, 2020).

En segundo lugar, se cumple con las cuatro premisas que se recogen en los trabajos de Alguacil (2005) y Saura (2019) sobre lo que significa la participación. Se aprecia la búsqueda de un rol activo en la participación por parte de las personas usuarias de estos servicios, que permita tomar decisiones y ser responsables de las mismas (Allen et al., 2018; Brudney y England, 1983; Durose et al., 2017; Osborne et al., 2012, SCIE, 2013), a través de un proceso de toma de decisiones compartida entre personas usuarias y profesionales (Fernández et al., 2012; Think Local Act Personal, s.f.; Vásquez-Gonzalez, 2018), que busque, de acuerdo con Nabatchi et al. (2017), la transformación de los servicios sociales, a partir de propuestas para que esto se pueda lograr.

En tercer lugar, los resultados no presentan un tipo de participación diferenciada por etapas o fases (Elwyn et al., 2020; Löffler, 2008; Nabatchi et al., 2017; SCIE, 2012; 2013). Las personas entrevistadas señalan la forma de participar o trayectoria para poder hacerlo, pero no las etapas o fases del proceso (codiseño, coplanificación...). Se habla, sobre todo, del establecimiento de compromisos e interacciones (Elwyn et al.,

2020; Filipe et al., 2017). Otro de los elementos observados es el papel de las partes involucradas: personas usuarias, profesionales y administración local. Se recoge que la administración actúa como garante, mientras que el/la profesional media entre ciudadanía y administración. Es importante también que la administración facilite el acceso a la información y a los canales de participación en los servicios sociales (Pastor, 2015; 2020).

Finalmente, en línea con los resultados de Bergantiños et al. (2024) y Berasaluze et al. (2023), las personas usuarias de los SSAP señalan que la participación enfrenta dificultades institucionales y profesionales que afectan tanto en el proceso participativo como en el acceso al mismo, lo cual invita a una reflexión profunda del papel que tiene la administración y las políticas sociales de cara a facilitar estos procesos. Así, se sugiere la creación de espacios de encuentro que permitan la participación y las interacciones entre las partes involucradas.

6. CONCLUSIONES

Se concluye con algunas propuestas para participar en los SSAP que las personas entrevistadas, a partir de los resultados obtenidos, sugieren, como son: reconocer la importancia de la experiencia ciudadana en el contexto de estos servicios, facilitar la participación y la presentación de propuestas ciudadanas, crear una base de datos unificada, donde se compartan con otras administraciones las experiencias de participación y propuestas ciudadanas. organizar encuentros o espacios para participar entre las personas usuarias, profesionales y directivos, y capacitar a la ciudadanía y a los/las profesionales para tomar decisiones.

Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio en el que se analiza la participación de las personas en el ámbito de la intervención individual y familiar de los servicios sociales. Por tanto, explorar el ámbito de la gestión y planificación en los SSAP ha servido para ampliar el estudio y enriquecer sus resultados.

Se plantea la posibilidad de ampliar este análisis, abarcando toda la provincia de Alicante y otros territorios y extendiéndolo a los servicios sociales especializados.

7. REFERENCIAS

- Acuña, E., Nuñez, A., y Radrigán, M. (2003). Un marco conceptual para el análisis de la participación. PRO-ASOCIA. Universidad de Chile (UdeC), uniRcoop, 1(1), 70-84.
<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/127208>
- Alaminos, A. y Castejón, J. L. (2006). Elaboración, análisis e interpretación de encuestas, cuestionarios y escalas de opinión. Universidad de Alicante.
- Alguacil, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. Polis, Revista Latinoamericana, (12). <https://bit.ly/3AFJlb2>
- Allen, K., Needham, C., Hall, K. y Tanner, D. (2018). Participatory research meets validated outcome measures: Tensions in the co-production of social care evaluation. Social Policy Administration, 53(2), 311-325.
<https://doi.org/10.1111/spol.12468>
- Aparici, R. y Osuna-Acedo, S. (2013). La Cultura de la Participación. Revista Mediterránea de Comunicación, 4(2), 137-148.
<https://doi.org/10.14198/MEDCOM2013.4.2.07>
- Aperador, P. (2019). El reto de la participación en las organizaciones del tercer sector. A fondo, Revista Documentación Social, Revista para pensar la intervención social, (1). Recuperado de <http://bit.ly/4hIG7K1>
- Arenas, M. (2016). ¿Usuarios o ciudadanos? Intervención y participación en las políticas y servicios sociales. Comunitania: Revista internacional de trabajo social y ciencias sociales, (11), 27-43.
<https://doi.org/10.5944/comunitania.11.2>
- Arias-Cardona, A.M. y Alvarado, S.V. (2015). Jóvenes y política: de la participación formal a la movilización informal. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 13(2), 581-594.
<https://doi.org/10.11600/1692715x.1322241014>
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, 35(4), 216-224.
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Azcona-Martínez, A. y Martínez-Virto, L. (2022). Propuestas para promover la inclusión social: un análisis a partir de experiencias de personas usuarias de servicios sociales de Navarra. Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social, 29(1), 84-105. <https://doi.org/10.14198/ALTERN.19667>
- Batalden M., Batalden P., Margolis P., Seid, M., Armstrong, G., Opipari-Arrigan, L. y Hartung, H. (2016). Coproduction of healthcare service, BMJ Quality Safety, (25), 509–517. <http://dx.doi.org/10.1136/bmjqs-2015-004315>

- Benito-Herráez, E.M., Alsinet i Mora, C. y Maciá-Antón, A. (2017). La participación de las personas sin hogar en los recursos de atención social. Una evaluación cualitativa. *Trabajo Social Global, Revista de Investigaciones en Intervención Social*, 7(13), 118-141. <http://hdl.handle.net/10481/48813>
- Berasaluze, A., Zubillaga-Herran, N., Bergantiños, N. y García, A. (2023). Una mirada profesional sobre la participación de la ciudadanía en los Servicios Sociales. *Revista Prisma Social*, (43), 10–33. <https://bit.ly/3Cv9rDx>
- Beresford, P. (2019). Public participation in health and social care: exploring the co-production of knowledge. *Frontiers in Sociology, Policy and Practice Reviews*, 3(41), 1-12. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2018.00041>
- Beresford, P., Farr, M., Hickey, G., Kaur, M., Ocloo, J., Tembo, D. y Williams, O. (2021a). COVID-19 and Co-production in Health and Social Care Research, Policy, and Practice. Volume 1: The Challenges and Necessity of Co-production. Bristol University Press. <https://bit.ly/4evjq9h>
- Beresford, P., Farr, M., Hickey, G., Kaur, M., Ocloo, J., Tembo, D., y Williams, O. (2021b). COVID-19 and Co-production in Health and Social Care Research, Policy, and Practice. Volume 2: Co-production Methods and Working Together at a Distance. Bristol University Press. <https://bit.ly/3AIfc06>
- Bergantiños, N., García A., Berasaluze, A. y Zubillaga-Herran, N. (2024). Consejos y foros de participación en servicios sociales: Una aproximación a la perspectiva de los/as profesionales. *Oñati Socio-Legal Series*, 14(4), 955–982. <https://doi.org/10.35295/osls.iis1.1881>
- Boyle, D. y Harris, M. (2009). The Challenge of co-production: how equal partnerships between professional and the public are crucial to improving public services. Nesta, Making innovation publish.
- Brandsen, T. y Honingh, M. (2015). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review* 76(3), 427-435. <https://doi.org/10.1111/puar.12465>
- Bromark, K., Knutsson, O. y Weitz, Y. S. (2023). Co-designing a dynamic tool to enhance participation for young people: A participatory design project with young service users and social workers. *Children and Youth Services Review*, 147, 106856. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2023.106856>
- Brudney, J., y England, R. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59-65. <https://doi.org/10.2307/975300>

- Brugué, J., Font, J. y Gomà, R. (2003). Participación y Democracia. Asociaciones y Poder Local. En R. Adell y M.J. Funes. (Eds.), Movimientos sociales: cambio social y participación (pp. 109-132). Varia.
- Caravantes, G.M. (2020). El derecho de participación en las políticas sociales: el proceso participativo para la elaboración de la Ley valenciana de Servicios Sociales. Cuadernos de Trabajo Social, 33(1), 99-113. <https://doi.org/10.5209/cuts.65682>
- Carrero, V., Soriano, R. M. y Trinidad, A. (2006). Teoría fundamentada (Vol. 37). CIS.
- Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. BOE núm. 47, de 24/02/1989. Texto consolidado. <https://bit.ly/3OgFGc5>
- Casado, D. y Fantova, F. (2007). Perfeccionamiento de los Servicios Sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre la autonomía y dependencia. Cáritas-FOESSA.
- Charmaz, K. (2006). Constructing grounded theory. A practical guide through qualitative analysis. Sage.
- Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea. <https://bit.ly/3AxGWEP>
- Consejo General del Trabajo Social (2012). Código Deontológico del Trabajo Social. <https://bit.ly/3Cw1le0>
- Constitución Española, de 06 de diciembre de 1978. BOE núm 311, de 29/12/1978. Última actualización: 17 de febrero de 2024. <http://bit.ly/4hRQBGM>
- Corbetta, P. (2007). Metodología y técnicas de investigación social. Mcgraw-hill.
- Corbin, J. y Strauss, A. (2008). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la Teoría Fundamentada. Universidad de Antioquia. <https://dx.doi.org/10.4135/9781452230153>
- Cortés-Florín, E. M. (2022). La participación y/o coproducción en los Servicios Sociales: Significados, alcance, estrategias e implicaciones desde la perspectiva de las personas usuarias y profesionales. [Tesis doctoral no publicada]. Universidad de Alicante.
- Cortés-Florín, E. M., Doménech-López, Y. y Ferrer-Aracil, J. (2023). La coproducción en los servicios sociales: Consideraciones sobre su implementación en la planificación de los servicios y políticas sociales. Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social. Universitat de les Illes Balears. <http://hdl.handle.net/11201/164958>

- Costa-Font, J. (2005). Participación colectiva y revelación de preferencias sobre programas sanitarios: un enfoque de sistema sanitario. *Gaceta Sanitaria*, 19(3), 242-252. <https://bit.ly/4fLk5Ey>
- De Castro, D. (2017). Didáctica de la participación [Reseña del libro *Didáctica de la participación*, de V.J. Ventosa]. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, (30), 223-224. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=135052204020>
- Delfino, G., Beramendi, M. y Zubieta, E. (2019). Participación social y política en Internet y brecha generacional. *Revista de Psicología*, 37(1), 195-216. <https://doi.org/10.18800/psico.201901.007>
- De Maya, S. y Font, J. (2004). Participación individual: necesidad, dificultades y estrategias. *Intervención Psicosocial*, 13(3), 345-359. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179817830004>
- Doménech-López, Y. y Giménez-Bertomeu, V.M. (2012). Percepciones sobre la calidad de los Servicios Sociales de las personas jóvenes usuarias: utilidades para el diseño de estándares de calidad. *Revista de Estudios de Juventud*, 8(97), 123-146. http://www.injuve.es/sites/default/files/2012/45/publicaciones/revista%2097_8.pdf
- Durose, C., Needham, C., Mangan, C. y Rees, J. (2017). Generating 'good enough' evidence for co-production. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 13(1), 135-151. <https://doi.org/10.1332/174426415X14440619792955>
- Elwyn G., Nelson E., Hager A. y Price, A. (2020). Coproduction: when users define quality. *BMJ Quality & Safety*, 29(9), 711-716. <http://dx.doi.org/10.1136/bmjqs-2019-009830>
- Fernández, P. (2020). La participación política como herramienta de inclusión para una ciudadanía plena de las mujeres. *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*, (15), 447-460. <https://bit.ly/3AIfkN8>
- Fernández, T., De Lorenzo, R. y Vázquez, O. (Eds.) (2012). *Diccionario de Trabajo Social*. Alianza.
- Filipe A., Renedo A., y Marston C. (2017). The co-production of what? Knowledge, values and social relations in health care, *PLoS Biology*, 15(5), e2001403. <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.2001403>
- Francés, F.J., Alaminos, A., Penalva, C. y Santacreu, O.A. (2015). *La investigación participativa: métodos y técnicas*. Pydlos Ediciones.
- Francés, F. y Carrillo, A. (2008). *Guía Metodológica para la implementación de un presupuesto participativo*. Colección Monografías, 4, Colectivo PREPARACIÓN. <https://bit.ly/3CuYQIM>

- Franco, P., Franco, B. y Guilló, C.I. (2007). De la participación como elemento de la intervención social, a la intervención social como instrumento para garantizar la ciudadanía activa. *Documentación social*, (145), 115-131.
- García, P. (2019). La participación en clave de derecho humano. A fondo, *Revista Documentación Social*, (1), Cáritas Española. Recuperado de <https://bit.ly/3Az75mG>
- García, J. y Villa, J. (2020). Participación protagónica de las personas adultas mayores y la actuación profesional del Trabajo Social. *Investigaciones sociales*, 23(43), 211-222. <http://dx.doi.org/10.15381/is.v23i43.18494>
- Giménez-Bertomeu, V.M. (2010). Las organizaciones de servicios sociales de atención primaria: estática, dinámica y propuestas de futuro. *Diputació de Alicante*. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/22160>
- Gimenez-Bertomeu, V. M. (2012). Investigar desde el Trabajo Social: Aprendizajes en I+D en el Marco del Proyecto INCASS. *Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales*, (4), 49-72. <http://hdl.handle.net/10045/27659>
- Giménez-Bertomeu, V. M. y Doménech-López, Y. (2012). Expertos por la experiencia y expertos por la profesión. Visiones sobre la práctica profesional en los Servicios Sociales de Atención Primaria. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(2), 439-449. https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n2.39628
- Giménez-Bertomeu, V.M., Doménech-López, Y., Lillo-Beneyto, A. y Lorenzo-García, J. (2012). La calidad en los servicios sociales de atención primaria desde la perspectiva de las personas usuarias. *Portuaria: Revista de Trabajo Social*, 12(Nº Extra), 61-71. <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/5936>
- Giménez Bertomeu, V.M., Mesquida, J.M., Parra, B. y Boixadós, A. (2019). El diagnòstic social en els serveis socials bàsics. Fonaments teòrics, normatius i professionals d'una tasca clau. *Diputació de Barcelona*.
- Giménez-Bertomeu, V.M. (2023). Guía metodológica para la participación de personas usuarias en los Servicios Sociales de Atención Primaria. *Universidad de Alicante*.
- Giménez-Bertomeu, V. M., Cortés-Florín, E. M. y Ferrer-Aracil, J. (2023). La coproducción en la toma de decisiones de los Servicios Sociales de Atención Primaria desde la perspectiva de profesionales y directivos. En F. J. Ródenas, J. Lacomba, J. V. Pérez, E. Mut y J. Garcés (Eds.), *Trabajo social en la sociedad contemporánea: ética, cuidado y digitalización* (pp. 515-536). *Tirant humanidades*.
- Glaser, B. (2001). *The Grounded Theory Perspective I: Conceptualization Contrasted with Des-cription*. *Sociology Press*.

- Glaser, B. (2003). *The Grounded Theory Perspective II: Description's Remodeling of Grounded Theory*. Sociology Press.
- Glaser B. (2005). *The Grounded Theory Perspective III: Theoretical coding*. Socio-logý Press.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1999). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Aldine de Gruyter.
- Glomsås, H. S., Knutsen, I. R., Fossum, M. y Halvorsen, K. (2021). 'They just came with the medication dispenser'-a qualitative study of elderly service users' involvement and welfare technology in public home care services. *BMC health services research*, 21(1), 1-11.
<https://doi.org/10.1186/s12913-021-06243-4>
- Hart, R. A. (1993). *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*. Ensayos Innocenti 4. UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/4hSsAQe>
- IMSERSO (2015). *Sistema de Información de Personas Usuarías de Servicios Sociales*. Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales (SEISS). Recuperado de <https://bit.ly/3YQgb6D>
- Jaspers, S. y Steen, T. (2019) Realizing public values: enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care. *Public Management Review*, 21(4), 606-627.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1508608>
- Jaspers, S. y Tuurnas, S. (2021). An exploration of citizens' professionalism in coproducing social care services. *Public administration*, 1-18.
<https://doi.org/10.1111/padm.12821>
- Jo, S. y Nabatchi, T. (2016). Getting Back to Basics: Advancing the Study and Practice of Coproduction. *International Journal of Public Administration* 39(13), 1101-1108. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1177840>
- Kiili, J., Itapuisto, M., Moilanen, J., Svenlin, A. y Malinen, K. E. (2021). Professionals' views on children's service user involvement. *Journal of Children's Services*, 16(2), 145-158. <https://doi.org/10.1108/JCS-10-2020-0069>
- Lasala-Navarro, I. y Etxebarria-Kortabarria, I. (2020). Participación en la escuela: Una utopía no tan lejana. Una propuesta enmarcada en el sistema educativo español. *Revista electrónica Educare*, 24(1), 1-18.
<http://doi.org/10.15359/ree.24-1.12>
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm 80, de 03/04/1985. Última actualización: 20 de diciembre de 2023.
<https://bit.ly/3ObHEe6>

- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. BOE núm. 301, de 17/12/2013. Texto consolidado el 23 de mayo de 2013. Última actualización: 23 de mayo 2023. <https://bit.ly/3USI6kV>
- Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana. BOE núm. 61, de 12/03/2019. Última actualización: 30 de diciembre de 2023. <https://bit.ly/40ToOA1>
- Liaaen, J. M. y Söderström, S. (2023). The interrelated process of becoming independent in user participation for young persons living with disabilities. *Disability and Rehabilitation*, 46(4), 714–722. <https://doi.org/10.1080/09638288.2023.2175385>
- Löffler, E., Parrado, S., Bovaird, T. y Van Ryzin, G. (2008). If you Want to Go Fast, Walk Alone, If You Want to Go Far, Walk Together: Citizens and the Co-Production of Public Services. Report to the EU Presidency. Ministry of Finance, Budget and Public Services, Governance International. <https://bit.ly/3Z7LjQo>
- Martínez-Román, M.A. (2010). La incorporación de los usuarios en la educación teórica y práctica de los trabajadores sociales: ¿convergencia con Europa? *Miscelánea Comillas*, 68(132), 223-239. <https://bit.ly/3Z5IUqu>
- Martínez-Román, M. A., Zavirsek, D., Domenech-López, Y. y Duffy, J. (2013). Mensajes internacionales de las personas usuarias y de sus familias. *Servicios sociales y política social*, (104), 19-22.
- Matscheck, D. y Piuva, K. (2021). In the centre or caught in the middle?—Social workers’ and healthcare professionals’ views on user involvement in Coordinated Individual Plans in Sweden. *Health and Social Care in the Community*, 30(3), 1077-1085. <https://doi.org/10.1111/hsc.13311>
- Matscheck, D., Ljungberg, A. y Topor, A. (2020). Beyond formalized plans: User involvement in support in daily living—users’ and support workers’ experiences. *International Journal of Social Psychiatry*, 66(2), 156-162. <https://doi.org/10.1177/0020764019894603>
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019). El sistema público de Servicios sociales Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2018-2019. <https://bit.ly/3YNLBdS>
- Mira-Perceval, M.T., De Alfonso-Hartmann, N. y Giménez-Bertomeu, V.M. (2007). Servicios Sociales. Estructura, dinámica, políticas y estrategias en España y la Comunidad Valenciana. Universidad de Alicante.
- Moreno-Márquez, G. (2012). Exclusión social severa y sin hogarismo: ¿Qué opinan las personas usuarias sobre los recursos? *Portularia*, XII(Nº extra), 245-253. <https://bit.ly/4fsSesS>

- Nabatchi, T., Sancino, A. y Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5) 766–776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Naciones Unidas (2020). Participación de actores en la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Guía Práctica. UNDESA & UNITAR. <http://bit.ly/3O9KQXv>
- Novella, A.M. y Trilla, J. (2014). La participación infantil. En A.M. Novella., A. Llena., E. Noguera., M. Gómez., T. Morata., J. Trilla., I. Agud., y J. Cifre-Mas. (2014). Participación infantil y construcción de la ciudadanía (Vol. 43). (pp. 13-28). *Crítica y Fundamentos* 43, Graó.
- Nykänen, P. (2020). Shared decision making in the social services? Reasons to consider when choosing methods for service user participation. *Journal of evaluation in clinical practice*, 26(2), 569-574. <https://doi.org/10.1111/jep.13323>
- Osborne, S., Radnor, Z. y Nasi, G. (2012) A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public). Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158. <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24 (6), 1073-1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Palacín, C., Muñoz, A., Magaña, C. R. y Boixadós, A. (2021). Apuntes sobre participación e innovación en Servicios sociales: Una aproximación cualitativa. *Pedagogia i Treball Social*, 10(1), 97-124. https://doi.org/10.33115/udg_bib/pts.v10i1.22624
- Pastor, E. (2006). La participación ciudadana: principio ético de la intervención profesional desde los Servicios Sociales Municipales. *Acciones e investigaciones sociales*, (1 Ext), 1-31. <https://bit.ly/4fP7Gzy>
- Pastor, E. (2015). Oportunidades de participación en las políticas de servicios sociales municipales en España. *Convergencia*, 22(68), 229-257. <https://bit.ly/3ObgDaq>
- Pestana, E. (2020). El distrito como ámbito de participación ciudadana: Salud-La Salle en el municipio de Santa Cruz de Tenerife. Universidad de La Laguna. <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/20125>
- Pigni, M.C. y Vázquez, P.L. (2014). Aprendiendo a participar participando: el derecho a la participación protagónica de los niños en las escuelas (Tesina de Grado, Universidad Nacional de Córdoba). Repositorio Digital UNC. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/4400>
- Puig, T. (2004). Cultura de la participación. *Psychosocial Intervention*, 13(3), 361-372. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179817830005>

- Quiroga, V., Chagas, E. y Durán, P. (2021). La participación, el proceso de intervención y la relación profesional. *Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades*, 10(1), 67- 94. http://dx.doi.org/10.33115/udg_bib/pts.v10i1.22607
- Ramos, C. (2015). Los paradigmas de la investigación científica. *Avances en Psicología*, 23(1), 9-17. <https://doi.org/10.33539/avpsicol.2015.v23n1.167>
- Rantamäki, N. J. (2017). Co-Production in the Context of Finnish Social Services and Health Care: A Challenge and a Possibility for a New Kind of Democracy. *Voluntas*, (28), 248-264. <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9785-1>
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española* (23º Edición). <https://dle.rae.es/>
- Red Europea de Lucha contra La Pobreza y la Exclusión Social y la Agenda 2030. (2021). *Análisis de los Servicios Sociales. Las personas atendidas y la perspectiva autonómica. Serie Sociedades 2. EAPN España*. <https://bit.ly/4fKoZeA>
- Ruiz, J. I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa* (Vol. 15). Serie Ciencias Sociales.
- Sánchez, M. J. (2018). Potencialidades y límites de la participación de las personas sin hogar en los procesos de intervención social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31(2), 507-516 <https://doi.org/10.5209/CUTS.53811>
- Sánchez-Cortez, J. L., Arredondo-García, M. C., Leyva-Aguilera, C., Ávila-Serrano, G., Figueroa-Beltrán, C. y Mata-Perelló, J. M. (2017). Participación comunitaria y percepción social en Latinoamérica: un futuro para las áreas protegidas y proyectos de geoparques. *Ambiente y Desarrollo*, 21(41), 61-77. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.ayd21-41.pcps>
- Sanford, C. y Rose, J. (2007). Characterizing eParticipation, *International Journal of Information Management*, 27(6), 406-421. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2007.08.002>
- Saura, M. (2019). El reto de la participación en los procesos de inclusión social. A fondo, *Revista Documentación Social, Revista para pensar en la intervención social* (1). <https://bit.ly/3ObaTxG>
- SCIE (2012) Towards co-production: Taking participation to the next level. SCIE Report 53.
- SCIE (2013). What is co-production? Defining co-production. SCIE Guide 51. Recuperado de <https://bit.ly/40Q5XFM>
- Sicilia, M., Sancino, A., Nabatchi, T. y Guarini, E. (2019). Facilitating co-production in public services: management implications from a systematic literature review. *Public Money & Management*, 39(4), 233-240. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592904>

- Surva, L., Piret, T., y Veiko L. (2016). Co-Production in a Network Setting: Providing an Alternative to the National Probation Service. *International Journal of Public Administration* 39(13), 1031-10. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1193752>
- Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1992). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados. Paidós.
- Teodorowski, P., Ahmed, S., Durrani, I. y Beresford, P. (2021). Peter Beresford on what co-production means in the COVID era. LSE COVID-19 Blog (16 Sep 2021). Blog Entry. The London School of Economics and Political Science. Recuperado de <https://bit.ly/4evr9nB>
- Think Local Act Personal (s.f). What is co-production? Recuperado el 09 de mayo de 2021 de <https://bit.ly/3AUcnJn>
- Valles, M. S. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Síntesis Editorial.
- Van-der Hofstadt, C. J. (2005). El libro de las habilidades de comunicación. Como manejar la comunicación personal. Editorial Díaz de Santos, S.A.
- Vásquez-González, Y. L. (2018). Midiendo el capital social: una aproximación desde la participación ciudadana en gobiernos locales. *Revista Española de Ciencia Política*, (48), 103-128. <https://doi.org/10.21308/recp.48.04>
- Ventosa, V. J. (2016). Didáctica de la participación: teoría, metodología y práctica (Vol. 67). Narcea Ediciones.
- Verschuere, B., Brandsen, T. y Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, (23), 1083-1101. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA CULTURAL EUROPEA: EL PREMIO DEL PÚBLICO LUX Y SU INCIDENCIA EN LA PROMOCIÓN DE LOS VALORES EUROPEOS

CLARA BELTRÁN SANZ
Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

Las pasadas elecciones democráticas al Parlamento Europeo en junio de 2024 y sus discretos índices de participación electoral, consiguieron reflejar la limitación de las mismas para atender a las demandas de una ciudadanía europea, que aspira a una mayor influencia participativa (Borrás, 2022). A día de hoy, la Unión Europea sigue antojándose un ente complejo para muchos ciudadanos y desconectado de las necesidades diarias de la población. La percepción de tener escasa influencia en la toma de decisiones comunitarias ha supuesto, entre otras razones, que la mitad de la ciudadanía europea rechazara participar activamente en las elecciones. Sólo el 50,74% de los ciudadanos europeos emitió su voto para elegir a sus representantes en la Unión Europea (Parlamento Europeo, s.f.-a).

Aunque la participación alcanzada está en línea con la obtenida en 2019, el contexto europeo actual necesita de soluciones para revertir esta situación. Los relatos antidemocráticos se encuentran en alza en el seno de la UE, por lo que renovar los compromisos con la democracia participativa, al igual que promover los valores fundamentales europeos, se convierte en una prioridad. El Estado Derecho y el respeto a la democracia sigue siendo concebido por los ciudadanos como el pilar más fuerte sobre el que se sustenta la UE (Comisión Europea, 2024). No obstante, proteger los valores europeos frente a los desafíos a los

que se encuentra la Unión Europea, necesita de instrumentos alternativos que permitan superar los múltiples obstáculos existentes para el desarrollo de la participación ciudadana.

Es por ello que las instituciones europeas han comenzado a crear nuevos mecanismos de participación, abriendo diversos canales para la misma en la UE configurando, también, nuevos espacios públicos de deliberación. De esta manera, se busca revitalizar el vínculo entre ciudadanía activa y política públicas, a la vez que se insta a la participación para revertir la baja cultura participativa existente en la Unión Europea.

Siguiendo esta dirección, el Parlamento Europeo ha comenzado a trazar sus alternativas participativas, entre las que se encuentra el LUX-Premio del Público al Cine Europeo, objeto de la presente investigación. El Premio del Público LUX, en su versión acortada, es el único Premio de Cine del mundo entregado por un Parlamento, en este caso, el Europeo (Parlamento Europeo, s.f.-b). Su origen se remonta a 2007 pero no es hasta su refundación en 2020, cuando apuesta por involucrar de manera estratégica a los ciudadanos en todas sus ediciones.

El LUX es en la actualidad otorgado por el Parlamento Europeo y la Academia Europea del Cine (EFA), en asociación con la Comisión Europea a través del subprograma MEDIA y la red Europa Cinemas (Parlamento Europeo, s.f.-b). El Premio destaca aquellas películas europeas que ostentan calidad cinematográfica, pero también reflejan los valores europeos en su relato audiovisual. El Parlamento Europeo busca con el LUX reforzar el vínculo entre política europea y los ciudadanos que en este caso, son también espectadores, desde el ámbito cultural.

La selección de 5 películas como nominadas para llevarse el galardón supone el inicio de cada edición. Posteriormente, se procede a la subtitulación de las seleccionadas a las 24 lenguas oficiales de la UE (Parlamento Europeo, s.f.-b). Esto permite su distribución en todos los Estados Miembros, que junto con las proyecciones gratuitas organizadas de manera simultánea en distintos países y la invitación a los debates públicos constituidos en el marco del LUX, genera una concienciación político-social sobre las temáticas de las nominadas. Asimismo, la elección de la película ganadora recae en un 50% en los eurodiputados, mientras que

el otro 50% en los ciudadanos. La Ceremonia de entrega del LUX, realizada en el hemiciclo del Parlamento Europeo, es el gr evento de cierre, público y retransmitido en directo, en el que se invita a que los ciudadanos participen también en él como espectadores, ya sea de manera física en el hemiciclo o siguiendo la retransmisión digital.

El Premio del Público LUX, como instrumento político-cultural, posee un gran potencial para diferentes fines europeos. En esta investigación, nos centraremos en su capacidad para convertirse en un mecanismo alternativo de participación ciudadana y de promoción de los valores europeos.

2. OBJETIVOS

La presente investigación consta de un objetivo principal y una serie de objetivos específicos. El análisis del Premio del Público LUX como mecanismo de participación ciudadana para la promoción de derechos fundamentales y valores europeos es el propósito esencial a alcanzar. No obstante, se trazaron de igual manera los consiguientes objetivos específicos:

- Identificar los factores que caracterizan al Premio del Público LUX como instrumento participativo dentro del marco europeo.
- Distinguir las vías utilizadas por la estructura del LUX-Premio del Público al Cine Europeo para promover tanto los valores europeos como los derechos fundamentales de la Unión Europea.

3. METODOLOGÍA

La metodología empleada para desarrollar este trabajo y alcanzar los objetivos propuestos, delimitada por un contexto europeo, se caracteriza por los siguientes elementos:

En primer lugar, la acotación temática se centra en el Premio del Público LUX y en la participación ciudadana dentro de la Unión Europea. En cuanto a la acotación cronológica de esta investigación, transcurre entre el año 2020 y 2024. Es en el año 2020 cuando el Parlamento Europeo decide refundar el antiguo Premio LUX de Cine, introduciendo

entonces los elementos objeto de este estudio (Parlamento Europeo, s.f.). El marco temporal finaliza en abril de 2024, momento en el que la Ceremonia de entrega del Premio LUX tiene lugar, dando por concluida la edición de ese año.

El enfoque de la investigación es cualitativo y se ha optado por el estudio de caso como método de investigación. Este trabajo se ha guiado por una lógica inductiva partiendo de ámbitos concretos como el LUX para, posteriormente, obtener conclusiones generales con respecto a la participación ciudadana en la Unión Europea.

4. RESULTADOS

El análisis que ha permitido alcanzar los resultados expuestos a continuación, fue realizado en tres bloques diferenciados. En primer lugar, esta investigación comienza con el estudio del Premio del Público LUX y sus características como instrumento político-cultural puesto al servicio de la ciudadanía. A continuación, se analizó el fomento estratégico de los valores y derechos fundamentales de la UE por parte del Premio. Finalmente, el tercer bloque se centra en el sistema empleado en el LUX para constituir un espacio público y deliberativo, con el propósito de fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y sus representantes políticos.

4.1. LUX – UN INSTRUMENTO POLÍTICO-CULTURAL PUESTO AL SERVICIO DEL CIUDADANO

La vida democrática de la Unión Europea no puede limitarse a unas elecciones cada cinco años sino que debe ir más allá (Alemanno, 2024). Es innegable que el Premio del Público LUX es una herramienta parlamentaria única en el mundo y que puesta al servicio de la ciudadanía, tiene capacidad para cambiar al electorado europeo. El LUX aprovecha el atractivo del Cine Europeo, y su potencial como configurador de relatos identitarios, para atraer a los ciudadanos europeos a participar no sólo en el ámbito cultural, sino también en política europea y en cuestiones de sociedad. La cultura europea, y el cine en particular, es un elemento integrador y con facultades de cohesión. Permite, a su vez, que se produzca una honda reflexión sobre la sociedad europea y que

los ciudadanos sean capaces de “repensar la Unión Europea” (Cornago, Castro y Moure, 2019) desde la esfera cultural.

En la Unión Europea existen obstáculos al desarrollo de la participación democrática de la ciudadanía europea. Algunos de ellos, son la baja cultura participativa existente en la UE, la fragmentación de los sistemas de participación comunitarios, el acceso desigual y las limitaciones a la participación democrática o la tímida integración de las decisiones tomadas por la ciudadanía en las políticas desarrolladas por las instituciones (Alemanno, 2024). El Premio LUX para poder configurarse como un verdadero mecanismo alternativo de participación, útil, necesita integrar soluciones que vayan destinadas a reducir estos obstáculos participativos. Gracias al estudio realizado de los elementos que integran el Premio, pudimos confirmar que así era.

La Resolución del Consejo sobre el Plan de Trabajo de la UE en materia de Cultura para el período 2023-2026 (2022/C 466/01) indica de manera clara el potencial de la cultura europea para conseguir una transformación social positiva. De igual manera, vincula la participación cultural de la ciudadanía con el fomento de la sociedad civil. La propuesta del Premio del Público LUX es transformar de manera positiva a la sociedad europea, viviendo Europa emocionalmente por medio del cine. El Premio combina la cultura y el cine como canales de participación democrática en la Unión Europea, instando a la reflexión crítica sobre la actualidad y el futuro comunitario. Todo ello, procediendo de acuerdo con el legado que deja la Conferencia sobre el Futuro de Europa (Comisión Europea, s.f.), en el que puede constatar que es necesario transformar las comunicaciones en acciones reales, para lo que se necesitan también campañas potentes de comunicación institucional.

De cara a revertir la baja cultura participativa y el limitado acceso a los instrumentos participativos, en muchas ocasiones por desconocimiento o porque las campañas institucionales no llegan a parte de la población, el LUX realiza también importantes campañas de comunicación electoral. Tomando el cometido incluido en el Reglamento (UE) 2021/818 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 *por el que se establece el Programa Europa Creativa (2021 a 2027)*. [PE/31/2021/INIT], sobre la necesidad de establecer sinergias entre

programas culturales y la protección y promoción de valores, y se alía con el PE para difundir la importancia de votar en las elecciones, a través del cine. Campañas como “Cine en acción” instando a usar voz y voto en democracia o la campaña de “Cines unidos” durante el Festival de Cannes (Parlamento Europeo, s.f.-b) no es más que un fiel reflejo de ello.

Por otro lado, tanto la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una nueva estrategia marco para el multilingüismo* (COM (2005) 596 final), como la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - *Multilingüismo: una ventaja para Europa y un compromiso compartido* (COM(2008)566 final), resaltan lo esencial del multilingüismo en Europa para otorgar legitimidad y transparencia democrática a cualquier proceso participativo. Para “acceder a la cultura y participar como ciudadanos activos” (COM(2008)566 final), la contribución ciudadana tiene que poder darse sin barreras lingüísticas. Un ejemplo más de cómo el LUX se pone al servicio de la ciudadanía para convertirse en un mecanismo participativo que acoja este compromiso, es la subtitulación de las películas nominadas a las 24 lenguas oficiales de la UE. El Premio del Público LUX no es económico sino que el verdadero premio reside en permitir la distribución de estas películas, sin barreras lingüísticas, a todos los Estados Miembros. De esta manera, supera los obstáculos participativos relacionados con el acceso desigual a los mecanismos de participación, fomentando la cohesión y la integración europea.

El Cine puede ser usado como instrumento para múltiples usos políticos y en este caso, la utilización que del mismo hace el LUX es para abordar diversos obstáculos a la participación ciudadana, y promocionar y proteger los valores europeos. A través del Premio, la población europea tiene el poder de incidir en otras políticas que también son tratadas durante el proceso de celebración de una edición del LUX. El diálogo directo con los jóvenes, la democratización del acceso cultural, la mayor visibilidad a mecanismos alternativos de participación, las campañas institucionales usando el Cine como eje central, y el desarrollo del multilingüismo para superar los obstáculos participativos derivados de las

barreras lingüísticas, lo convierten en un instrumento puesto al servicio del ciudadano europeo.

Además, tal y como se ha explicado previamente, la estructura del Premio del Público LUX habilita un diálogo directo entre instituciones europeas, eurodiputados y ciudadanos, al permitir la votación conjunta. Esta nueva vía de participación, ya que no existía en las ediciones previas al 2020, muestra el compromiso institucional del PE para con la participación ciudadana. Asimismo, permite constatar un impacto directo sobre las decisiones tomadas por el Parlamento Europeo con respecto a la cinta ganadora. La influencia del voz y voto ciudadano, en este caso, es constatable.

En definitiva, se afirma que el Premio del Público LUX es un nexo de unión de diversas políticas públicas, entre las que destacar la política cultural, educativa y de juventud. Existe una relación clara entre la actividad política de la UE y cómo esta se traduce en acciones concretas a través del Premio. El LUX ilustra temas centrales de la agenda política europea y dando peso al papel participativo de ciudadano, especialmente de los jóvenes, en el Premio pero también en el proyecto europeo del que forman parte.

4.2. FOMENTO ESTRATÉGICO DE LOS VALORES FUNDAMENTALES EUROPEOS

El cine es un canal con un gran potencial para transmitir y promover valores (Autissier,2013). La utilización del Cine Europeo como instrumento para promover los derechos fundamentales y los valores europeos, es una decisión estratégica de alto impacto para los ciudadanos. La utilización de elementos emocionales para hacer que los espectadores/ciudadanos se sientan identificados con un relato efectivo y poderoso, es una práctica habitual en política nacional pero que la Unión Europea decidió obviar hasta hace relativamente poco. El cine ejerce en sí mismo de foro público para la reflexión crítica y la generación de espacios de deliberación en democracia. Es un espejo en el que se refleja la sociedad, despertando consciencias y acercando a los ciudadanos a realidades diversas.

El LUX- Premio del Público al Cine Europeo es el mejor ejemplo de la utilización estratégica de un elemento cultural para conseguir fines políticos. El Premio siempre fue otorgado a películas que fueran capaces de poner luz a temáticas que tocaran el corazón del debate europeo, destacando las que mejor reflejaran los valores comunitarios (Parlamento Europeo, s.f.-b). No obstante, desde su refundación en 2020, esta vertiente del LUX se ha reforzado y potenciado. La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones, *Construyendo una Europa más fuerte: el papel de las políticas de juventud, educación y cultura* (COM (2018) 268 final), establece de manera clara que la cultura europea ayuda a descubrir y experimentar el significado de ser europeo. Es por ello por lo que el Premio LUX, desde la cultura, insta a los ciudadanos a identificarse con Europa a través de su Cine y de la participación cultural.

Construyendo una Europa más fuerte: el papel de las políticas de juventud, educación y cultura (COM (2018) 268 final) no es la única comunicación que se ha hecho en los últimos años desde este enfoque. Sobre todo a partir de 2018, la Unión Europea ha puesto el foco sobre la cultura y su influencia para instar a la creación de nuevos mecanismos que la utilicen para promover y proteger los valores europeos. Podemos destacar entre ellas la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una Nueva Agenda europea para la cultura* (COM (2018)267 final). En ella, se recalca la importancia de reforzar el reconocimiento del patrimonio europeo mediante la cultura. El Cine Europeo revela quiénes somos como sociedad, cuál es nuestra historia y las características de nuestra diversidad y nuestros valores. El Premio LUX no sólo es una iniciativa político-cultural sino también una plataforma en la que el cine es reconocido como patrimonio cultural europeo (Parlamento Europeo, s.f.-b).

Es cierto que el Tratado de la Unión Europea (DO C 202 de 7.6.2016) recoge en su artículo 2, que la cultura junto con la educación y la formación son factores cruciales para la transmisión y promoción de los valores comunes. No obstante, se requieren de acciones concretas que

permitan evidenciar estos elementos más allá del articulado. Existen barreras que impiden que la cultura pueda llevar a cabo la transmisión de valores si no se llevan a cabo políticas que articulen su capacidad para hacerlo.

Asimismo, sin un vínculo fuerte entre los ciudadanos y el sistema político europeo, es muy complicado que estos puedan sentirse identificados con los valores que sustentan dicho sistema (Pérez de las Heras, 2020). Los valores de la Unión Europea son seis, están determinados y expuestos de manera clara a nivel institucional. La dignidad humana; la libertad; la democracia; la igualdad; el Estado de Derecho; los Derechos Humanos (Unión Europea, s.f.). Igualmente, más del 50% de los europeos son capaces de indicar que el respeto a los valores y derechos fundamentales son los elementos que mejor representan a la Unión Europea (Comisión Europea, 2024). Sin embargo, no dejan de ser elementos abstractos, con los que es difícil identificarse en el día a día. De igual modo, la toma de decisiones políticas de la Unión Europea en respuesta a los conflictos globales, las crisis político-sociales, los conflictos bélicos, los relatos antidemocráticos que van en contra de esos mismos valores o el ascenso de fuerzas políticas que atentan contra los principios europeos, entre otros, no sólo obstaculizan su definición sino que los pone en riesgo. Hoy en día, la necesidad de proteger los valores y derechos fundamentales es una realidad en la Unión Europea de la que el Premio LUX forma parte.

En esta investigación, se ha realizado un análisis de las temáticas de las películas ganadoras del Premio del Público LUX, desde 2020 hasta la última edición realizada hasta el momento en 2024. Se buscaba confirmar si la decisión de la ganadora estaba vinculada a un contexto político-social determinado que denotara la acción estratégica que persigue el LUX a la hora de fomentar los valores europeos en el seno de la UE. La relación de películas ganadoras del LUX entre 2021 y 2024 se recoge a continuación en la tabla 1:

TABLA 1. Análisis de las películas ganadoras del Premio LUX y sus temáticas (2020-2024)

Edición	Película ganadora	Director/a	Temática	Valores Europeos
2021	Collective	Alexander Nanau	Corrupción política Salud pública	Estado de Derecho
2022	Quo vadis, Aida?	Jasmila Žbanić	Genocidio Drama bélico	Derechos Humanos
2023	Close	Lukas Dhont	Integración Bullying Libertad sexual	Igualdad Libertad
2024	The Teacher's Lounge	Ilker Çatak	Conflictos intergeneracionales Xenofobia Educación	Igualdad Estado de Derecho

Fuente: elaboración propia

Mediante este estudio, pudimos afirmar que existe un claro vínculo entre la película que cada año gana el Premio del Público LUX y el contexto político de la Unión Europea. *Quo vadis, Aida?*, drama bélico transcurrido en durante la Guerra de Bosnia, narra el genocidio cometido contra gran parte de la población por parte de las fuerzas serbias. Este filme alcanzó el galardón el mismo año en el que estalla la guerra en Ucrania tras la invasión rusa. *Collective*, una película documental sobre un destacado caso de corrupción política y desmantelamiento de la salud pública rumana, fue la elegida cuando aún se sufrían en Europa los estragos de la pandemia del Covid-19. Por su parte *Close* consigue el LUX en un momento político en el que en Estados Miembros de la UE se están produciendo retrocesos en los derechos de la comunidad LGTBI+. Finalmente, en el año de las elecciones al Parlamento Europeo en el que desde todas las instituciones se ha instado a la participación de la juventud y a la importancia de contar con la misma para el futuro europeo, “*The Teacher’s Lounge*” con una profunda reflexión sobre la importancia de la educación, del papel que juegan los jóvenes en la sociedad y de la presencia de la xenofobia en las aulas y en los sistemas educativos, se convierte en la actual ganadora del Premio. Todas ellas consiguen mostrar un pedacito de los problemas a los que se enfrenta la población europea, poniendo de relieve a través de una visión crítica, de la importancia de que estos temas entren en espacios

públicos de deliberación. El Premio LUX es sin duda, fiel reflejo del contexto político europeo.

En definitiva, las películas seleccionadas como ganadoras, recordemos que tanto por los eurodiputados como por los ciudadanos, muestran temáticas y personajes que reflejan los valores democráticos europeos. Igualmente, se ha demostrado que las temáticas ganadoras cubren parte del trabajo legislativo de la UE que estaba teniendo lugar en el momento de otorgar el galardón. Además, cada una de estas películas es capaz de ilustrar temas centrales y actuales del debate europeo, tales como la xenofobia, el bullying, la importancia de la salud pública o los conflictos bélicos, pero también establecer una conexión directa con al menos unos de los valores europeos fundamentales.

Por último, siguiendo esta senda de fomento de los valores europeos a través del Premio LUX, la temática de las películas nominadas no es el único elemento que refleja este firme compromiso. Existe una campaña institucional de difusión del vínculo del Premio LUX con la defensa y protección de los derechos y valores europeos, compuesta por diferentes actividades. Asimismo, se constata el incremento del número de estas actividades en las dos últimas ediciones con respecto a los primeros años. Algunos ejemplos de estas acciones son las apariciones en vídeo de la Presidenta Metsola, antes de las proyecciones gratuitas, emitiendo un discurso que deja clara la labor política y estratégica del LUX para este fin. También, en redes se ha llevado a cabo una acción conjunta entre el Parlamento Europeo y el LUX para dar visibilidad a películas nominadas vinculadas a valores concretos a proteger (Parlamento Europeo, s.f.-b). El día mundial del refugiado se difundió la película *Flee*, nominada al LUX en 2021 o la divulgación de *Close* o *20000 especies de abejas* durante el mes del orgullo. Del mismo modo, cada vez son más comunes las comparecencias públicas de representantes del Parlamento Europeo, destacando el papel crucial del cine en la participación democrática (Cineuropa, 2024).

4.3. UN ESPACIO PÚBLICO Y DELIBERATIVO PARA CIUDADANOS Y REPRESENTANTES

El análisis del Premio del Público LUX como instrumento político-cultural, así como el estudio del fomento estratégico que hace de los

valores europeos, a través de las temáticas de sus películas nominadas, nos brinda la oportunidad de centrarnos, en este tercer bloque, en otros de los elementos más característicos del Premio.

El LUX fomenta el desarrollo de espacios públicos de deliberación a lo largo de cada una de sus ediciones. La organización de proyecciones gratuitas de las películas nominadas, celebradas por toda la UE y para las que la colaboración de la red Europa Cinemas es indispensable, va secundada de foros públicos de discusión y debate (Parlamento Europeo, s.f.-b). Asimismo, la red de centros Europe Direct juega un papel clave a la hora de dar publicidad a estas proyecciones e incluso organizarlas en sus diferentes sedes. De manera habitual, actores, directores y representantes de la UE, acuden a esas proyecciones para formar parte activa de las deliberaciones posteriores al visionado de la película. La temática de la misma obtiene un papel central, ya que es utilizada como vínculo para deliberar sobre preocupaciones políticas y demandas de la sociedad civil en la UE.

La democracia deliberativa y su integración en la elaboración de las políticas de la Unión Europea es uno de los elementos clave que aparece en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Conferencia sobre el Futuro de Europa: Transformar la visión en acciones concretas* (COM (2022) 404 final). Asimismo, la Comisión Europea, a la hora de hacer perdurar el legado de las conclusiones extraídas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, lo destaca como aspecto principal a comenzar a ejecutar a nivel comunitario (Comisión Europea, s.f.).

Gran parte de los obstáculos a la participación ciudadana existentes en la Unión Europea, mencionados en apartados anteriores, podrían solucionarse implementando un proceso participativo, innovador, que potenciara los mecanismos de deliberación, otorgando a los ciudadanos una función determinante (Alemanno, 2024). Asistir al debate político europeo como oyentes, ha dejado de ser suficiente para una población con demandas participativas más ambiciosas. Es por ello por lo que se requiere de un mayor número de foros ciudadanos en los que se garantice la consistencia de los diversos debates a mantener, priorizando

temas esenciales para la población (Pérez de las Heras, 2020) entre los que, evidentemente, los valores y derechos fundamentales europeos ocuparán siempre una posición relevante.

Igualmente, encontramos que el “Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy” (CoP CC, por sus siglas en inglés), ente creado bajo el marco de la Comisión Europea, también se alinea con esta visión. Desde esta institución se busca identificar sinergias y actividades interdisciplinarias que innoven en métodos de participación y deliberación (European Commission, s.f.). El propio desarrollo del CoP CC constata la disposición de la UE por encontrar mecanismos alternativos de participación y la necesidad de comenzar a utilizarlos para dar respuesta a los diversos retos mencionados.

El Premio del Público LUX es capaz de recoger todos estos elementos, incorporarlos en su estructura y su proceder, para atender a las necesidades actuales de los ciudadanos en cuanto a participación. En consecuencia y recapitulando, el LUX organiza proyecciones gratuitas seguidas de foros deliberativos en los que participan miembros de la industria cultural, políticos y ciudadanos. También, democratiza el acceso cultural y otorga oportunidades de participación activa, con un método alternativo de democracia deliberativa, que impacta de manera directa en políticas culturales e indirectamente en otras políticas públicas de la UE. De igual manera, el uso de espacios institucionales como sedes de proyecciones o la elección del hemicycle del Parlamento Europeo para la Ceremonia de entrega del Premio, supone toda una declaración de intenciones sobre el nivel de foro de debate cívico en el que se ha convertido el LUX.

Por otro lado, la juventud europea debe desempeñar un papel protagonista en la configuración de espacios públicos de deliberación, tal y como se desprende de la *Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2017*, recogida en la Resolución del Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, sobre *un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud* (ST/14944/2018/INIT). La participación activa de los jóvenes en democracia y en la sociedad, es indispensable para el futuro de Europa. Para ello, se requiere que se den opciones de participación a la juventud dentro del proyecto europeo

(Comisión Europea, s.f.). El Premio LUX enfrenta también esta necesidad y la aborda a través de su “Young Talent Programme” (Parlamento Europeo, s.f.-b). Con cada edición, selecciona a 27 jóvenes para que se conviertan en embajadores del Premio LUX, dándoles la importante tarea de promover el conocimiento sobre el Premio a nivel europeo y en cada uno de sus respectivos Estados. Este programa busca comprometer a la audiencia joven de manera transnacional, abriendo un diálogo directo entre los jóvenes y el Parlamento Europeo.

Por su parte, la utilización del medio digital para que los ciudadanos valoren las películas nominadas, refleja la capacidad del Premio para introducir nuevas herramientas de interacción ciudadana con gran alcance (Pérez de las Heras, 2020). De esta manera, contrarresta el bajo impacto de otros mecanismos europeos de participación. El LUX es un claro ejemplo de democracia electrónica, ya que a través de las tecnologías de la información, se concede a los ciudadanos una vía en la que participar en la toma de decisiones. En el caso del Premio, se procede utilizando la web oficial del mismo para emitir la valoración a las diferentes películas (Parlamento Europeo, s.f.-b). El Premio del Público LUX ha demostrado, además, ser capaz de superar la limitada influencia política que a veces se desprende de consultas públicas realizadas por medios digitales en el marco europeo (Pérez de las Heras, 2020). Todo ello lo consigue dando a los ciudadanos el 50% de la decisión final sobre la película ganadora.

Finalmente, el Premio del Público LUX es un instrumento que ha permitido democratizar la cultura cinematográfica y romper barreras culturales y de participación. La celebración de proyecciones gratuitas de estas películas nominadas por todo el territorio europeo, en combinación con una importante campaña de comunicación para hacer llegar estas actividades al mayor número de ciudadanos posibles, facilita superar algunos de los obstáculos existentes en la participación de la población, tanto en la cultura como en la política europea. La Unión Europea necesita una fórmula de democracia participativa mejorada e inclusiva (Pérez de las Heras, 2020) y el Premio del Público LUX se erige como un instrumento que ha sido constituido en esa línea de acción.

5. CONCLUSIONES

Gracias a los resultados alcanzados se puede constatar que el Premio del Público LUX es un mecanismo alternativo para la participación democrática que permite preservar y promover los valores europeos fundamentales.

La utilización política que se está haciendo del LUX en la esfera de la Unión Europea, está fomentando la creación de foros democráticos y participativos, al igual que la correlación entre conciencia política y participación. El análisis de las temáticas de las películas nominadas por el Premio del Público LUX, a lo largo de las ediciones transcurridas entre 2020 y 2024, confirma la capacidad de este para promover los valores europeos, a la vez que sensibilizar al ciudadano sobre la importancia de salvaguardarlos. De igual manera, tras examinar la estructura y constitución del Premio LUX, diseñada por el Parlamento Europeo, se afirma la creciente involucración de los ciudadanos europeos en esferas políticas y culturales a nivel comunitario.

Asimismo, el estudio realizado ha propiciado alcanzar las siguientes conclusiones específicas:

1. El Premio del Público LUX aborda varios de los obstáculos existentes para el impulso de la participación ciudadana en la UE.
2. El LUX refleja el contexto político europeo en cada una de sus ediciones.
3. El Premio LUX es un mecanismo utilizado como nexo de unión entre políticas públicas.
4. El Cine Europeo es un canal para transmitir y promover valores fundamentales europeos.
5. Finalmente, el Premio del Público al Cine Europeo constituye una innovación en métodos de participación democrática en la Unión Europea.

En definitiva, se concluye que la constitución del Premio del Público LUX como mecanismo alternativo para habilitar e incentivar la participación democrática, permite encarar los diversos desafíos a los que hace frente la Unión Europea, contrarrestando los relatos antidemocráticos.

Igualmente, la mayor involucración de la ciudadanía europea en las políticas públicas culturales, tal y como propicia el Parlamento Europeo a través del Premio del Público LUX, favorece la preservación y la promoción de los valores y derechos fundamentales europeos.

6. AGRADECIMIENTOS/APOYOS

Quisiera expresar mi agradecimiento a mi tutor, el Prof. Custodio Velasco Mesa, por su guía en mi doctorado y en la investigación que espero convertir en futura tesis. Sin su apoyo, este capítulo no habría sido posible.

7. REFERENCIAS

- Alemanno, Alberto. (2024, 4 de junio). Participación ciudadana en la vida democrática de la UE. *Real Instituto Elcano*. <https://bit.ly/48X6kAE>
- Autissier, Anne-Marie.(2013, 20 noviembre). Las políticas culturales en Europa: desafíos sociales e identitarios. *Amnis, Revista de Estudios de Sociedad y Cultura Contemporáneas*. DOI : <https://doi.org/10.4000/amnis.2050>.
- Borrás, Marta. (2022, 8 de febrero). *Solo el 34 % de los españoles cree que su voz se tiene en cuenta en la UE*. EuroEFE Euractiv <https://bit.ly/4hOm7Wd>
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. [2012/C 326/02]
- Cineuropa. (2024, 14 de mayo). El Parlamento Europeo habla en Cannes sobre el papel del cine en la participación en la democracia. Recuperado en noviembre de 2024 de <https://bit.ly/3Z9bHsS>
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una nueva estrategia marco para el multilingüismo*. [COM (2005) 596 final]
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - *Multilingüismo: una ventaja para Europa y un compromiso compartido* [COM(2008) 566 final].
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una Nueva Agenda europea para la cultura*. [COM (2018)267 final]
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones, *Construyendo una Europa más fuerte: el papel de las políticas de juventud, educación y cultura*. [COM (2018) 268 final]

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Conferencia sobre el Futuro de Europa: Transformar la visión en acciones concretas [COM (2022) 404 final]
- Comisión Europea. (2024, 26 de julio). El Eurobarómetro muestra que los europeos consideran que la democracia y el poder económico son puntos fuertes de la UE. Recuperado en noviembre de 2024 de <https://bit.ly/4fv3KEk>
- Comisión Europea. (s.f.). Conferencia sobre el Futuro de Europa. Recuperado en noviembre de 2024 de <https://bit.ly/3CxPBaK>
- Cornago, Castro y Moure. (2019). Repensar la Unión Europea: Gobernanza, Seguridad, Mercado Interior y Ciudadanía. *Tirant lo Blanch*.
- European Commission. (s.f.). Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy. Recuperado en noviembre de 2024 de <https://bit.ly/48QT0gZ>
- Parlamento Europeo. (s.f.). ¿Qué era el Premio LUX de Cine (2007-2019)? Recuperado en noviembre de 2024 de <http://bit.ly/4fbVyIM>
- Parlamento Europeo. (s.f.-a.). Resultados de las elecciones europeas de 2024. Recuperado en noviembre de 2024 de <https://bit.ly/4hPm3Wh>
- Parlamento Europeo. (s.f.-b.). Acerca del Premio. Recuperado en noviembre de 2024 de <https://bit.ly/4fSQokP>
- Pérez de las Heras, Beatriz. (2020). La participación ciudadana en el futuro de Europa: instrumentos y oportunidades para promover un espacio público europeo. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 22, núm. 45, pp. 81-102.
- Reglamento (UE) 2021/818 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece el Programa Europa Creativa (2021 a 2027). [PE/31/2021/INIT]
- Resolución del Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027 [ST/14944/2018/INIT]
- Resolución del Consejo sobre el Plan de Trabajo de la UE en materia de Cultura para el período 2023-2026 [2022/C 466/01]
- Tratado de la Unión Europea, versión consolidada. [DO C 202 de 7.6.2016]
- Unión Europea. (s.f.). Objetivos y valores. Recuperado en noviembre de 2024 de <https://bit.ly/3Cx2kuo>

REFLEXIONES EN TORNO A LA CAPACITACIÓN COMO UN DERECHO EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

SUSANA ESCORZA PIÑA
Universidad de Cádiz

REGINA CRUZ TROYANO
Universidad de Cádiz

GUILLERMO SALVADOR SALVADOR
Universidad de Cádiz

TERESA-G. SIBÓN MACARRO
Universidad de Cádiz

1. INTRODUCCIÓN

Es posible que alguna vez se hayan preguntado si el acceso a oportunidades de aprendizaje es un privilegio o un derecho inherente a todas las personas. Sabiendo que la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a una educación. ¿Por qué, entonces, la capacitación profesional no debería ser vista como una extensión natural de ese derecho, especialmente en un mundo donde el aprendizaje constante es esencial para sobrevivir y prosperar?

Ciertamente, sin acceso a capacitación, millones quedan rezagados, profundizando desigualdades. Reconocer la capacitación como un derecho no solo beneficia al individuo, sino que construye sociedades más justas y economías más fuertes. Asimismo, reconocer que todas las personas se merecen las herramientas necesarias para construir un futuro digno.

En algunos debates sobre estas cuestiones se utilizan comparaciones que provocan un movimiento; por ejemplo, Así como nadie debería ser privado del acceso a la atención médica, nadie debería ser privado de la posibilidad de aprender y desarrollarse.

A comienzos de 2024 se activó esta cuestión desde un uso de determinada palabra que hoy día se percibe cargada de un sentido con el que no se contaba cuando se utilizó en la redacción de la Norma. El artículo 49 de la Constitución española de 1978 recoge la intención de contemplar la atención a las personas que muestren la condición de discapacidad en relación a un hipotético perfil estándar, y explica:

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán atención especializada que requieran y ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.” (Constitución española, 1978, art. 49).

La invitación al cambio proviene de la carga cultural, social, afectiva de la palabra «disminuido», cuyo valor semántico se abordará más adelante.

Fue en la primera década del siglo veintiuno cuando la redacción de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad fue presentada y, paulatinamente, fue firmada por los distintos países; España, en 2008. “La Convención pretende el cambio en el enfoque de la discapacidad, esto es, el paso de un modelo de caridad y médico hacia un modelo que reconozca a las personas con discapacidad como plenos sujetos y titulares de derechos.” (Pastor Palomar 2019, 33). Se creó un Comité de Expertos de la ONU sobre Derechos de las Personas con Discapacidad para supervisar la correcta aplicación de su contenido.

Desde su origen, el texto de la Convención supuso un cambio de paradigma respecto de las actitudes que se proyectan hacia las personas con discapacidad (Seoane, 2011; Cisternas Reyes, 2015), y viceversa. Sin embargo, su aplicación ha ido descubriendo esa necesidad de profundizar en la intención con la que se redactó dicho documento (Pastor Palomar, 2019).

A continuación, se procura aportar un punto de luz complementario, y no necesariamente excluyente, sobre aquel proceso transformador. Efectivamente, la manera de interactuar con el lenguaje influye en la percepción de la intención comunicativa del texto y en los cauces que ello generó, y genera, respecto de la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad y, por lo tanto, aboga por un uso del lenguaje respetuoso y no discriminatorio. Es una obviedad que el diálogo entre el uso adecuado de la terminología específica y la redacción de las leyes responde a la misma vitalidad de las lenguas, que evoluciona en función

de las necesidades comunicativas de los usuarios. Como en tantos casos, una motivación sociocultural y afectiva provoca que dichos usuarios de una lengua activen la generación o la propuesta de las palabras o expresiones que resulten más adecuadas en un contexto social dado, para una situación comunicativa concreta.

Hoy día, una reflexión sobre este artículo 49 de la Constitución Española retoma plena vigencia, tanto desde aquella aprobación de la Convención (ONU, 2006) sobre los derechos de las personas con discapacidad como su firma por España (cfr. Boletín Oficial del Estado en 2008). Es el resultado de una imbricación de perspectivas relacionadas con la atención a la diversidad, la inteligencia emocional, las actualizaciones de las redacciones de leyes aprobadas casi unos treinta años antes. Se ha de reconocer que invertir en la capacitación de las personas no es solo un acto de justicia, sino también la base para construir un futuro más próspero y equitativo

2. OBJETIVOS

Los objetivos que han guiado nuestra propuesta son los siguientes:

1. Originar espacios de tertulias dialógicas en torno a la cartelería, imágenes y publicaciones en redes sociales como espacios de formación en contextos no formales.
2. Sensibilizar al alumnado del Grado de Educación Primaria en la Universidad de Cádiz como futuras y futuros docentes sobre la importancia que tiene para su formación y su desempeño laboral la Educación en Valores.

Se pretende que ambos objetivos sean un punto de partida que nos permita implementar dinámicas que generen reflexión en nuestro alumnado para suscitar la curiosidad y el futuro reflejo en su práctica docente

3. METODOLOGÍA

La concreción de la metodología se deriva de los dos objetivos mencionados sobre la base del diálogo y la sensibilización. Para ello, se invita a realizar una lluvia de ideas sobre lo que los estudiantes entienden por

"capacitación" y su relación con los derechos fundamentales; luego, se explica el marco legal español, destacando el derecho a la educación en la Constitución Española (artículo 27), normativas específicas como leyes de igualdad y no discriminación, el derecho a la formación y promoción en el trabajo (artículo 23) o la recientemente reformulación del artículo 49 (Escorza Piña, Cruz Troyano, Salvador Salvador, Sibón-Macarro, 2024).

3.1. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA EDUCATIVA

Fue desarrollada con los estudiantes del Grado en Educación Primaria de la Universidad de Cádiz. El propósito de esta experiencia fue analizar y evaluar el impacto de una intervención pedagógica específica en el aprendizaje y desarrollo de competencias de los estudiantes. Se ha estructurado este apartado para describir detalladamente el diseño metodológico, los participantes, los instrumentos de recolección de datos y el procedimiento de implementación y análisis de la intervención. A través de un enfoque metodológico mixto, se combinan herramientas cuantitativas y cualitativas con el objetivo de ofrecer una comprensión integral de los resultados y su relación con los objetivos propuestos. De esta forma, el presente estudio busca contribuir a la investigación en educación superior y aportar evidencia sobre prácticas pedagógicas efectivas que puedan replicarse o adaptarse en contextos similares.

Los contenidos ofrecidos al alumnado que vertebrarán la propuesta, en su búsqueda de información y proceso reflexivo desde el trabajo en grupo cooperativo, para su posterior puesta en común son los siguientes:

- Educación en valores
- Discapacidad
- Vulnerabilidad
- Inclusión
- Diversidad
- Atención a la diversidad
- Equidad
- Colectividad/Individualidad

El contexto marco es la celebración del Día Internacional de la Discapacidad (3 de diciembre), de cara a la creación de imágenes como

representación de conceptos afines junto con la necesaria concienciación del valor de la conmemoración por parte de los miembros de la Universidad de Cádiz.

Como punto previo de apoyo, se ha de contemplar la evolución de una terminología controvertida desde un análisis de la reforma del artículo 49 aprobada a comienzos de 2024 a raíz de las connotaciones u obsolescencia del vocablo disminuido (Escorza Piña, Cruz Troyano, Salvador Salvador, Sibón-Macarro, 2024).

A tenor de lo expuesto, la metodología se divide en tres fases:

- PREVIO: Revisión de las actuaciones llevadas a cabo en el contexto universitario en anteriores convocatorias ante la celebración de dicho evento anual, y revisión de publicaciones e investigaciones afines a la temática.
- DURANTE: A través de las asignaturas del área de Didáctica de la Universidad de Cádiz en el Grado de Educación Primaria, se pretende crear espacios de encuentro y transferencia a partir del análisis y la reflexión de la potencialidad comunicativa de las imágenes-eco sobre disminuido vs. discapacidad.
- ANÁLISIS: Se opta por una visión participativa docente/discentes, de forma reflexiva, activa y abierta, a partir del aprendizaje dialógico, siendo posible sentar las bases que sustenten la implicación futura en Aprendizaje y Servicio Universitario (AySU).

3.1.1. Desarrollo de las sesiones

Uno de los objetivos que se planteó en esas sesiones prácticas fue sensibilizar a los futuros docentes sobre la representación/reflejo del concepto discapacidad en la sociedad actual, junto con términos relacionados que deben ser centro de nuestra reflexión docente.

La diversidad es una realidad en el aula, cada cual es quien debe ser un modelo de conducta desde el conocimiento de la terminología y la realidad que experimenta nuestro alumnado.

Por ello, para esta práctica, se acudió a distintas plataformas para construir una imagen lo más realista posible de los mismos, se ha podido utilizar ChatGPT, cartelería relacionada con la celebración del día 3 de diciembre, Instagram, TikTok, etc.

3.1.2. ¿Qué se evalúa?

1. Registro a través de la ficha en formato papel de las actividades, retos, reflexiones llevadas a cabo en las sesiones prácticas.
2. Diario reflexivo del proceso de construcción de producto final. Para dicho diario se podrá utilizar el formato que se desee, vídeo, audio, redacción, presentación, álbum de imágenes y texto, etc. solo se proponen unas ideas sin que deban/puedan quedarse únicamente con ellas. Los criterios de evaluación que se emplearán para evaluar dicho diario serán:
 - Creatividad. Exponen el recorrido del trabajo elementos creativos, desde una presentación de la información diferente y atractiva
 - Complejidad en las reflexiones. El diario evidencia profundidad en las reflexiones.
 - Búsqueda documental. El diario refleja la búsqueda de información en diferentes formatos, evidenciando una riqueza en los recursos empleados
 - Correcta expresión. Dispone de correcta expresión oral/escrita, desde la corrección gramatical y ortográfica
 - Cooperación. En el diario queda reflejado no solo la participación de los componentes del grupo sino la cooperación al abordar las tareas establecidas.
3. Cartel. El producto final de este proceso de aprendizaje es la creación de un cartel para la celebración del día 3 de diciembre. Desde la terminología abordada, el cartel reflejará la celebración desde la reflexión y crítica, fomentando que el espectador reflexione sobre el reflejo de la discapacidad en la sociedad actual. Los criterios de evaluación fueron:

- Imagen cuidada visualmente
- Imagen impactante fomentando la reflexión de los términos abordados
- Mensaje claro, sin contradicciones o juicios de valor
- Creación de un debate sin estereotipos hirientes

3.1.3. Sesiones en la tarea

4. Reparto de conceptos relevantes a cada uno de los grupos, los cuales deberán recoger la información necesaria para futuras sesiones, algunas preguntas que pueden guiar vuestra búsqueda son:
 - ¿Qué significan estos conceptos?
 - ¿Qué significado tiene implícito este concepto en el conjunto de la sociedad?
 - ¿Qué significado tiene este concepto en la comunidad educativa?
 - ¿Cómo se relaciona este concepto con el término discapacidad?
 - ¿Qué significa para mí como futuro docente?
 - ¿Qué elementos de este concepto deseo que adquieran mis futuros alumnos?
5. De la información obtenida en la sesión anterior, se abrió un debate en el aula para la puesta en común de la información, permitiendo enriquecer nuestro discurso del trabajo de la totalidad de grupos. Los roles permiten distribuir la tarea, pero no fueron de dominio único, sino que se apoyó en el trabajo cooperativo, cada grupo puede gestionarse de la manera que considere oportuna, siempre que se cumplan dichas obligaciones. Cada uno de los grupos deberá distribuir los siguientes roles:
 - Apuntador: Será el encargado de recoger aquellos aspectos relevantes de las aportaciones de los otros grupos para así nutrir posteriormente su trabajo de construcción del cartel.

- Buscador: Será el encargado de buscar información en el desarrollo de la sesión en el caso de preguntas del docente o de otros compañeros.
 - Voz: Será el encargado de exponer al aula las reflexiones de la búsqueda bibliográfica.
6. Creación de cartel, para ello el alumnado puede utilizar la técnica que desee, deberán llevar al aula un boceto o idea inicial del mismo, para poder realizar aportaciones y recibir comentarios del resto de sus compañeros, a modo de primer acercamiento a las críticas o impresiones del mismo. Se realizarán visitas a los grupos para explicar y aportar nuestra visión de su cartel.
 7. En función de la disposición de la sesión al final de la asignatura, se plantea la presentación del cartel al conjunto de la clase.

Las sesiones desarrolladas buscan consolidar una formación integral en el alumnado, promoviendo no solo el aprendizaje de conceptos fundamentales, sino el desarrollo de habilidades críticas y cooperativas, desde la reflexión y reflejo en su futuro docente

4. RESULTADOS DESDE UNA PERSPECTIVA EDUCATIVA

Sin duda, a través de la reflexión dialógica y guiada, es factible llegar a la conclusión de que un resultado relevante en educación viene a ser la implementación de políticas y programas que garanticen el acceso universal y equitativo a oportunidades de aprendizaje continuo y formación profesional. A tenor del desarrollo de la propuesta pedagógica, se ha organizado este apartado en dos partes: desde una revisión desde la inclusión y desde la perspectiva de una educación no formal.

4.1. UNA PERSPECTIVA INCLUSIVA

En la ya obra clásica de Aguado-Díaz (1995) se define y recoge el devenir de los términos y la propia evolución de la sociedad hacia la discapacidad, estableciendo que:

“Por razones de los más variados, por su carácter atípico, incluso sorprendente y hasta divertido, o repelente y repulsivo, por ignorancia, por prejuicio, por superstición, por altruismo, por razones de tipo humanitario, o religioso, por compasión, por temor, por conveniencia, por egoísmo, por necesites de mano de obra escasa y/o barata, por motivos de mantener el orden social por la inercia de la costumbre, por la fuerza de la sangre, a requerimiento de mandatos legales por falta de otras alternativas, etc., etc., el caso es que en todas las culturas sobre ha habido, por un lado, individuos diferentes que, bajo las aún variadas denominaciones, han sido objeto de las todavía más varias concepciones y formas de trato (...)” (p.20).

La propia configuración, evolución, experiencia acumulada ha conformado la lucha de las clases sociales hacia determinados individuos y por lo tanto el término con el cual referirse a ellos, ha estado y sigue estando cargado de significado y pretensiones. Para ello, se propuso centrarse en los términos diversidad, discapacidad, deficiente y minusválido, ya que se consideró que su aporte en nuestra experiencia puede aportarnos puntos de inflexión conceptual y la transformación educativa que se había vivido.

El uso de distintos términos asociado a las necesidades individuales ha marcado la transformación y lucha de distintos grupos sociales por alcanzar una igualdad efectiva en los derechos de cada uno de los colectivos implicados. Teniendo en cuenta a Bonilla, Di Cinto y Pérez-Rodríguez (2024) “La percepción social de la diferencia tiene mucho que ver con el poder del lenguaje para la denominación, puesto que los conceptos establecen las percepciones de la realidad” (p.13)

Es el Estado quien tiene la obligación de garantizar el bienestar y la integración de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida social, económica y cultural. Para ello será la legislación vigente y su evolución terminológica la que reafirme los derechos y obligaciones, la que otorgue las herramientas y estrategias para implementar una sociedad inclusiva, donde se reconozca la dignidad y valor de las personas.

Siempre se ha de tener en cuenta que ha de ser, en el estado español, su Constitución el texto de referencia en la jerarquía normativa, promoviendo las políticas que favorezcan la autonomía y el máximo desarrollo de las capacidades personales, creando un llamado a la acción para la posterior creación de entorno accesibles y adaptados a las

necesidades, generando una repercusión en la sensibilización social, con el fin de combatir estigmas y prejuicios.

Siendo este el punto actual de la cuestión es necesario entender y reflexionar sobre el recorrido de los términos que han definido al colectivo de diversidad funcional y su referente o relación con la legislación, como reflejo de las dinámicas sociales.

El concepto diversidad es el más actual; está estrechamente relacionado con la etapa de inclusión que se aboga desde la docencia para responder a las necesidades de todo el alumnado y de igual modo su conexión con la realidad social, ya que la escuela es un reflejo de la sociedad en la que se ubica. La UNESCO (1994) define la educación inclusiva como:

“La inclusión se ve como el proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reduciendo la exclusión en la educación. Involucra cambios y modificaciones en contenidos, aproximaciones, estructuras y estrategias, con una visión común que incluye a todos los niño/as del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema regular, educar a todos los niño/as.” (Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, Salamanca 1994)

La anterior cita se encuentra englobada en la “Declaración de Salamanca” de 1994.

La educación inclusiva defiende el principio que cada individuo tiene características, capacidades, aptitudes y actitudes que los definen como seres únicos y que deben ser respetadas y tenidas en cuenta como elementos enriquecedores de su entorno. Alejándonos, por lo tanto, de definiciones o prototipos que repetir y perdurar en el imaginario colectivo.

Teniendo en cuenta a Arnaiz (2002), si se entiende que se dispone de un alumnado diverso, la educación deberá de ser inclusiva, siendo una necesidad educativa aquella que no es suplida o atendida por la oferta educativa, poniendo el foco de atención en la oferta y la eliminación de barreras y no en las características del individuo. Como se suele expresar con un juego de palabras, no existen personas discapacitadas, sólo entornos ‘discapacitantes’ (Torres, 2020).

Cuando se recurre al término “discapacidad”, se pretende referirse a un término que ha sufrido una gran evolución a lo largo de su historia. Si se mira hacia culturas antiguas, la discapacidad generaba un absoluto rechazo y era causa de aislamiento para las personas que las padecían, pero afortunadamente esa concepción ha ido transformándose paulatinamente. A principios del siglo XX, se comienza a considerar la discapacidad desde un punto de vista más asistencial dejando de lado, aunque muy poco a poco, la segregación y la discriminación a la que se han visto sometidas. Según se avanzaba en el tiempo, las personas con discapacidad y sus familias se fueron uniendo para comenzar la lucha por sus derechos y por tener más presencia en el panorama. La LISMI (Ley de Integración Social del Minusválido) en 1982 supuso un cambio importante consiguiendo que se fueran dando pasos hacia un concepto más evolucionado. Pero no es hasta la llegada del segundo milenio cuando se transita hacia una visión basada en las habilidades, competencias y potencialidades además de provisión de recursos. En 2001 con la labor llevada a cabo por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se introduce una variable fundamental y se empieza a reconocer la importancia del contexto social como factor determinante en la vida de las personas.

De acuerdo con lo expuesto en párrafos anteriores, la UNESCO define también la discapacidad en el contexto de la educación inclusiva y el desarrollo social, poniendo énfasis en la complejidad del fenómeno resultante de la interacción entre las circunstancias individuales y las barreras del entorno. Esta definición se enmarca también dentro de sus políticas y se recoge en la Declaración de Salamanca de 1994 y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” de 2006.

El uso de este término plantea un punto de inflexión entre aquellos términos que han sido catalogados como ofensivos, es gracias a la Declaración de Salamanca se plantean pautas de estilo, estableciendo algunas recomendaciones en el uso de terminologías para las personas con discapacidad, estando recogidas por Ávila y Rivas (2022, p.306).

- Enfatizar la persona sobre el diagnóstico, “persona sorda” sobre “los sordos”
- Uso preferente de “la discapacidad” frente a “la deficiencia”

- Plantea que los términos descriptivos deben ser usados como adjetivos, evitando su uso como sustantivos
- Alejarse de descripciones negativas o sensacionalistas
- Evitar presentar a las personas con discapacidad como héroes, se debe centrar en las personas y no en la discapacidad
- Fomentar el desuso del término “normal”, reemplazándolo por “personas sin discapacidad”
- Evitar expresiones peyorativas sobre los instrumentos o herramientas necesarias para personas con discapacidad, pone como ejemplo “atado a una silla”
- Eliminar el uso de verbos negativos asociados a las implicaciones de su discapacidad

Aspectos como los anteriores planteados han supuesto el inicio de una necesaria reflexión sobre nuestro lenguaje y su significado, junto con las consecuencias emocionales y sociales que acarrearán para las personas con discapacidad, ya que como se plantea en las conclusiones de la publicación, “Pese a la aparente obviedad, convendría mencionar aquí que las personas con discapacidad son precisamente eso, personas. Al igual que ocurre con el resto de la sociedad, son distintas entre sí y tienen, incluso, distintas actitudes en lo que se refiere a su propia discapacidad” (idem, p.309)

El término “deficientes” fue utilizado en normativas educativas españolas, tomando como referencia la Ley 14/1970, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, que estuvo en vigor en los años 70. En dicha ley, se mencionaba a los “deficientes físicos, psíquicos o sensoriales”.

Es necesario reconocer que dicha ley, a pesar de que actualmente se pueda percibir como obsoleta, debido a los abundantes avances en la educación como respuesta a las necesidades de nuestro alumnado, supuso una de las reformas más significativas, teniendo un impacto a considerar en la modernización del sistema educativo español.

Esta ley impulsó la necesaria universalización de la educación obligatoria hasta los 14 años, permitiendo un acceso a la mayoría de la población, desde niveles educativos estructurados, desde Preescolar hasta Formación Profesional.

Permitió la actualización de los contenidos y métodos pedagógicos, junto con la centralización del sistema educativo, permitiendo la creación de órganos rectores que regulaban y supervisaban el sistema educativo.

Pero una de las modificaciones que interesan para proyecto fue el impulso que otorgó a la publicación de la Ley LISMI es la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos; la cual es considerada un hito en España sobre las medidas de integración social y laboral de las personas con diversidad funcional.

Esta ley educativa coincide en España con la etapa relacionada con el modelo de normalización, esta etapa fue fundamentada por ciertas circunstancias y movimientos sociales que influenciaron el cambio, entre ellas se ha de destacar el asociacionismo de los familiares de personas con diversidad funcional, que abogaban y defendía sus derechos como miembros de la sociedad, sustentadas por un aumento en el interés desde investigaciones y avances en ámbitos como biología, medicina, psicopedagogía, etc. Crearon un conjunto de reclamaciones sociales que tenía respaldo por publicaciones y avances científicos siendo difícilmente refutable sus afirmaciones y requerimientos.

En relación a las citadas investigaciones y/o publicaciones son dos definiciones las que marcaron esta etapa: por un lado, la posibilidad de que los deficientes mentales lleven una existencia tan próxima a lo normal como sea posible (Bank-Mikkelsen, 1996); por otro, el análisis de la prestación al alumnado con deficiencias físicas y mentales en el Reino Unido (Warnock, 1978). Con ello, paulatinamente se impulsó una corriente de pensamiento y divulgación de estrategias y metodologías en respuesta a esas necesidades educativas hasta nuestros días (Sibón-Macarro y Picado Sánchez, 2023; Sibón-Macarro, 2021).

La lucha de los grupos sociales, los cambios legislativos, las investigaciones y posteriores publicaciones, etc. permitieron avanzar en la etapa de la normalización hacia lo que actualmente se conoce, ya que

comenzaban a defender la capacidad de aprendizaje, desde una equiparación de derechos humanos y reflejo en la legislación.

El paso del término deficiente a minusválido en España se debe a la ya citada legislación tuvo, un hito en referencia internacional, cuando la OMS creó la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, estableciendo una categorización y aportando definiciones de ambos conceptos. Definió deficiencia como toda pérdida o anomalía de una estructura o una función psicológica, fisiológica o anatómica, mientras que la discapacidad sería la restricción o ausencia, por una deficiencia, de una capacidad para realizar una actividad. Esta modificación en la perspectiva permitió un avance significativo que continuó en 2001, la OMS llevó a cabo una revisión de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), en la cual reconoció que, a pesar de los esfuerzos realizados, ciertos términos empleados podían seguir siendo ‘estigmatizantes’ y etiquetadores. Por esta razón, se tomó la decisión de eliminar totalmente la palabra minusvalía y otros términos similares, debido a su carga peyorativa, optando en su lugar por el término discapacidad. Este concepto se adoptó como un término inclusivo y genérico que abarca déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación (Ferreira, 2010).

4.2. UNA PERSPECTIVA DESDE LA EDUCACIÓN NO FORMAL

Una vez realizado el análisis desde la perspectiva inclusiva, se considera relevante e interesante no ceñirse al ámbito estrictamente escolar, sino ampliarlo para acercarlo a otro ámbito en el que también se desarrollan labores propiamente educativas, como es el caso de la Educación No Formal.

En 2001, la UNESCO se convirtió en una gran defensora de este tipo de educación atendiendo al gran potencial que tiene al definirse como el proceso de aprendizaje que ocurre en contextos organizados, pero no institucionalizados, donde se busca promover el desarrollo personal y social de los individuos a través de experiencias prácticas y participativas (Coombs, 1973). Este ámbito educativo se caracteriza por su

flexibilidad y por su enfoque en el aprendizaje a lo largo de la vida de las personas, aspectos que dotan de sentido a lo aquí planteado.

Así, desde la Educación No Formal:

1. Se promueve la inclusión. La educación no formal tiene un gran potencial para promover la inclusión de personas con discapacidad y/o que vivan o hayan vivido alguna situación de vulnerabilidad. En este ámbito, tanto las actividades y como los programas que se diseñan pueden hacerse de manera específica para atender las necesidades concretas de las personas a las que van dirigidos, fomentando así su participación activa y su desarrollo personal.
2. Se generan espacios de aprendizaje diversos. La educación no formal se lleva a cabo en una variedad de contextos (talleres, actividades comunitarias, movimiento scout, programas de voluntariado, etc.), lo que permite la creación de entornos de aprendizaje que brindan oportunidades de muy diversa índole. Esto es clave para garantizar que las personas puedan acceder a oportunidades de aprendizaje enriquecedoras.
3. Se fomenta el desarrollo de habilidades sociales. Los programas de educación no formal pueden centrar su atención en el desarrollo de habilidades sociales y emocionales, cruciales para la inclusión y la interacción en la vida de la comunidad. Toda participación positiva en este sentido puede ayudar a romper barreras y estigmas.
4. Se impulsa la participación comunitaria. Al permitir la participación en la comunidad se está garantizando que las personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad se conviertan en agentes activos de cambio, promoviendo su visibilidad y reconocimiento dentro de la sociedad.
5. Se trabaja de una forma más personalizada. Este enfoque resulta fundamental para atender las diversas capacidades y estilos de aprendizaje de cada persona.

6. Se fomenta la autonomía: A través de las actividades y programas que se llevan a cabo, es posible desarrollar competencias que fomentan la autonomía y la autoestima de las personas, empoderándolas para que participen plenamente en la sociedad.
7. Se llevan a cabo tareas de colaboración y concienciación. Este escenario educativo se convierte en un espacio de sensibilización para la comunidad en general, promoviendo la comprensión y el respeto hacia las personas con discapacidad, contribuyendo a la creación de una cultura más inclusiva y solidaria.

La Constitución Española establece un marco que puede ser enriquecido mediante la educación no formal ya que esta modalidad educativa ofrece oportunidades únicas para promover la inclusión, la autonomía y el desarrollo integral de las personas, fomentando un entorno más inclusivo en la sociedad.

En esencia, tratar la capacitación como un derecho transforma los sistemas educativos hacia modelos más dinámicos, accesibles y centrados en el desarrollo personal y profesional de cada sujeto por sí mismo y en la comunidad a la que pertenece y de la que forma parte.

5. DISCUSIÓN

Una vez llevado a cabo y evaluado el proceso se plantean algunas cuestiones que pueden ayudar a mejorar futuras experiencias educativas similares, si bien es cierto que con este proyecto no se pretenden generalizar las conclusiones dada la naturaleza del mismo.

Resulta ineludible considerar como un aspecto a tener en cuenta en próximas experiencias similares, la necesidad de dilatar la duración de la misma, ya que una ampliación ofrecerá la posibilidad de profundizar más en la temática y en el proceso de sensibilización del alumnado. Además de la duración, cabría también detenerse en el nivel de profundización, ya que esto propiciaría la construcción de espacios de diálogo más intensos y reflexivos.

Aun teniendo en cuenta estas cuestiones planteadas, la relevancia a nivel tanto práctica como social que se genera a través de estas prácticas

revierte directamente en la concienciación y en la formación de las nuevas generaciones, y contribuyen a superar las limitaciones que se han observado a priori. Todo esto confiere sentido a la necesidad de abordar estas temáticas en la formación de las futuras y los futuros docentes, alumnado del Grado de Educación Primaria de la Universidad de Cádiz.

6. CONCLUSIONES

Cabría sintetizarla en torno a la percepción y sensibilización, al lenguaje inclusivo, a la responsabilidad social y a las posibles propuestas de mejora en torno a la percepción del derecho a la capacitación.

- Cambio de percepción y sensibilización. Las sesiones propuestas en el aula, desde el Grado de Educación Primaria en la Universidad de Cádiz dejaron patente en la pregunta abierta realizada a los estudiantes “¿Podrías añadir algún comentario, propuesta de mejora o algo que quieras compartir con nosotras?” su interés por ahondar en el conocimiento del concepto y el reflejo del mismo de los procesos de cambio social, coinciden en que será necesario su implementación, desde propuestas similares en su futuro docente para crear nuevos cambios sociales que respondan a la necesidad de una sociedad, y por lo tanto una escuela, verdaderamente inclusiva.
- Importancia del lenguaje inclusivo. A través de la observación, la documentación y búsqueda bibliográfica que debieron realizar y quedó reflejado en las dinámicas propuestas su reflexión sobre el uso que ellas y ellos utilizaban de lenguaje peyorativo y como en un futuro podría trasladarse a su futuro docente, queda reflejada en la pregunta ¿Tu percepción sobre DIS-capacidad ha sido modificada con esta propuesta?, en donde un 57,7% del alumnado consideró que dicha propuesta ha modificado MUCHO su percepción sobre los conceptos relacionados con discapacidad. Junto con lo anterior descrito uno de los criterios de evaluación que han vertebrado la propuesta es el uso de lenguaje inclusivo, sea lenguaje oral,

escrito o visual, tanto en el desarrollo de debates o tertulias como en la propia configuración del cartel.

- Compromiso ético y responsabilidad social. Como se mencionó anteriormente, esta evolución de la terminología ha sido suscitada por las necesidades y cambios sociales, los requerimientos de grupos de familias y afectados por la discriminación y aislamiento en distintas esferas de su realidad, han sido un motor hacia el cambio, es por lo alentador descubrir en las respuestas ofrecidas a la pregunta “¿Consideras realizar una propuesta similar en tu futuro docente?” El 100% del alumnado participante optaría por trasladar este debate y reflexión a sus futuras aulas, siendo ellos también parte de ese motor de cambio y generador de procesos reflexivos y críticos en el aula.
- Opciones de mejoras. Esta propuesta se ha llevado a cabo en una configuración temporal que se considera escasa, para futuras planificaciones sería satisfactorio la inclusión de mayor número de alumnado a través de la implementación de la misma en los tres grupos conformadores del curso. La apertura a mayor número de estudiantes permitiría generar una mayor sinergia en las reflexiones y aportaciones. Otra opción de mejora sería llevar a cabo dicha propuesta en cursos superiores del Grado de Educación Primaria, para poder realizar un estudio comparativo sobre la evolución de los procesos reflexivos y críticos en el alumnado a través de su formación como futuros docentes.

7. REFERENCIAS

Aguado-Díaz, A.L. (1995). *Historia de las deficiencias*. Escuela Libre Editorial/Fundación Once

Aparicio, M. L. (2009). Evolución de la conceptualización de la discapacidad y de las condiciones de vida proyectadas para las personas en esta situación. *El largo camino hacia una educación inclusiva: la educación especial y social del s. XIX a nuestros días, vol. I*, coords. M^a.R. Berrueto Albéniz y S. Conejero López. Navarra: Universidad Pública de Navarra, pp. 129-138

- Ávila-Ramírez, R., y Rivas-Carmona, M.M. (2022). El lenguaje peyorativo y la discapacidad. In S.A. Flores-Borjabad, O.S. Ould García y A. Garcés Manzanera (coords.), *El devenir de la lingüística y la cultura: Un estudio interdisciplinar sobre lengua, literatura y traducción* (pp. 294-313). Dykinson. <https://bit.ly/4blry06>
- Bank-Mikkelsen (1996). El principio de normalización. *Siglo Cero*, n° 37, 16-21.
- Bonilla del Río, M., Di-Cintio, A., y Pérez-Rodríguez, A. (2024). #Discapacidad y #diversidadfuncional. Evolución terminológica desde la perspectiva de los creadores de contenido en TikTok. *Ámbitos. Revista Internacional De Comunicación*, (65), 12–31. <https://doi.org/10.12795/Ambitos.2024.i65.01>
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, 2(1), 53-82. <https://bit.ly/3WyOPT3>
- Canimas-Brugué, J. (2015). ¿Discapacidad o diversidad funcional? *Siglo Cero*, 46(2), 79–97. <https://doi.org/10.14201/scero20154627997>
- Coombs, Ph, H. Prosser, R, C. y Ahmed, M. (1973). *New Paths To Learning for Rural Children and Youth*. UNESDOC Biblioteca digital.
- Escorza Piña, S., Cruz Troyano, R., Salvador Salvador, G. y Sibón-Macarro, T.G. (octubre de 2024). Evolución de una terminología controvertida a la luz de la reforma del artículo 49 de la Constitución Española. *CIPARI 2024*. DOI: 10.13140/RG.2.2.29751.94883.
- España. Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Boletín Oficial del Estado, 21 de abril de 2008, núm. 96, pp. 20648-20659. BOE-A-2008-6963.
- Ferreira, M.A.V. (2010). De la minusvalía a la diversidad funcional: un nuevo marco teórico-metodológico. *Política y Sociedad*, 47/1: 45-65.
- Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (2001). La educación no formal: Un enfoque para el aprendizaje a lo largo de la vida. *Perspectivas: revista trimestral de educación*, XXI, 1, p. 112-124.
- Organización de las Naciones Unidas (13 de diciembre de 2006). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad: Resolución aprobada por la Asamblea General. A/RES/61/106.
- Padilla-Muñoz, A. (2010). Discapacidad: contexto, concepto y modelos. *International Law*, (16), 381-414. [https:// bit.ly/2XVyAjU](https://bit.ly/2XVyAjU)
- Parrilla, A. (2002). Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva. *Revista de Educación*, 327, 11-30.

- Sibón-Macarro, T.-G. y Picado Sánchez, M. J. (2024). A propósito de la definición desde 'el yo'. Abordar la migración en el aula (cap.12, pp. 214-238). *Interpretación, razón y cultura: perspectivas hermenéuticas*. Dykinson.
- Sibón-Macarro, T. G. (2021). Menores en riesgo de exclusión social por disfunción auditiva. *Revista Española de Discapacidad*, 9(2), 215-225.
- Torres, J. (19 junio 2020). No existen personas discapacitadas, solo entornos discapacitantes. UJA Diario Digital. <https://diariodigital.ujaen.es/>
- Warnock, M. (1978). *Special Education Needs (The Warnock Report)*. HMSO.

EL PAPEL DEL PEDAGOGO CON LA EDUCACIÓN CONDUCTIVA EN RESIDENCIAS RURALES

LEIRE FLORES GALARZA
Universidad de Navarra

SARA LUQUI MORENTE
Centro De Reeducción Y Neurorrehabilitación Sara Luqui

RAÚL SÁNCHEZ IRURITA
Universidad de Navarra

KATYA MARÍA LUISA PALAFOX GÓMEZ
Universidad de Navarra

1. INTRODUCCIÓN

En los meses de verano del año 2024 se puso en práctica un proyecto en una residencia del entorno rural de la Comunidad Foral de Navarra, ubicada en San Martín de Unx. Esta consta con un total de 36 usuarios residentes, cada uno de ellos con sus necesidades específicas. Debido a esto, la labor que se realizó, tras un diagnóstico de la situación en dicho lugar, fue la de desarrollar un programa de neurorrehabilitación basada en la Educación Conductiva para todos ellos, con el fin de mejorar su calidad de vida, independientemente de si contaban con un trastorno neurológico o no.

Este proyecto se desarrolló y se puso en práctica por dos estudiantes de la Universidad de Navarra con formación en Educación Primaria y Pedagogía, puesto que forma parte del proyecto “Revitalizar el patrimonio rural” de la propia universidad. Sin embargo, también intervinieron otros profesionales y socios comunitarios que facilitaron la estancia en el pueblo y abrieron las puertas a este trabajo. Es decir, se realizó un trabajo en red entre varias entidades colaboradoras.

1.1. ELABORACIÓN DEL PROYECTO

Tras establecer contacto con las diferentes entidades, se comenzó a diseñar el plan de intervención basado en la Educación Conductiva. Tal y como se explicará más adelante, este es un método que trata de manera global a la persona, es decir, no se centra únicamente en el área motora o psicológica de esta, como ocurre en otros métodos neurorrehabilitadores, sino que tiene en cuenta lo motor, lo cognitivo, lo social, lo emocional y lo funcional. Por tanto, la labor que se realizó, desde un inicio, era mejorar la calidad de vida de los residentes de manera holística.

De este modo, se estaba promoviendo el envejecimiento activo de las 36 personas usuarias de la residencia, pero de una manera coherente, estructurada y significativa, ya que uno de los principios que diferencia a este método es que la educación forma parte de todo el proceso. Por tanto, se realizó un plan de intervención, una vez conocidos los usuarios y sus necesidades, con los objetivos, actividades, metodologías y evaluaciones pertinentes.

1.2. MOTIVOS

Este congreso es una plataforma para resaltar la importancia del trabajo en red para poder incidir positivamente en la comunidad y promover el desarrollo, la participación y los derechos humanos.

Del mismo modo, las políticas públicas deben velar por el respeto de los derechos fundamentales y el cuidado a la población a quien representan, destacando a los adultos mayores y, en particular, aquellos que se encuentran en el entorno rural, ya que muchas veces ven vulnerados estos derechos básicos.

Estamos en una época de cambio y, a través de este novedoso proyecto, se invita a la participación de las diferentes entidades a que contribuyan en ese proceso de cambio y mejora de la calidad de vida de las personas, en especial de las personas mayores en el ámbito rural, uniendo el ámbito educativo y sanitario, dos áreas que se abogan en la agenda 2030. Ambos conocimientos son necesarios para la comprensión de la persona y de sus necesidades, ya que la tercera edad se presenta en cada uno de un modo diferente, con unas características y cualidades

concretas. Por ello, es necesario atender a cada uno de un modo personalizado. Asimismo, si ya se conoce a la persona, hay que realizar un plan de intervención acorde a sus necesidades.

Aquí es donde la pedagogía entra en juego y hay que ponerla en valor, ya que esta es entendida como la ciencia educativa que se caracteriza por la transversalidad y la transgeneracionalidad cuya mirada es integral, dado que tiene a la persona en el centro del aprendizaje, cuidando del deterioro y mejorar su calidad de vida.

2. OBJETIVOS

Al inicio de este proyecto se establecieron los siguientes objetivos:

- Visibilizar la formación profesional del pedagogo en la neurorrehabilitación educativa de adultos en residencias rurales para la tercera edad
- Con este objetivo se pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Por qué es necesario este papel en una residencia?, ¿por qué tiene que ejercerla un pedagogo? De este modo, se persigue realizar una concienciación social sobre el pedagogo en el mundo de la neurorrehabilitación y, concretamente, en las residencias.
- Proporcionar tanto una metodología, como los recursos y la formación para las personas referentes que se hacen cargo de los adultos en las residencias rurales
- Durante los meses de verano se quiere buscar la implicación de todos los agentes que participan en el proyecto y realizar una aportación (material, formación, etc.) para que este tenga una continuidad y se pueda mejorar en mayor medida la calidad de vida de los usuarios. Asimismo, esta labor también forma parte de la concienciación social a realizar, ya que es necesario y básico comprender el trabajo y el trasfondo subyacentes para que el proyecto sea significativo.

- Ofrecer un modo de intervención educativa que favorezca la organización comunitaria para el desarrollo de proyectos para adultos mayores en el entorno rural.

En la línea de los objetivos anteriores, se persigue promover la concienciación social. Para ello, es necesario comenzar por organizaciones e instituciones que apuesten por el pedagogo en las residencias, ofreciendo así una mejor calidad de vida, ya que la tercera edad es vista como la última etapa de una persona, a la que nadie quiere llegar. Se ha de comprender que es una fase o una etapa más en la que hay que invertir y ofrecer los mejores servicios tras una vida llena de entrega a la sociedad. Por esto mismo, es responsabilidad de la sociedad ofrecer una respuesta de calidad a las necesidades que se presentan en este momento vital.

3. METODOLOGÍA

Para la elaboración de este proyecto se han implementado diferentes metodologías. En primer lugar, para realizar el diagnóstico tanto del pueblo como de la residencia, se ha empleado la metodología de investigación. Se ha hecho uso de ella a través de técnicas como la observación, las entrevistas con usuarios, reuniones con las diferentes entidades participativas o visitas de las instalaciones. Es decir, ha servido para contextualizar y adquirir la mayor información posible para la posterior planificación.

En base a esto, se ha desarrollado todo el proyecto empleando el Ciclo de Deming (PDCA – Plan, Do, Check & Act) el cual se ha usado para conocer la eficacia del proyecto y profundizar en él. No obstante, no hay que olvidar que el método principal que se ha desarrollado en el proyecto ha sido la Educación Conductiva de András Pető. Este es un método neurorrehabilitador que une el ámbito sanitario, concretamente la neurología, con la educación y la pedagogía. Sin esta metodología no habría una base que sustentase el proyecto.

Finalmente, también se ha recurrido, para la creación de materiales, a la metodología de la economía circular. Es decir, todas las actividades que se han desarrollado en la residencia se han realizado con materiales

reciclados. Más adelante, en la figura 4, se muestra el ejemplo de una ficha de trabajo.

3.1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El Dr. Manuel E. Cortés Cortés y la Dra. Miriam Iglesias León (2004) defienden que “la Investigación Científica está encaminada a profundizar el conocimiento de un proceso, ya sea teórico, práctico o teórico-práctico”. En el caso presente, se optó por llevar a cabo una investigación teórico-práctica de carácter mixto. Es decir, se emplearon técnicas del método cualitativo (la observación, las entrevistas, las opiniones personales, etc.), pero se hizo una valoración numérica (método cuantitativo) sobre el antes y el después de la aplicación del proyecto, en este caso de la Educación Conductiva.

Una vez definida la orientación del proyecto, se comenzaron a concretar los siguientes aspectos:

- La idea inicial de la investigación fue la de acudir a una residencia de ancianos y promover el envejecimiento activo. De aquí surgió el problema de investigación que permitió afinar más la idea inicial, dando lugar al siguiente planteamiento: Comprobar la eficacia de la Educación Conductiva como método para el envejecimiento activo de personas de la tercera edad en una zona rural.
- Tal y como se ha mencionado antes, se han establecido varios objetivos acerca del proyecto. Sin embargo, el principal era comprobar la eficacia de la Educación Conductiva para promover el método y abrir una nueva vía de atención a la tercera edad en la que el pedagogo esté implicado, aportando sus conocimientos y acciones.
- Estos objetivos se pudieron definir así porque surgieron previamente las siguientes preguntas de investigación. ¿Puede un pedagogo ser participe en el envejecimiento activo de la sociedad?, ¿sirve la Educación Conductiva como método de envejecimiento activo?, ¿cómo impacta todo esto en un ambiente rural?

- Finalmente, hay que mencionar la relevancia de este proyecto, ya que tiene un trasfondo y un porqué. En este caso, la investigación va a servir para comprobar la eficacia de la Educación Conductiva y para ver la aportación del pedagogo en cuanto a la cuestión del envejecimiento de la población mundial. Por ello, se puede decir que el proyecto va a ser de relevancia social, ya que, como la propia Organización Mundial de la Salud (OMS) (2024) menciona: “entre 2015 y 2050, el porcentaje de los habitantes del planeta mayores de 60 años casi se duplicará, pasando del 12 % al 22 %”, lo que se estima que en el año 2050 la población mayor de 60 años o más equivaldrá a 2100 millones de personas. Por tanto, es momento de actuar y pensar que hacer y qué respuesta dar a la sociedad. En este sentido, “La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el periodo 2021-2023 como la Década del Envejecimiento Saludable” y pidió, a su vez, la colaboración de la OMS para liderar una respuesta práctica. Por tanto, el cometido se va a encargar de dar respuesta a lo siguiente:

Reducir las desigualdades en materia de salud y mejorar la vida de las personas mayores, sus familias y sus comunidades a través de la acción colectiva en cuatro esferas: cambiar nuestra forma de pensar, sentir y actuar en relación con la edad y el edadismo; desarrollar las comunidades de forma que se fomenten las capacidades de las personas mayores; prestar servicios de atención integrada y atención primaria de salud centrados en la persona, que respondan a las necesidades de las personas mayores; y proporcionar acceso a la atención a largo plazo a las personas mayores que la necesiten (OMS, 2024).

Con todo esto, se puede afirmar que el proyecto diseñado si tiene una repercusión social y, por tanto, va a contribuir tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Va a poner en valor una metodología poco conocida y practicada, así como también la labor del pedagogo conductor y va a proporcionar, de manera práctica, una mejora de calidad de vida a los usuarios de la residencia Santa Zita. Del mismo modo, se puede extrapolar el proyecto realizado y diseñado a otros lugares del

mundo para contribuir a la mejora de calidad de vida de las personas de la tercera edad.

Una vez definidos los motivos del proyecto se estableció el marco teórico, el cual, como se viene mencionando, es la Educación Conductiva o método Petö. Esta metodología será explicada de manera más concreta más tarde.

3.1.1. Ciclo de Deming □ Plan Do Check Act (PDCA)

Ahora que ya se contaba con una orientación clara sobre el proyecto y qué se debía buscar, se comenzó con el diseño de este. Para ello se recurrió al Ciclo de Deming que se divide en las cuatro fases siguientes:

- Planificar (Plan)
- Hacer (Do)
- Revisar (Check)
- Actuar (Act)

La primera fase hace referencia a la planificación del proyecto. Esta ha consistido en la detección de las necesidades que San Martín De Unx presentaba, concretamente la residencia. Para ello se diseñó la siguiente tabla, para obtener la mayor información posible sobre estas necesidades.

FIGURA 1. *Ficha diagnóstica*

FICHA RESIDENTES						
Nº	NOMBRE	EDAD	DIAGNÓSTICO	FACILITACIONES (silla de ruedas, andador, bastón, etc.)	OCIO/OFCIO	OTROS
1		88		Silla de ruedas		
2		91				
3		87				

Fuente: elaboración propia

Esta ficha fue completada durante las primeras sesiones con los 36 usuarios de la residencia. Esto permitió conocer a cada uno de ellos y poseer una idea para el diseño de los objetivos y actividades del grupo y las facilitaciones que cada residente requería.

Es por esto mismo por lo que se diseñó una ficha para cada actividad recogiendo los aspectos más importantes de cada una de ellas.

FIGURA 2. *Ejemplo de ficha para cada actividad*

Nombre actividad	Supera este obstáculo	Fecha: una vez a la semana. Anotaciones
Ficha	Estimulación motriz / socialización y comunicación / autonomía	
Objetivo	Trabajar la psicomotricidad fina.	
Duración	Depende de cada pareja.	
Descripción	Cada usuario cuenta con cuatro fichas (tapones de botellas y diferentes) y tiene que lograr marcar gol en la portería contraria. Sin embargo, por el camino, en el tablero, se van a encontrar con varios obstáculos que dificultan el camino y, por tanto, van a tener que trabajar más. Para mover las fichas tienen que unir el dedo pulgar y el índice en forma de círculo e ir dando al tapón.	
Cuidados específicos	Algunos de ellos requieren ayuda para lanzar las fichas, por lo que se les tendrá que facilitar la colocación, el lanzamiento y la instrucción.	
Materiales y espacios	Los materiales a usar son: Una caja de cartón para hacer el tablero. Pajitas, tapones, vasos, etc., o cualquier otro objeto que sirva de obstáculo. Pegamento. La actividad se puede llevar a cabo en la sala de estar común y colocar el tablero en la mesa o en las piernas de los usuarios.	
Agrupaciones	Por parejas (aunque si se hace un tablero mayor puede ser de más).	
Evaluación	Participación activa. Lanza correctamente el tapón. Logra marcar las cuatro fichas en la portería contraria.	
Primera semana (semana 1)	Evaluación de los ítems del 0 al 10 (siendo el 0 muy mejorable y 10 muy conseguido): Participación activa. Lanza correctamente el tapón. Logra marcar las cuatro fichas en la portería contraria.	

Última semana (semana 4)	Evaluación de los ítems del 0 al 10 (siendo el 0 muy mejorable y 10 muy conseguido): Participación activa. → Lanza correctamente el tapón. → Logra marcar las cuatro fichas en la portería contraria. →	
Resultados		

Fuente: elaboración propia

Una vez realizadas las fichas pertinentes de cada actividad, se dio comienzo a la fase dos del Ciclo de Deming, es decir, la puesta en práctica. En ella se dieron varias dificultades como la motivación de los residentes, la menor implicación de la esperada por parte de los diferentes agentes comunitarios, la organización de la sala o el poco conocimiento entre los usuarios, entre otros.

Es por esto que fue necesario reajustar todas las actividades ante las circunstancias mencionadas. Esta es la considerada fase tres del PDCA, la evaluación de las actividades. Al ver que las primeras sesiones no funcionaban correctamente, se evaluó la situación y se analizó aquello que funcionaba y lo que no marchaba según lo esperado.

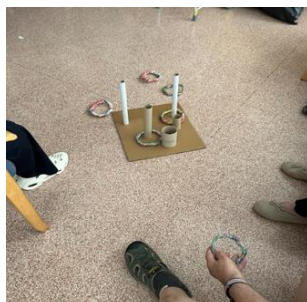
Tras la evaluación y el reajuste de las actividades, se volvió a poner en práctica el proyecto y se midió por última vez el impacto de cada actividad y los resultados obtenidos a nivel de autonomía, participación y sociabilidad. Esto se ha hecho a través de las mismas fichas desarrolladas en un primer momento y que más tarde se comentarán.

FIGURA 3. *Juego motor*



Fuente: Leire Flores y Raúl Sánchez

FIGURA 4. *Jugamos juntos*



Fuente: Leire Flores y Raúl Sánchez

3.2. EDUCACIÓN CONDUCTIVA O MÉTODO PETÖ

András Pető fue un médico húngaro de gran reputación de principios del siglo XX que comenzó a dominar diferentes ámbitos como la ortopedia, la psiquiatría y la neurología, uniendo, de este modo, en su trabajo cuerpo y mente.

En 1931 comenzó a publicar artículos bajo un pseudónimo, donde comenzaban a apreciarse los principios de la estimulación conductiva. De hecho, tras la Segunda Guerra Mundial, comenzó a ofrecer terapia motora y observó los beneficios de esta, por lo que se creó un Instituto en Budapest sobre dicha terapia. Sin embargo, Pető se dio cuenta de que no servía únicamente la medicina en este ámbito, pues era esencial saber enseñar a las personas con un trastorno neurológico, porque veía que sino no se producía un aprendizaje y que el trabajo no llegaba a ser significativo. Es por esto por lo que su método está basado en conocimientos médicos y educativos, dos áreas para él inseparables.

El trabajo que realizó fue muy importante, al igual que el de sus sucesores. En un principio, se dice, que cualquier persona puede enseñar a otra, pero cuando una persona padece de un trastorno neurológico o de un deterioro parece que esa persona ya no puede aprender nada más. Sin embargo, lo que Pető y sus sucesores defienden es que hay que dar con la clave de la enseñanza. El hecho de que no aprenda igual no significa que no pueda aprender, sino que hay que buscar el modo de hacerlo. Es por esto mismo por lo que la Educación Conductiva es

considerada actualmente como único método neurorrehabilitador basado en la educación que persigue restablecer la ortofuncionalidad de las personas. Es decir, mejorar su calidad de vida. Debido a ello, este método tiene una visión global de la persona.

Así pues, tal y como se ha mencionado al inicio, hay que tener en cuenta todas las áreas de la persona en igual medida, tanto el motor y cognitivo como el emocional y social. Es por esto por lo que el pedagogo en sus sesiones “refleja esta aspiración holística” y “procura, para ello, oportunidades de aprendizaje importantes” (Fink, A. 1998, p. 55)

Por todo ello, la Educación Conductiva se puede llegar a definir como un sistema neurorrehabilitador de carácter global e integral que persigue obtener el máximo potencial de cada paciente en función de las cualidades que presente. En este proyecto, el grupo de población en el que se ha centrado en educar y reeducar han sido las personas de la tercera edad. Sin embargo, este método también se puede emplear en niños o en adultos de diferentes edades que posean diferentes trastornos neurológicos.

Esta educación y reeducación se puede llevar a cabo gracias a la plasticidad neuronal, ya que esta permite establecer nuevas conexiones o adaptarlas a las nuevas circunstancias que se presentan. Es por esto mismo por lo que se denomina a este método “conductivo”. A su vez, también presenta otras características, como, por ejemplo, la ejecución de las sesiones en grupo, la formación del conductor en pedagogía y neurología, la intencionalidad rítmica en las directrices, ofrecer facilidades a aquellas personas que lo necesitan, tener el mobiliario oportuno y la planificación de las sesiones en diferentes programas (tumbado, de pie, sentado y en mesa). Todas estas características son igual de importantes, por lo que hay que atenderlas en igualdad y ofreciéndoles la misma importancia para que el método se ejecute correctamente. No obstante, hay otros aspectos como la observación y la motivación que también son cruciales para atender a la persona y para que esta rinda al máximo.

Todos estos conocimientos se han ido adquiriendo conforme a la fase de planificación y diseño del proyecto y se ha tratado de darle la misma

importancia a todas ellas aunque, por ejemplo, el mobiliario empleado ha sido el de la propia residencia. Es por esto que, en cierto modo, se ha usado la Educación Conductiva, pero adaptándola también a las circunstancias y contexto al que se planteaban.

Finalmente, y a modo de resumen de todo esto, es importante recalcar y hacer entender que sí que son necesarios los conocimientos neurológicos para poder comprender el trastorno y el deterioro que posee una persona, en este caso los usuarios de la residencia Santa Zita de San Martín de Unx. Sin embargo, también es necesario poseer conocimientos pedagógicos para entender a la persona y saber cómo enseñarle en función de las características que presenta, es decir, saber como poder planificar un plan de intervención adecuado.

3.3.METODOLOGÍA DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

La metodología de la economía circular consiste en “un modo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido” (Parlamento Europeo, 2023). Lo que se pretende así es extender el ciclo de vida de los diferentes productos y así poder reducir los residuos al mínimo. Esto contribuye a proteger el medio ambiente y reducir la demanda de las materias primas, ya que algunas de ellas son limitadas, entre otros aspectos.

Es por esto mismo por lo que esta metodología compite con el modelo económico lineal tradicional, es decir, el usar los materiales y luego proceder a tirarlos.

Es cierto que en este proyecto se ha contribuido a este modelo de economía circular a menor escala. Sin embargo, se ha utilizado material reciclado como rollos de papel, grandes cajas de cartones, papel reciclado, tapones, etc., para la elaboración de materiales y creación de actividades. Todo este material se ha obtenido a partir de particulares y de diferentes colaboradores del proyecto.

4. RESULTADOS

Los resultados que se han obtenido del proyecto en su conjunto, han sido buenos. En cierto modo, las dificultades iniciales han contribuido al proyecto en adquirir un mayor grado de especificidad y profundidad, beneficiando, considerablemente, a los usuarios de la residencia. Del mismo modo, ha contribuido a la formación de los profesionales que han participado activamente en el proyecto, ya que han podido desarrollar diferentes habilidades como la flexibilidad, la capacidad de adaptación, la improvisación, la creatividad, entre otros.

En cuanto a las tres áreas principales que se evaluaban en todo momento se obtuvieron los siguientes resultados:

Participación: La principal mejora que se ha obtenido, y así ha quedado reflejado en las fichas de las actividades, ha sido la participación. Los primeros días los usuarios no comprendían lo que se estaba haciendo y tampoco se sentían motivados a participar en las actividades, por miedo a no saber, por haberse amoldado a una vida más sedentaria o pasiva o por cuestiones personales. Es por ello por lo que era necesario reajustar todo el plan inicial y centrarse en motivar a los residentes tanto de manera intrínseca como extrínsecamente. Fue por ello por lo que las actividades fueron aumentando el grado de complejidad, centrándose al inicio en lograr la participación de los usuarios. Esto se logró, todos comenzaron a participar de manera más activa en las actividades, así como también mostraban mayor interés en la programación de cada día y preguntaban qué era, para qué servía, etc.

Dentro de este mismo ámbito y del de socialización se ha estado trabajando el aspecto emocional de los usuarios. Los primeros días estos alegaban que se sentían tristes, decaídos, etc., es decir, que se encontraban dentro de una rutina diaria que no disfrutaban, estaban a expensas de algo que los ilusionara de nuevo. Es por ello por lo que se ha trabajado, tal y como se ha dicho antes, la motivación intrínseca de cada uno de ellos. A pesar de que es una tarea compleja, se ha logrado que los usuarios estuviesen motivados e ilusionados por las actividades que se realizaban en el día a día.

Autonomía (cognitivo y motor): Con respecto a la autonomía tanto a nivel cognitivo como motor, ha sido el área que menos se consiguió mejorar. A nivel motor, se consiguió desarrollar un programa completo para la movilización de los brazos, que al igual que con las actividades se tuvo que ir aumentando la dificultad en función de las mejoras. Lo mismo ocurrió con otros aspectos como la coordinación, la propiocepción, etc. Aunque se consiguieron avances significativos en todo ello, con las piernas no ocurrió lo mismo, debido a que la afectación de los usuarios era mucho más compleja. En cuanto al nivel cognitivo, hubo pequeños avances con algunas actividades y todos realizaban sus aportaciones, pero para lograr mayores avances y aprendizajes se requería de mayor tiempo y recursos.

Socialización: Junto a la participación, la socialización ha sido la que también ha logrado grandes avances. Al inicio del proyecto, justamente los usuarios se conocían entre ellos y únicamente hablaban con las auxiliares o con la persona de al lado, si es que se encontraba en una situación semejante a la suya. Con las actividades al cambiar la disposición de la sala, tuvieron la oportunidad de conocerse más entre ellos, así como también algunas de las actividades daban pie a comentar aspectos de sus vidas que no habían compartido hasta la fecha. De este modo, el ambiente de la residencia cambió considerablemente a mejor, creando un clima de confianza, armonía y familiar.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, se puede concluir que los resultados fueron satisfactorios a pesar de los contratiempos iniciales. Sin embargo, hay que decir, que estas dificultades han contribuido a obtener un aprendizaje bidireccional, donde los usuarios mejoraron en las 3 áreas establecidas y los conductores del proyecto pudieron adquirir un experiencia enriquecedora que les permitió crecer tanto a nivel profesional como personal.

5. DISCUSIÓN

En vista de toda la información mencionada hasta el momento las categorías sobre las cuales se llevó a cabo el proyecto y la investigación son:

- Autonomía, tanto a nivel cognitivo como motor
- Participación de los usuarios de la Residencia Santa Zita.
- Socialización entre los usuarios de la residencia.

Todas estas áreas favorecen a la mejora de la calidad de vida y el bienestar integral de cualquier persona. Es por esto por lo que se ha establecido como las tres grandes áreas que abarca el proyecto.

A su vez, tal y como se ha comentado con anterioridad, han surgido varias preguntas o cuestiones que han servido de guías para el proyecto. ¿Cómo interviene e influye la Educación Conductiva en la vida de los residentes? ¿Apuestan los agentes comunitarios y las diferentes instituciones lo suficiente? Estas cuestiones, que se plantearon desde un inicio, se ha tratado de buscarles una respuesta.

6. CONCLUSIONES

De todo este proyecto y de los resultados que se han obtenido se pueden obtener varias conclusiones que dan respuesta a las preguntas planteadas.

Un pedagogo si puede ser participe en el envejecimiento activo de la sociedad. Como se ha mencionado anteriormente, la OMS (2024) ha dicho que la población mundial está envejeciendo y que en los próximos años las cifras van a aumentar considerablemente. Es necesario buscar una respuesta a esta demanda social que se está presentando y el pedagogo puede y debe formar parte de este proceso. Tal y como dice Petö al describir su metodología, se dice que cualquier persona puede enseñar, pero cuando se presentan dificultades, cuando hay un trastorno neurológico o un deterioro, hay que saber cómo enseñar y esta clave únicamente la tienen los pedagogos. Es necesario tener conocimientos sobre neurología, logopedia, fisioterapia, etc., pero si no sabes cómo enseñar y hacérselo llegar a la persona y tratas a la persona como lo que es, de poco sirve.

Del mismo modo, quien tiene los conocimientos de la planificación de una intervención son los pedagogos. Hay que saber qué buscar, cómo formular las actividades, los objetivos, etc., y saber que es lo propio

para cada situación. Por tanto, el pedagogo, sí tiene un papel fundamental en esta cuestión.

A su vez, dentro de esto se responde también a la pregunta planteada sobre la eficacia de la Educación Conductiva. Esta metodología ha de conocerse más por todos los motivos mencionados anteriormente, debido a que es la única que une las dos áreas profesionales necesarias para la neurorrehabilitación, que son la medicina y la pedagogía. En este proyecto, que se ha aplicado durante un mes en la residencia, se han conseguido grandes resultados a nivel de participación y de socialización, pero tal y como se ha dicho, era necesario más tiempo y más recursos para que los usuarios pudieran seguir mejorando e ir logrando cosas mayores proporcionándoles un mejoría en su calidad de vida. Por tanto, sí es eficaz, pero es necesario más tiempo y más recursos personales y económicos, así como una mayor labor de concienciación social.

En relación con esto, se encuentra el siguiente punto, ya que sin concienciación social no se puede alcanzar a tener más recursos y, por tanto, la calidad en la respuesta a esta situación también va a ser menor. Para esto es necesario que las entidades y las instituciones sean conscientes de esta demanda social. Las personas mayores son las que han cuidado, criado y educado a las nuevas generaciones, merecen recibir lo mismo, cuidado y reeducación para mejorar su vida. La tercera edad es una etapa más de la vida y es igual de importante que las demás por lo que hay que intervenir en ella. Es por esto mismo por lo que es necesario este papel en una residencia, ya que es donde mayor núcleo de población de la tercera edad se encuentra. Es un aspecto básico para el cuidado de los mayores, por lo que se requiere implicar a la administración pública y a otras entidades, en proyectos viables y desarrollados por profesionales que ayuden a generar nuevos modos de relacionarse entre las personas y su entorno, haciendo de cada lugar un espacio digno, que respeta los derechos humanos y sostenible.

El proyecto ha ido dirigido a un entorno rural, porque en él el envejecimiento poblacional es un hecho y es necesario actuar ya. A su vez, también es necesario revitalizar...

En definitiva, la aportación de la pedagogía para implementar proyectos de neurorrehabilitación educativa es posible, así como también en un entorno rural, y con ellos se favorece la autonomía, la participación y la sociabilización de los adultos mayores residentes. Es decir, se mejora la globalidad de la persona y su calidad de vida, pero para que esto pueda ocurrir es necesario una labor de concienciación social y de implicación de las entidades con el pedagogo y de los recursos, humanos, económicos, materiales, etc.

7. AGRADECIMIENTOS/APOYOS

Se agradece a:

- Universidad de Navarra
- Centro de Reeducción y Neurorrehabilitación Sara Luqui
- Gobierno de Navarra
- Fundación “La Caixa”
- Kinesis
- Fundación Emplea
- Facultad de Educación y Psicología de la UNAV
- Ayuntamiento de San Martín de Unx
- Residencia Santa Zita
- Raquel Arilla Cañas

8. REFERENCIAS

- Cortés Cortés, M.E., Iglesias, M. (2004). Generalidades sobre la Metodología de la Investigación. Universidad Autónoma del Carmen.
https://www.unacar.mx/contenido/gaceta/ediciones/metodologia_investigacion.pdf
- Parlamento Europeo (2023). Economía Circular: definición, importancia y beneficios.
<https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20151201STO05603/economia-circular-definicion-importancia-y-beneficios>
- Organización Mundial de la salud (2024). Envejecimiento y salud.
<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>
- Fink, A. (1998). Práctica de la estimulación conductiva según A. Petö. Herder.
- Hári, M. (1988). The human principle in Conductive Education. International Institute Budapest. Hári, M. & Károly, A. (1988). Conductive Education. Tavistock/Routledge.
- Kozma, I. & Balogh, E. (1995). A brief introduction to conductive education and its application at an early age. *Infants and Young children* 8 (1), 68 – 74.
- Luqui, S. (s.f.). Método Petö. ¿En qué consiste?
https://www.saraluqui.com/metodo_peto/

LA MERCADOTECNIA POLÍTICA DE LÍDERES CONTRARIOS: ¿PORQUÈ DONALD TRUMP Y ANDRÈS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (AMLO) SON TAN PARECIDOS?

JAVIER CERVANTES ALDANA
División de Investigación
Facultad de Contaduría y Administración
UNAM

1. INTRODUCCIÓN

Entender el carácter y la forma de actuar de los gobernantes en países vecinos, con importante intercambio comercial, debiera ser una necesidad de estudio por varias razones tanto políticas como económicas. El presente ensayo tratar de comparar el perfil de dos figuras políticas muy conocidas de países colindantes, como Estados Unidos y México, lo puede parecer disímulo, si comparamos el tamaño de sus economías. Al comparar al expresidente Donald Trump (candidato de nuevo a la presidencia para Enero 2025 o Presidente por segunda ocasión, si gana las elecciones en Noviembre 2024) con el Presidente Andrés Manuel López Obrador (o AMLO), quien terminó su mandato el 1º de octubre del 2024, se obtuvieron resultados sorprendentes sobre la similitud en sus estrategias políticas y sus rasgos de personalidad. Independientemente de quien esté en el poder, la comparación de estos actores políticos no cambia, ya que tienen su estilo personal de gobernar que difícilmente cambiaría con el correr de los años.

La definición de Marketing Político o Mercadotecnia Política es amplia y varía dependiendo el autor. En su concepto, muchos teóricos coinciden en que esta rama de la Mercadotecnia implica la correcta aplicación de los principios mercadológicos en el ámbito político, electoral y de administración pública. Se basa también el análisis, desarrollo,

ejecución y control de estrategias destinadas a los votantes. Se busca satisfacer las necesidades políticas y obtener el apoyo de éstos para candidatos, gobiernos, partidos políticos y grupos enfocados en influir en la opinión pública.

La Mercadotecnia Política es una disciplina un tanto desacreditada e incomprendida en general, no sólo en el campo práctico, sino también por la misma clase política, principalmente por los partidos políticos, así como entre diferentes grupos sociales. Para algunos, el término mercadotecnia por sí sólo connota manipulación o engaño. Por otro lado, el término política para muchos ciudadanos es sinónimo de “propaganda”, que genera desinformación e incluso corrupción. *Pero la Mercadotecnia Política es “amoral”, pues depende quien la use. No es mala en si ya que depende de quien la utilice para sus fines legítimos o no ;* hace énfasis en la Psicología social. En el comportamiento del votante y en los atributos del producto político para su mejor consumo. Este campo es multidisciplinario.

El Marketing Político es una disciplina esencial para cualquier líder político, que emplee estrategias y técnicas derivadas del Marketing tradicional para dar forma a la percepción de los votantes y asegurar el éxito en las elecciones. En su esencia, se enfoca en la construcción y proyección de una imagen favorable de un candidato.

1.1. ¿QUÈ PARTICULARIDADES TIENE LA MERCADOTECNIA POLÍTICA?

Para definir el concepto de Mercadotecnia Política tendríamos que acudir a varios autores ya que no todos coinciden en sus conceptos. Se le considera en principio como una rama de la Mercadotecnia en general que implica a fin de cuentas aplicar las estrategias mercadológicas en un ámbito político, electoral o como parte del gobierno actuante.

Para Newman (1993), la Mercadotecnia Política es aplicación de principios de mercadotecnia y procedimientos en las campañas políticas de varios individuos y organizaciones. Los procesos involucrados incluyen el análisis, desarrollo, ejecución y gerencia de campañas estratégicas de candidatos, partidos políticos, gobiernos, lobistas y grupos interesados en influenciar la opinión pública, dar avance a sus propias

ideologías, ganar elecciones y hacer legislaciones en respuesta a las necesidades y requerimientos de personas selectas.

Para Martínez (2001), es el conjunto de técnicas de investigación, planificación, gerenciamiento y comunicación que se utilizan en el diseño y ejecución de acciones estratégicas y tácticas a lo largo de una campaña política, sea esta electoral o de difusión institucional.

Para una agencia especializada en este campo (Berumen, 2024), lo define como una disciplina esencial que emplea estrategias y técnicas derivadas del Marketing tradicional para dar forma a la percepción de los votantes y asegurar el éxito en las elecciones. En su esencia, el marketing político se enfoca en la construcción y proyección de una imagen favorable del candidato o partido, así como en la difusión de mensajes persuasivos destinados a cautivar a los electores

Reyes (2006) considera a la Mercadotecnia Política como un proceso mediante el cual se investigan las necesidades de la población con el fin de satisfacerlas a través del diseño e implantación de un programa de trabajo.

Por tanto, entendemos que la Mercadotecnia Política y la Mercadotecnia en general no son áreas del conocimiento diferentes. Sin embargo, hay diferencias importantes en sus estrategias. Por ejemplo, la Mercadotecnia general dirige sus estrategias hacia los consumidores y la Mercadotecnia Política hacia a los votantes. La Mercadotecnia general promueve productos y servicios para que los consumidores los compren. La Mercadotecnia Política establece estrategias para ganar el voto popular, o lograr aceptación de la ciudadanía respecto a sus estrategias y acciones políticas. Las formas de comunicación hacia los públicos objetivo no son tan diferentes entre una y otra. Utilizan por igual los medios masivos como TV, Radio o la prensa y ahora las redes sociales.

La Mercadotecnia general y la Mercadotecnia Política se parecen también en que ambas hacen énfasis en la utilización de la Psicología Social para dirigirse a su público objetivo. Se hace énfasis conocimiento del votante y en los atributos del “producto político” para mejorar su aceptación. Así como la Mercadotecnia es el resultado de varias disciplinas que apoyan la formación de su marco teórico como la Psicología, la

Economía, La Estadística, La Sociología entre otras, así mismo la Mercadotecnia Política es un campo multidisciplinario ya que hace énfasis en el uso de La Oratoria,, la Ciencia Política, el Derecho Constitucional y Administrativo, entre muchas otras disciplinas que apoyan el desarrollo de esta rama del Marketing.

Por otro lado, es posible separar todavía la “Mercadotecnia Política” y la “Mercadotecnia Electoral” aunque están relacionadas, existen diferencias clave entre ambas: la primera es un espectro amplio y variado que abarca prácticas, teorías, técnicas y métodos. Su objetivo es acercarse y entender al mercado electoral para dirigirse a él con eficacia. Se enfoca en la investigación, estrategia y comunicación política para fidelizar a los electores.

1.2. HISTORIA DEL MARKETING POLÍTICO

En la antigua Roma se hacía propaganda electoral por parte de los candidatos a un determinado cargo. La publicidad electoral estaba presente en la vida política, existían muchas formas de propagar las bondades, virtudes y cualidades del candidato que se postulaba para un cargo, La publicidad formaba parte de la vida cotidiana, invadiendo espacios privados y públicos, con mensajes escritos, mediante la oralidad, o con imágenes persuasivas y sugerentes, de todas las formas posibles y en todos los espacios que se pudiesen ocupar (Bravo, 2011).

Mas adelante, en la etapa del Renacimiento, *El Príncipe* escrito por Nicolas Maquiavelo en 1513 es una obra fundamental para los políticos que pasó desapercibida en su tiempo. Considerado el padre de la ciencia política moderna y que dio origen al término “maquiavelismo” porque todo gobernante o príncipe debe de actuar con el único principio de mantener el poder, a toda costa sin importar principios la moral o los principios éticos en su actuar¹⁷⁹.

Su intención era presentar el estereotipo de cualquier político. *El Príncipe* brinda una serie de recomendaciones para que “el príncipe o

¹⁷⁹ Para mayor información de la vida de Nicolás Maquiavelo véase *Grandes Personajes del Renacimiento*, Historia Nacional Geographic, Edición Especial(Febrero,2020), págs. 44-46.

gobernante” logren la felicidad de sus súbditos por medio de un Estado fuerte. Destaca la importancia de virtudes como la prudencia y métodos prácticos pero carentes de ética como traición o perjurio, si así lo exigen las circunstancias de la patria¹⁸⁰.

Según Maquiavelo, el gobernante debe tener la destreza de manipular situaciones, recurriendo a la astucia, al engaño y, si es necesario, a la crueldad. Pero también expone la importancia de la imagen del político.

En cuestiones más recientes, el Marketing Político tiene su mayor impulso a mediados del siglo XX. Se inserta en la conjunción de distintas teorías de la psicología, el comercio de las masas, así como de la publicidad en diferentes medios masivos.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Hitler estableció un Ministerio del Reich para Ilustración Pública y Propaganda (quizá por ello, el concepto de “*propaganda*” tomó mala fama) y que estuvo a cargo de Joseph Goebbels. La meta del ministerio era asegurar la creación de nuevo material antisemita y pronazi para el partido, lo que alcanzó todos los niveles de la sociedad alemana, gracias al énfasis que puso en la radio como medio de difusión de las ideas del partido (Longenrich, 2015). Estuvo a cargo de una maquinaria de propaganda desde 1933 hasta 1945.

La comunicación persuasiva de las campañas electorales debemos situarla en las elecciones presidenciales americanas de 1952, cuando el partido republicano contrató los servicios de una agencia de publicidad, la BBDO, para vender la imagen del general Eisenhower, falto de carisma y supuestamente incompetente para ser presidenciable los expertos en marketing, el comienzo de la comunicación persuasiva² de las campañas electorales debemos situarlo en las elecciones presidenciales americanas. Así el general Dwight Eisenhower fue el primer candidato a la presidencia de los Estados Unidos en recurrir a una agencia de publicidad para que se hiciera cargo de su campaña televisiva

¹⁸⁰ Interpretación sobre la obra de Nicolas Maquiavelo *el Príncipe* en “Marketing Político: su historia y conceptos (2023)”

La televisión sirvió para dar el salto con la aparición de los primeros debates políticos a partir de los 60's como el célebre entre Richard Nixon y John F. Kennedy

1.3. EJEMPLOS DE ÉXITO EN EL MARKETING POLÍTICO

Barack Obama en 2008 y 2012: El ex presidente de Estados Unidos, Barack Obama, ejemplifica una campaña de marketing político altamente efectiva. Su campaña giró en torno a la promesa de esperanza y cambio, y exploró con audacia las posibilidades que ofrecían las plataformas digitales y las redes sociales para movilizar a jóvenes votantes.

Justin Trudeau en Canadá: El primer ministro canadiense, Justin Trudeau, ha cimentado su reputación en su carismática presencia en los medios y su compromiso con valores progresistas. Su imagen fresca y moderna conectó con un electorado joven y diverso.

Jacinda Ardern en Nueva Zelanda: La primera ministra neozelandesa, ha sido ampliamente alabada por su enfoque empático y comunicación efectiva, en especial durante la crisis de la pandemia de COVID-19. Su liderazgo ha trascendido fronteras y se ha destacado a nivel mundial.

Trump vs. Biden: La elección presidencial en Estados Unidos ofreció un contraste interesante en estrategias de marketing político. Mientras la campaña de Donald Trump se centró en la confrontación, la campaña de Joe Biden se destacó por su dinamismo y originalidad (Burns, et.al 2020). El uso estratégico de plataformas digitales, como Facebook, Instagram Reels, Animal Crossing y Twitter (ahora conocido como X), demostró la destreza de Biden en el ámbito digital. Además, la creación de la aplicación «VoteJoe» para movilizar a votantes no habituales subraya el impacto del marketing político en la política moderna

2. OBJETIVOS

Comparar los rasgos de personalidad de dos políticos, uno de Estados Unidos (Donald Trump) y el otro de México (AMLO) con el propósito de demostrar sus diferencias y similitudes.

- a. Demostrar cómo la Mercadotecnia Política o Marketing Político de ambos presidentes o expresidentes persiguen fines de popularidad para lograr imponer sus convicciones personales en ambas naciones.
- b. Presentar las similitudes en sus estrategias políticas de ambos líderes presidenciales y en sus rasgos de personalidad, a pesar de diferencias culturales, sociales o económicas que los separan.
- c. Tratar de encontrar una explicación lógica de cómo sus seguidores aceptan al líder político, a pesar de su autoritarismo y deshonestidad.

3. METODOLOGÍA

Por medio de una investigación amplia sobre ambos actores políticos, consultando diversas fuentes de información en México y Estados Unidos y de quienes han publicado artículos con opiniones fundamentadas de académicos, analistas políticos, escritores en revistas y diarios, incluyendo a expertos en psiquiatría que analizaron sus perfiles.

4. RESULTADOS

4.1. ¿HAY SIMILITUD ENTRE ESTOS DOS PERSONAJES?

Donald John Trump saltó como empresario de bienes inmobiliarios y de la televisión que se hizo muy popular con su programa “The Apprentice” (el Aprendiz) para lograr ser candidato a la presidencia republicana en dos ocasiones (2016 y 2024). Trump es considerado uno de los expresidentes más ricos de Estados Unidos con una fortuna estimada en 2300 millones de dólares (algo así como 48,750 millones de pesos) Evidentemente a DT si le interesa el dinero¹⁸¹.

¹⁸¹ Esta comparación preliminar se hizo basado en el artículo de Jorge Ramos (2018, 27 diciembre). *How alike are AMLO and Trump?* Univisión ,así como en datos recabados en sus páginas web del internet..

En cambio, López Obrador tiene una trayectoria política de más de 47 años ocupando diferentes puestos en su estado natal y luego en la Ciudad de México. En tres ocasiones contendió por la presidencia y en la tercera ganó con el 53.19% de los votos. En su mandato no se pudo contener la ola de migrantes que pasan por México hacia Estados Unidos y donde muchos se quedan a vivir en nuestro país. En su declaración patrimonial obligatoria del 2019 declaró a los medios que “nunca me interesó el dinero” y mostró solamente una cuenta bancaria que junto con su fondo de pensión asciende a \$446,068 equivalente de ese entonces a \$23,000 US dólares. La casa donde vive y sus autos los tiene a nombre de su esposa Beatriz Gutiérrez Müller y una finca en Palenque la puso a nombre de sus 4 hijos. Si es o no su fortuna real, no lo podremos saber.

Respecto a la educación de ambos políticos, AMLO estudio la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de 1973 a 1976. Sin embargo, se tituló hasta 1987. En el caso de Trump cursó la carrera de Economía en la Escuela de Wharton de la Universidad de Pensilvania (1964-1968). No aparecen en ambos políticos estudios posteriores de posgrado. Los dos son de religión cristiana sin denominación específica y solo hablan una sola lengua. Trump el Inglés y AMLO solo el español.

Hasta ahí una primera comparación simple del perfil de los dos políticos en cuestión, donde podemos apreciar que existen grandes diferencias en su trayectoria hacia el poder. Uno rico y el otro que no le interesa el dinero (aparentemente). Uno con trayectoria política extensa y otro empresario venido a político. Un político de izquierda y otro partidario de la extrema derecha.

Sin embargo, con el tiempo los dos políticos tienen formas similares de actuar en sus países. Veamos algunas de sus similitudes. Las dividiremos en dos partes. Por un lado las “*estrategias políticas*” (Mercadotecnia política) y por otro lado los “*rasgos de personalidad*” que los han caracterizado.

4.2. SIMILITUD EN SUS ESTRATEGIAS POLÍTICAS

Encontramos en el análisis realizado con la información recopilada de Trump y AMLO que llevan a cabo estrategias de Mercadotecnia

Política muy similares, a pesar de encontrarse en países muy distintos y con formas de elección muy diferentes. Sus discursos tienen muchos aspectos similares, a pesar que su contenido sean diferentes.

1. **Populistas** : Ambos políticos han utilizado un discurso populista para conectarse con sus bases electorales, prometiendo cambios radicales y criticando a las élites establecidas.
2. **Nacionalistas**: Trump y AMLO han enfatizado la importancia de proteger los intereses nacionales y promover la soberanía de sus respectivos países.
3. **Comunicación directa**: Ambos políticos han utilizado las redes sociales y otros medios para comunicarse directamente con sus seguidores, evitando a los medios tradicionales. Sin embargo AMLO utilizó durante sus 6 años de gobierno, sus “mañaneras “ durante 2 o 3 horas diarias con cobertura en todos medios mexicanos.
4. **Liderazgo dictatorial**: Trump y AMLO son conocidos por su estilo de liderazgo autoritario y dictatorial.
5. **Uso del engaño**, que se manifiesta por mentiras repetidas en sus discursos. Por ejemplo AMLO negándose a aceptar cifras sobre desapariciones o asesinatos en el país y se defiende con “yo tengo otros datos” que es en realidad la herramienta principal de su engaño. Trump tampoco se queda atrás con sus mentiras en sus discursos.
6. **Afirmaciones apresuradas o falsas** : poner un muro en la frontera”, “criticar a los haitianos porque comen gatos(Trump), “elegir a jueces por rifa”(AMLO), “afirmar que se tiene mejor sistema de salud que en Dinamarca”(AMLO), etc.

4.3. SIMILITUD EN SUS RASGOS DE PERSONALIDAD

Tanto psicólogos (Rojas,2016, Sabater,2023) como analistas políticos de diferentes medios periodísticos, han escrito sobre estos dos líderes, elaborando un detallado análisis de sus rasgos de personalidad. En el

caso de Trump, hay indicios serios que padece trastorno narcisista de personalidad, según un estudio realizado en la Universidad de Granada, España (Caballo,2017). También se menciona que padece “enfermedad mental” (Marcos I.,2021,).Se han encontrado al menos 15 rasgos negativos que describen la personalidad de Donald Trump (Corbin,2016).

En el caso de AMLO, también se ha hecho un análisis de su perfil psicológico (Madrid,2024), sobre el culto a su personalidad (McPhail, 2022) hasta considerarlo que posee un “perfil criminológico” (Ponce de León, 2020). El analista político Villa (2023) considera que AMLO no solo es perseverante, pues intentó en 3 ocasiones postularse para la presidencia, sino que además es altamente obsesivo para lograr sus objetivos y no deja que nadie se oponga a su estrategia política. Con toda esta información se elaboró una lista resumida de los rasgos de personalidad que caracterizan o han caracterizado a estos dos líderes políticos en sus mandatos, sin que esta lista sea exhaustiva.

- ***Narcisismo***: los dos han sido descritos con síndrome de narcisismo, caracterizado por una necesidad excesiva de admiración, un sentido de superioridad y una falta de empatía hacia los demás.
- ***Megalomanía***: tienen fantasías de poder, de omnipotencia. El megalómano es un narcisista con ansia de poder. El megalómano prefiere ser poderoso, antes que encantador y viceversa con el narcisista.
- ***Deshonestidad***: la deshonestidad es la falta de honestidad, es decir, la falta de compromiso que una persona tiene para con la verdad. Esto puede traducirse en diferentes acciones, actitudes y conductas específicas, que siempre tienen en común su vínculo con la mentira, la manipulación o el engaño.
- ***Agresividad y Venganza***. Comunicación agresiva y confrontativa contra aquellos que los atacan y amenazas veladas o reales sobre aquellos que osan confrontarlos.

- ***Impulsividad.*** Han tomado decisiones impulsivas y actuado sin considerar las consecuencias, lo que podría ser un indicio de una falta de control impulsivo.
- ***Centralización del poder.*** Han demostrado una tendencia a buscar el poder y controlar a los demás, lo que se ajusta a la descripción de una personalidad autoritaria con necesidad de controlar y centralizar el poder,
- ***Intolerantes y arrogantes.*** “*El Estado Soy yo*”, frase que se atribuye al Monarca Luis XIV, en épocas del Estado feudal de derecho en Francia, forma de gobierno que posteriormente fuera extinguida por la revolución Francesa. López Obrador (AMLO) dijo en una “mañanera que su autoridad “moral” está por encima de la ley. Una frase lamentable y agresiva hacia el Poder Judicial. Trump se considera así mismo muy inteligente y que reúne multitudes superiores a cualquier estrella de cine.

4.4. ¿POR QUÉ LOS SEGUIDORES CREEN EN SU DISCURSO POLÍTICO?

No hay una explicación fácil del porqué estos líderes políticos son capaces de “cautivar” a sus seguidores, a pesar de que en el fondo han demostrado que no son honestos y mienten con facilidad. Son narcisistas, autoritarios, vengativos, prometen lo que no pueden cumplir y hacen aseveraciones que no tienen lógica. Aun así, hay un enorme soporte de estos dos líderes en sus propios países, para quienes comulgan con sus ideales. Para las personas que no son afines ni con Trump ni con AMLO, estos factores serían suficientes para que no se votara por ellos. Sin embargo, hay otra mayoría que se siente totalmente identificada con su discurso y a pesar de las evidencias que se pudieran presentarse en su contra, estos factores no son tomados en cuenta por sus seguidores. Derivado de nuestro análisis, encontramos al menos seis razones que pudieran explicar por qué existe esta fe ciega en su “caudillo” y que las sinrazones no hacen mella a su imagen.

- **Identidad y pertenencia grupal :** la retórica populista a menudo enfatiza un fuerte sentido de identidad grupal, fomentando la lealtad entre los partidarios. La mentalidad de

“nosotros contra ellos” puede llevar a una aceptación ciega, ya que la lealtad grupal puede eclipsar el pensamiento crítico.

- **Temor a sufrir “Disonancia cognitiva”**: los partidarios pueden experimentar “*disonancia cognitiva*” cuando se enfrentan a información contradictoria sobre sus líderes o creencias políticas. Para aliviarla, descartan cualquier información negativa que contradiga su lealtad, reforzando la aceptación ciega.
- **Desconfianza en las instituciones** : Esta desconfianza puede surgir de la percepción de corrupción, ineficiencia o incapacidad para abordar las quejas personales y colectivas de las autoridades. Los líderes populistas aprovechan esta desconfianza al posicionarse como “su salvador”
- **Encontrar al “chivo expiatorio”** : los líderes populistas identifican con frecuencia un “enemigo común” dentro de la sociedad, como los inmigrantes, las “élites del poder” o regímenes del pasado. Al crear un “chivo expiatorio”, desvían la atención de cuestiones complejas y fomentan un sentido de unidad contra una amenaza externa.
- **Ansiedad existencial**: cuando las personas se enfrentan a la incertidumbre económica, la inestabilidad social, pueden experimentar ansiedad existencial. Los líderes populistas a menudo explotan este sentimiento presentándose como figuras fuertes que pueden restablecer el orden y la estabilidad.
- **Liderazgo carismático**: los líderes populistas a menudo poseen cualidades carismáticas que provocan fuertes respuestas emocionales. Esta conexión emocional puede llevar a los seguidores a pasar por alto las críticas racionales a las políticas o acciones de sus líderes, impulsados por un deseo de pertenencia y esperanza del cambio.

5. DISCUSIÓN

Como pudimos demostrar anteriormente existen diferencias claras en su trayectoria política de ambos mandatarios ; por un lado un presidente Latinoamericano de izquierda declarada y con una larga trayectoria

política como AMLO por otro lado un empresario venido a político como Trump enormemente rico y de extrema derecha. A simple vista parecería que no tienen nada en común. Si comparamos sus trayectorias políticas o su educación previa no se parecen en nada. Uno ganó en el 2018 la elección en México defendiendo los intereses de una mayoría de escasos recursos olvidada de regímenes anteriores y su “líder opuesto” (Trump) ganó en 2016 protegiendo al capitalismo y fomentando el odio a los migrantes y enardecido el racismo en su país.

En este artículo hemos tratado de describir el concepto de la Mercadotecnia Política como una rama de la Mercadotecnia tradicional cuyo objetivo puede ser con fines electoreros cuando se compete en una carrera política o bien como un proceso que permite conocer las necesidades y preferencias de los votantes y satisfacerlas mediante la aplicación de las acciones de marketing precisas, consiguiendo con ello obtener la victoria o la preferencia por una opción política, como fue el caso del partido político “Morena” al ganar las elecciones presidenciales por una aplastante victoria sobre su coalición partidista opositora.

Hay que resaltar que estas acciones políticas de mandatarios en países vecinos, como es el caso de México y los Estados Unidos, tienen doble importancia ya que las decisiones de un líder político de una nación, afectan a la otra nación, al restringir la actividad comercial, mediante altos aranceles, o al negarse la apertura de empresas en otro país, restringiendo la inversión extranjera. Obviamente México es el vecino más débil de este comercio bilateral y quien sale más afectado por decisiones arbitrarias por el mandatario en el otro país.

6. CONCLUSIONES

Mediante el análisis de sus estrategias políticas y sus rasgos de personalidad, se llegó a la conclusión de que ambos líderes políticos comparten muchos rasgos de su personalidad como son *el narcisismo, la megalomanía, el autoritarismo, la prepotencia y arrogancia, la necesidad por ser admirado y escuchado, las ansias de poder, la intolerancia y deshonestidad*, por mencionar algunos de los rasgos que los han caracterizado en sus respectivos mandatos presidenciales.

También se han caracterizado en sus estrategias de Mercadotecnia Política al decir mentiras o engañar en sus discursos (deshonestidad) o afirmar lo que no es cierto. Comparten también su actitud de ser populistas para lograr notoriedad y nacionalistas que defienden a su propio país. Son autoritarios, al imponer sus decisiones sin consultar ni oír consejos de su staff o de sus partidarios.

La población los sigue, a pesar de sus engaños y autoritarismo, por identidad afín y pertenencia grupal, para no sufrir disonancia en sus creencias, por desconfianza de las instituciones para solucionar los problemas, o por actuar en contra del “enemigo común” llámese “elites ricas”, “la inmigración”, etc. y por el carisma que despiertan en las masas estos líderes populistas, que ven en ellos al “mesías salvador”.

Este fenómeno ocurre para seguidores de ambos lados de la frontera, sean seguidores de Trump con sus expectativas propias de Estados Unidos o de AMLO con otras situaciones sociales y económicas muy diferentes en México. El fenómeno de seguimiento y admiración por estos personajes de la política, se explica al descartar lo negativo del líder y solo ver “aspectos positivos” de su discurso y que coincida con su forma de pensar. Es decir, hay una *percepción selectiva* de la información de sus seguidores, que se procesa en el cerebro y que solo capta la información que refuerza la imagen del líder, para evita crear disonancia o incongruencia sobre su persona.

7. EPILOGO

Al momento de terminar este artículo no se sabía aun si Donald Trump lograría ser Presidente de Estados Unidos de nuevo venciendo a su oponente demócrata Kamala Harris. En las elecciones del 5 de noviembre del 2024, el partido republicano de Trump no solo ganó la presidencia sino que arrasó en la mayoría de los estados pendulares, obteniendo la mayoría en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Representantes y, gracias a su estrategia de marketing, para mantener una base de apoyo sólida y por su habilidad para aprovechar las preocupaciones y sentimientos de los votantes respecto a la inmigración, el rumbo de la economía y prometiendo “volver a hacer grande a los Estados Unidos “ arrasó

en las elecciones. Este resultado fue similar a lo que sucedió en México en Junio del 2024, donde el partido Morena y su Presidente Claudia Sheinbaum aseguraron tener el control total del gobierno al contar con la mayoría en la Cámara de Diputados y la de Senadores también.

Este fenómeno que en México lo llamamos en términos coloquiales “carro completo”, es decir tener la mayoría de representantes a su favor del partido en el gobierno, se presentó con los líderes populistas de estos países vecinos. Si bien AMLO ya dejó de ser presidente de México, “designo” a sus sucesora para continuar con la mismas estrategias populistas que su antecesor. Sin embargo, el sentido de este artículo sigue siendo válido y demuestra como los líderes populistas conquistan el poder por medio de estrategias bien planeadas y que inclusive los lleva ahora a ser mas autoritarios y centralistas del poder, a tener mayoría para controlar el gobierno, aun cuando se haya demostrado que no son honestos y que inclusive infringen la ley.

8. REFERENCIAS

- Andrés Manuel López Obrador - AMLO-Perfil. (2024, septiembre). N+. Recuperado 28 de septiembre de 2024, de <https://www.nmas.com.mx/perfiles/andres-manuel-lopez-obrador-amlo/>
- Arce, R. R., & Münch, L. (2011). Comunicación y Mercadotecnia Política (la edición). Noriega Editores.
- Barragán, J., Guerra, P., & Villalpando, P. (2015, 1 julio). The Political Marketing in Mexico: Overview and Representative Strategies Daena: International Journal of Good Conscience. 10(1)192-204. Abril 2015. ISSN 1870-557X.
- Barría, C. (2024, 29 mayo). AMLO: los 4 pilares que explican su alta popularidad tras 6 años gobernando México (y cómo lo ven sus críticos). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cv22e6g3x59o>
- Berumen, Edmundo. Marketing político: estrategias y ejemplos destacados. (2024, 19 agosto). Agencia de Investigación de Mercados. Recuperado 8 de septiembre de 2024, de <https://bit.ly/3YGcS30>
- Bravo B. María José (2011), El proceso electoral en Roma: la publicidad política en la época tardorpublicana. *RJUAM*, N° 23, 2011-I, Pp. 13-33, 23.
- Burns, A., Martin, J., & Glueck, K. (2020, 10 noviembre). Así fue como Biden ganó la presidencia de Estados Unidos. *New York Times en Español*. Recuperado 8 de octubre de 2024, de

- <https://www.nytimes.com/es/2020/11/10/espanol/joe-biden-presidente.html>
- Caballo, V. & Universidad de Granada [UGR]. (2017, 7 julio). El presidente de EEUU, Donald Trump, sufre un trastorno narcisista de la personalidad, según un estudio. | *Universidad de Granada*. Recuperado 3 de junio de 2024, de <https://bit.ly/3YpB2gL>
- Corbin, J. A. (2016a, abril 15). Personas rencorosas: 10 rasgos y actitudes que les caracteriza de <https://bit.ly/3AfbD1l>
- Corbin, J. A. (2016b, noviembre 19). La personalidad de Donald Trump, en 15 rasgos. Recuperado 12 de septiembre de 2024, de <https://psicologiaymente.com/personalidad/donald-trump-rasgos>
- Estatura, edad, religión y otros datos sobre Biden y AMLO que debes saber. (2023, 10 enero). <https://bit.ly/4f37SLw>
- Herrera, V. (2000). Cómo ganar las elecciones. Manual práctico de Marketing Político y electoral. Ed. Mejoras.
- Historia NATIONAL GEOGRAPHIC: Nicolás Maquiavelo. (2020, febrero). *Grandes Personajes del Renacimiento, Edición Especial*, págs. 44-46.
- HistoriaUniversal.org. (2023, 31 agosto). Adolf Hitler: Líder nazi y canciller alemán. Recuperado 4 de octubre de 2024, de https://historiauniversal.org/adolf-hitler-lider-nazi-y-canciller-aleman/#google_vignette
- Human Rights Watch | En defensa de los derechos humanos en todo el mundo. (2020, 7 julio). <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/07/>
- Lifeder 20 Líderes Mundiales Positivos y Negativos. (2021, 20 febrero). Recuperado 1 de octubre de 2024, de <https://www.lifeder.com/lideres-positivos-negativos/>.
- Longerich, P. (2015). Goebbels: A biography. New York, Random House.
- Madrid, E. (2024, 10 septiembre). El Perfil Psicológico de AMLO. <https://bit.ly/4e9Cqd4>
- Marcos, L. (2021, 19 enero). La enfermedad mental que padece Donald Trump. Muy Interesante. <https://www.muyinteresante.com/salud/20906.html>
- Marketing Político: Su historia y concepto. (2023, 15 julio). *Soy.Marketing*. Recuperado 4 de julio de 2024, de <https://soy.marketing/marketing-politico-historia-concepto/>
- Martínez, G. (2001) Marketing político. Campaña, medios y estrategias electorales. Ed. Ugermen.
- Mc Phail Fanger, E. (2022). Andrés Manuel López Obrador: estrategias comunicativas y culto a la personalidad. *Argumentos Estudios críticos*

- De La Sociedad*, (99), 101–136. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202299-04>
- MSN. (2024, 26 octubre). Trump, “Inadecuado Para el Liderazgo»; Psiquiatras Alertan Sobre los Síntomas de “Trastorno de Personalidad-narcisismo Maligno “. Recuperado 27 de octubre de 2024, de <https://bit.ly/3UujHlP>
- Newman, B.I. (1993). “The Marketing of the President: Political Marketing as Campaign Strategy. Ed. Sage Publications, Pag 8.
- Ponce de León, G. J. (2020, 19 septiembre). AMLO: El perfil criminológico. *Marquesina.mx*. Recuperado 5 de agosto de 2024, de <https://www.marquesina.mx/321015/>
- Reyes Arce, Rafael y Munch, Lourdes. (2006), *Comunicación y mercadotecnia política*, Noriega Editores Limusa, México.
- Rojas, M. (2016, 15 noviembre). La Personalidad de Donald Trump. Marian Rojas Estapé. Recuperado 14 de septiembre de 2024, de <https://marianrojas.com/la-personalidad-donald-trump/>
- Sabater, V. (2023, 6 agosto). La personalidad de Donald Trump según los psicólogos. *La Mente Es Maravillosa*. <https://lamenteesmaravillosa.com/personalidad-de-donald-trump/>
- Univision, & Ramos, J. (2018, 27 diciembre). How alike are AMLO and Trump? *Univisión*. Recuperado 12 de septiembre de 2024, de <https://www.univision.com/univision-news/opinion/how-alike-are-amlo-and-trump>
- Villa, J. A. G. (2023, 18 agosto). AMLO: entre la perseverancia y la obsesión. *El Financiero*. <https://bit.ly/3NIe0wC>
- Vivanco, J. M. (2020a, julio 7). The anti-Trump? Mexico’s president is just the opposite - *Los Angeles Times*. *Los Angeles Times*. <https://lat.ms/4ebaANE>
- Vivanco, J. M. (2020b, octubre 27). López Obrador y Trump tienen algo en común—los dos atropellan los derechos. Human Rights Watch. <https://bit.ly/3YsFf3m>
- Wolff, M. (2018). *Fuego y furia: en las entrañas de la Casa Blanca de Trump*. Editorial Planeta.

GOBERNANZA E INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ENRIQUE CONEJERO PAZ

Universidad Miguel Hernández de Elche

MARÍA DEL CARMEN SEGURA CUENCA

Universidad Miguel Hernández de Elche

1. INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial (IA) ha experimentado una evolución significativa desde sus inicios en la década de 1950, cuando Alan Turing planteó la idea de una máquina capaz de pensar y resolver problemas como un ser humano (Turing, 1950). Desde entonces, la IA ha pasado de ser una teoría especulativa a una tecnología aplicada en múltiples campos. En sus primeras etapas, la investigación en IA estaba principalmente impulsada por fondos académicos y militares, con un enfoque en el desarrollo de algoritmos básicos y modelos de procesamiento de información¹⁸².

En la década de los años ochenta, sin embargo, se produjo un auge en la inversión privada, lo cual permitió la expansión de los sistemas de IA aplicados en sectores como la industria y las finanzas (Russell & Norvig, 2003). Esto llevó a un creciente interés público y gubernamental en la IA, que hoy se refleja en su papel destacado en la planificación y políticas públicas de muchos países.

En términos de inversión monetaria, la IA se ha convertido en un área estratégica con una creciente inversión pública y privada¹⁸³. Según

¹⁸² En este sentido, McCorduck (1979) detalla cómo la IA emergió en el contexto de la Guerra Fría, cuando el interés militar y las instituciones académicas comenzaron a invertir en tecnologías emergentes. La colaboración fue fundamental, así como la influencia de agencias gubernamentales, como la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa (DARPA).

¹⁸³ Por ejemplo, en Estados Unidos la ley CHIPS y Ciencia, aprobada en 2022, destina 280.000 millones de dólares para impulsar la investigación y fabricación de semiconductores,

Brynjolfsson y McAfee (2014), la IA ha sido una fuerza clave en la transformación de la economía digital, promoviendo aumentos en la productividad y cambios en la estructura laboral. En las últimas dos décadas, las empresas han invertido miles de millones de dólares en la implementación de sistemas de IA para optimizar procesos, mejorar la atención al cliente y reducir costos operativos.

Por su parte, los gobiernos también han incrementado su gasto en IA, destinando fondos a la investigación, al desarrollo de infraestructura y a la creación de políticas de regulación para fomentar el uso ético de la tecnología. Esta inversión ha sido especialmente notable en países como Estados Unidos y China, donde el gasto gubernamental en IA se ha disparado para mantenerse competitivos a nivel global.

El impacto de la IA en la administración pública es amplio y multifacético, ofreciendo ventajas y desafíos significativos. Según Susskind y Susskind (2015), la IA tiene el potencial de transformar los servicios públicos, mejorar la eficiencia administrativa y facilitar la toma de decisiones mediante el análisis de grandes volúmenes de datos. Los gobiernos han empezado a implementar IA en áreas como la gestión de la sanidad, la seguridad nacional y los servicios financieros, lo que ha permitido una toma de decisiones más informada y precisa. Sin embargo, el uso de IA en la administración pública también plantea preocupaciones éticas y de privacidad, lo que ha llevado a la creación de comisiones y regulaciones para garantizar que el uso de esta tecnología esté alineado con los derechos ciudadanos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) señala que la IA ha mejorado la productividad en diversos sectores y ha facilitado innovaciones sin precedentes en ámbitos como la salud y las finanzas. Sin embargo, su avance también plantea interrogantes sobre la privacidad, la seguridad y la necesidad de regulaciones robustas que puedan asegurar su desarrollo ético y responsable.

fundamentales para el desarrollo de tecnologías de IA. Parte de estos fondos se asignan a la investigación en IA y al fortalecimiento de la cadena de suministro tecnológica. Y entre 2013 y 2022, el país lideró las inversiones privadas en IA, acumulando aproximadamente 338.240 millones de dólares, lo que representa más del doble de la inversión de China en el mismo período.

A pesar de la ausencia de una definición universal de IA, se suele entender como la capacidad de las máquinas para simular aspectos de la cognición humana (Russell & Norvig, 2020). Algunos expertos han propuesto clasificar la IA en tres categorías: IA específica o “débil,” que se centra en resolver tareas concretas con intervención humana; IA general o “fuerte,” que podría aprender y aplicar conocimientos de forma autónoma en diferentes contextos; y la superinteligencia, un nivel hipotético en el que la IA superaría ampliamente la capacidad cognitiva humana (Tegmark, 2017). Aunque la superinteligencia aún no es una realidad, los debates en torno a sus posibles efectos subrayan la importancia de anticipar sus impactos éticos y económicos, especialmente en áreas como el trabajo y las relaciones laborales.

Los riesgos de una IA avanzada sin control adecuado han llevado a organismos internacionales y académicos a promover la creación de marcos éticos y legales. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT, 2022) y la OCDE destacan la necesidad de un enfoque multilateral para gestionar los desafíos de la IA, fomentando una cooperación internacional que permita aprovechar sus beneficios sin comprometer derechos fundamentales. Estas iniciativas buscan establecer principios de transparencia y responsabilidad que permitan un uso seguro y confiable de la IA en beneficio de toda la sociedad.

Algunos autores también han explorado los dilemas éticos que plantea la IA. Según Cath y Floridi (2018), por ejemplo, subrayan la importancia de desarrollar marcos de responsabilidad que reduzcan el riesgo de sesgo y discriminación en los sistemas de IA. Por otro lado, Brynjolfs-son y McAfee (2014) advierten sobre los efectos de la IA en la desigualdad social y en los mercados laborales, resaltando la urgencia de una regulación que asegure un desarrollo inclusivo y equitativo. La expansión de la IA en la toma de decisiones empresariales y gubernamentales plantea retos únicos y exige un esfuerzo conjunto para garantizar que su desarrollo y aplicación sean éticos y socialmente responsables.

Como se ha expuesto la IA tiene el potencial de transformar profundamente la administración pública, permitiendo a los gobiernos mejorar su eficiencia, eficacia y efectividad de sus políticas, programas y servicios. Al integrar la IA en procesos clave, las administraciones pueden

automatizar tareas rutinarias, optimizar recursos y personalizar los servicios a las necesidades específicas de los ciudadanos¹⁸⁴.

Según Eggers, Schatsky y Viechnicki (2017), la IA ofrece oportunidades para rediseñar el trabajo en el sector público, lo que permite a los empleados concentrarse en actividades de mayor valor estratégico. La automatización de procesos administrativos no solo reduce los tiempos de respuesta, sino que también facilita una gestión pública más ágil y adaptada a los desafíos contemporáneos.

La IA también facilita la toma de decisiones basada en evidencia, un aspecto crucial para las políticas públicas efectivas. Al analizar grandes volúmenes de datos en tiempo real, los sistemas de IA pueden identificar patrones y prever tendencias, permitiendo a los gobiernos anticiparse a problemas sociales y tomar decisiones más informadas. En este sentido, Margetts y Dorobantu (2019) destacan que la IA permite a los responsables políticos basarse en análisis de datos precisos para evaluar el impacto de las políticas, ajustar programas en función de resultados y priorizar recursos de manera más efectiva. Esto es especialmente útil en áreas como la salud pública, la seguridad y el bienestar social, donde las decisiones rápidas y fundamentadas son esenciales para proteger a la ciudadanía.

En este sentido la Comisión Europea impulsó en 2018 *el Level Expert Group on Business-to-Government Data Sharing*, que actualmente trabaja en el establecimiento de marcos normativos éticos y legales que regulen la compartición de datos entre empresas y gobiernos. Su objetivo es fomentar la investigación, el desarrollo y la implementación de la inteligencia artificial de manera responsable y beneficiosa en todas las dimensiones de la sociedad. Este grupo asesora sobre políticas públicas que aseguren un uso equitativo y transparente de los datos, alineado con los derechos fundamentales y las normas de protección de la privacidad,

¹⁸⁴ En el Reino Unido, la implementación de un sistema de IA en las llamadas de emergencia ayudó a identificar falsas alarmas y llamadas no urgentes, permitiendo una reducción del 17% en la asignación innecesaria de unidades de respuesta. Esta tecnología, conocida como ELSA (Emergency Life Support Assistance), también proporciona una asistencia inicial mientras llegan los servicios, optimizando aún más la eficiencia (UK Emergency Response, 2023).

promoviendo además la innovación y la competitividad en sectores clave como la salud, el medio ambiente y la administración pública.

Además, la IA mejora la transparencia y la rendición de cuentas¹⁸⁵, aspectos esenciales para una administración pública democrática. Los sistemas de IA pueden proporcionar análisis detallados sobre el uso de fondos públicos y el cumplimiento de metas, mejorando la vigilancia interna y externa. Según Eubanks (2018), si bien la IA tiene el potencial de aumentar la transparencia, también se debe prestar atención a los riesgos de sesgo y exclusión. La implementación de IA en el gobierno, por tanto, debe ir acompañada de salvaguardas que aseguren la equidad y la no discriminación en el uso de datos y en la toma de decisiones automatizadas.

La personalización de servicios es otra de las ventajas que la IA aporta a la administración pública, permitiendo a los gobiernos ofrecer soluciones adaptadas a las necesidades individuales de los ciudadanos. Según Goodfellow, Bengio y Courville (2016) los algoritmos de IA pueden analizar datos de manera que los gobiernos identifiquen los recursos necesarios para distintas poblaciones, mejorando así la distribución de servicios como la educación, la salud y la seguridad social. Esto no solo contribuye a una administración pública más inclusiva, sino que también refuerza la relación de confianza entre el gobierno y los ciudadanos al ofrecer servicios más pertinentes y efectivos.

Además, la IA permite a los gobiernos responder de manera proactiva a emergencias y gestionar crisis de forma eficiente. De acuerdo con Tegmark (2017) la IA puede desempeñar un papel esencial en la prevención de desastres naturales, la gestión de emergencias y la planificación urbana. Al analizar datos ambientales y de infraestructuras, los sistemas de IA pueden predecir posibles situaciones de riesgo y ayudar a los

¹⁸⁵En efecto, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) ha comenzado a implementar herramientas de IA para la supervisión de programas federales, especialmente en el área de adquisiciones y subvenciones. Estas herramientas de IA permiten identificar patrones atípicos en las contrataciones y el uso de subvenciones, alertando sobre posibles casos de corrupción o malversación de fondos. En 2021, la GAO informó que el uso de IA en estos sistemas ayudó a detectar y prevenir un estimado de 3.200 millones de dólares en gastos indebidos, aumentando significativamente la transparencia y eficiencia en la gestión de recursos públicos (GAO, 2021).

gobiernos a implementar estrategias preventivas. Esta capacidad de anticipación y respuesta ágil es crucial en un contexto global marcado por el cambio climático y los desastres naturales recurrentes, permitiendo a los gobiernos proteger a sus poblaciones de manera más efectiva.

Por su parte, Arenilla (2021) aborda la incorporación de IA en la Administración pública, destacando que ésta debe servir para favorecer actividades de planificación, diagnóstico y evaluación, así como para capturar el conocimiento y la experiencia existentes en la Administración y en las redes integradas por otras organizaciones, expertos y ciudadanos, de manera automática y no intrusiva.

Además, señala que la IA puede contribuir al aprendizaje automático, permitiendo que los algoritmos evalúen las actividades de los empleados y ofrezcan capacitación y asesoramiento profesional. Esto implica una transformación en la gestión del talento¹⁸⁶ y en la eficiencia operativa de las instituciones públicas.

A mayor abundamiento, Criado (2021) identifica tres desafíos clave en la incorporación de la inteligencia artificial (IA) en la Administración pública:

Implicaciones éticas y legales: destaca la necesidad de establecer principios éticos y marcos legales claros para el uso de la IA en el sector público. Señala que diversas organizaciones internacionales han definido principios éticos y cuestiones legales a considerar, pero aún persisten incertidumbres sobre cómo aplicarlos en las administraciones públicas.

Alineación con políticas europeas: Resalta que las instituciones de la Unión Europea han tomado un rol central en la guía para la adopción de la IA, estableciendo las primeras directrices para las políticas públicas a nivel nacional. Sin embargo, existe la necesidad de que los gobiernos nacionales, como el de España, desarrollen estrategias coherentes que se alineen con estas directrices europeas, considerando las percepciones y prioridades de los responsables de políticas tecnológicas.

¹⁸⁶ Por ejemplo, el Gobierno de Canadá ha implementado un sistema basado en IA llamado "Talent Cloud" para gestionar y agilizar la contratación en el sector público, utilizando algoritmos de IA para analizar los perfiles de los candidatos y compararlos con los requisitos de cada puesto, priorizando las habilidades y experiencias más relevantes y reduciendo los sesgos humanos.

Percepción y preparación de los gestores públicos: Aborda la importancia de comprender cómo los responsables de gestión de tecnologías (CIOs) en los ministerios perciben la IA y están preparados para su implementación. Esta percepción influye en la efectividad de la adopción de la IA y en la capacidad de las administraciones para aprovechar sus beneficios.

Finalmente, la influencia de la IA en el ámbito gubernamental plantea desafíos de gobernanza y regulación. En este sentido, Floridi (2019) señala que la implementación de la IA en el sector público requiere un enfoque ético, especialmente en áreas como la justicia y la seguridad, donde el uso de algoritmos de IA puede afectar los derechos y la libertad de las personas.

2. LA GOBERNANZA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

El concepto de gobernanza surge con fuerza desde los años ochenta del siglo pasado, sobre todo en ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las Organizaciones Económicas Internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Desde entonces asistimos a un enconado debate académico sobre la gobernanza que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos.

Desde entonces su presencia es permanente en todas las agencias del sistema de Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, en especial la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al igual que en otros ámbitos institucionales y académicos, y que se ha consolidado a raíz de las dos grandes crisis de la última década, la Gran Recesión (2008) y la crisis de la COVID-19 (2020).

Por tanto, estamos en presencia de un paradigma que se viene consolidando en la última década: la gobernanza, es decir, una forma de gobierno más cooperativa, donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas (Mayntz, 1993). La filosofía subyacente es que los valores de autoridad y jerarquía que tradicionalmente habían presidido las relaciones entre el estado, el gobierno y la sociedad deben dar paso a los principios de colaboración y cooperación horizontal entre actores.

Una consecuencia que, según Arenilla (2011, p. 72), se debe “la frialdad de las corrientes individualistas promercado como la Nueva Gestión Pública, su infravaloración del servicio público y el arrinconamiento de los valores ligados al mismo y a la democracia produjeron como reacción la vuelta o aparición de los enfoques colectivistas, entre ellos la gobernanza”.

Por tanto, la gobernanza pública no parte de una visión economicista o estrictamente gerencialista, sino todo lo contrario, parte de una necesidad de tener en cuenta cada vez más el entorno y la necesidad de construir redes de colaboración público-privada para solucionar problemas sociales (Fawcett y Daugbjerg; 2012; Provan y Kenis, 2008).

Pero el logro de una gobernanza efectiva no es posible sin la incorporación de las TIC de última generación, incluyendo la IA, en la resolución de los problemas, demandas y expectativas de la ciudadanía. Así como el despliegue robusto del enfoque del gobierno abierto con sus dimensiones de participación, colaboración y transparencia.

La gobernanza de la IA es un paradigma para establecer las funciones, la responsabilidad y la autoridad en la toma de decisiones en la era digital, ya sea en el gobierno y las administraciones públicas, como en el resto de los actores de la sociedad. El auge de las TIC no solo altera la vida cotidiana de los ciudadanos, sino que también transforma los procesos de colaboración y coordinación entre actores públicos, privados y del tercer sector.

La gobernanza de la inteligencia artificial (IA) en el ámbito público y privado se ha convertido en una preocupación central para investigadores y decisores públicos, debido a los potenciales riesgos y beneficios que esta tecnología representa¹⁸⁷. Según Wirtz et al. (2019), la IA tiene el potencial de transformar procesos administrativos, aumentar la eficiencia y mejorar la toma de decisiones en el sector público. Sin

¹⁸⁷ La Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea (IA Act) es el primer marco regulatorio integral a nivel mundial que aborda el desarrollo y uso de la IA. Aprobada en mayo de 2024, esta legislación tiene como objetivos principales garantizar que los sistemas de IA sean seguros, transparentes y respetuosos con los derechos fundamentales de los ciudadanos, al tiempo que promueve la innovación y la inversión en el sector.

embargo, la adopción de IA plantea cuestiones éticas complejas, como la equidad, la transparencia y la privacidad. Para enfrentar estos desafíos, la gobernanza de la IA debe establecer marcos regulatorios claros que guíen el uso responsable de los datos y establezcan mecanismos de rendición de cuentas.

La OCDE (2023) señala que el principal reto de la gobernanza de la inteligencia artificial (IA) radica en equilibrar la innovación y el control regulatorio. La IA ofrece un gran potencial para mejorar los servicios públicos y la toma de decisiones, pero su aplicación plantea riesgos significativos en áreas como la privacidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Además, destaca la dificultad de crear marcos regulatorios flexibles que permitan la innovación mientras se minimizan los riesgos para los ciudadanos y se garantiza que las tecnologías de IA se implementen de manera ética y responsable.

Un aspecto crucial en la gobernanza de la IA es la transparencia algorítmica, que permite a los ciudadanos comprender y evaluar las decisiones automatizadas. En este sentido, Floridi et al. (2021) enfatizan que la transparencia en los algoritmos es fundamental para prevenir decisiones arbitrarias o sesgadas, lo que requiere que los sistemas de IA incluyan explicaciones claras y accesibles de cómo operan¹⁸⁸. Esta transparencia no solo aumenta la confianza en los sistemas de IA, sino que también refuerza los principios democráticos al ofrecer a los ciudadanos la información necesaria para cuestionar y evaluar las decisiones automatizadas que afectan sus vidas.

Otro componente importante de la gobernanza de la IA es la protección de los datos personales y el respeto a la privacidad de los ciudadanos. Según Brusseau (2020), el rápido crecimiento de la IA en el sector público implica el manejo de grandes volúmenes de datos sensibles, lo cual exige que las administraciones públicas implementen normas de

¹⁸⁸ Un ejemplo de transparencia algorítmica en el sector público es el sistema COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions) utilizado en algunos estados de Estados Unidos para evaluar el riesgo de reincidencia de los delincuentes. COMPAS emplea un algoritmo de inteligencia artificial para ayudar a jueces en las decisiones de sentencia, libertad bajo fianza y libertad condicional, evaluando la probabilidad de que un individuo cometa otro delito en el futuro.

protección de datos robustas. Estas regulaciones deben garantizar que la recolección y el procesamiento de datos se realicen de manera ética y segura, minimizando los riesgos de abuso o mal uso de la información. Además, la protección de datos es esencial para mantener la confianza de los ciudadanos en los sistemas de IA utilizados en la gobernanza.

La equidad en los sistemas de IA también es un tema de gobernanza crítico, dado que los algoritmos pueden amplificar sesgos preexistentes. A mayor abundamiento, según O'Neil (2016) y Noble (2018), los sesgos en los algoritmos de IA pueden tener consecuencias perjudiciales para grupos vulnerables, perpetuando desigualdades estructurales. Para contrarrestar estos riesgos, la gobernanza de la IA debe incorporar evaluaciones periódicas de sesgo y garantizar que los algoritmos se diseñen y supervisen teniendo en cuenta la diversidad y la inclusión, asegurando que los beneficios de la IA se distribuyan de manera justa.

La gobernanza de la IA debe incluir una dimensión de responsabilidad en su implementación y operación. En este sentido, Cath (2018) propone que los organismos responsables de sistemas de IA establezcan mecanismos claros para supervisar y evaluar los resultados de estos sistemas, lo que implica no solo la creación de políticas de rendición de cuentas, sino también la posibilidad de auditar y ajustar los sistemas en función de su desempeño y de los comentarios de los usuarios. La responsabilidad es clave para fomentar el uso ético y seguro de la IA, asegurando que esta tecnología sea un instrumento que favorezca el bien común y responda a los estándares éticos establecidos.

Finalmente, la gobernanza de la IA debe estar alineada con una Administración digital inclusiva¹⁸⁹ que tenga en cuenta romper brechas digitales (Margetts y Dunleavy, 2013), promover proyectos interoperables y sostenibles, fomentar la igualdad de género (Holzer y Manoharan, 2019), estar alineada con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y

¹⁸⁹ Un caso de éxito de la IA alineada con una administración digital inclusiva es la plataforma virtual Virtual Case Advisor en Estonia. Este sistema de IA fue diseñado para ayudar a los ciudadanos a acceder a servicios públicos de manera sencilla e inclusiva, eliminando barreras relacionadas con la accesibilidad y mejorando la experiencia del usuario en el acceso a servicios gubernamentales.

que convierta la inclusión digital efectiva en una oportunidad (Boyd y Moran, 2019; Noveck, 2015).

3. LA ESTRATEGIA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN ESPAÑA

La estrategia de inteligencia artificial en España, conocida como la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA), fue lanzada en diciembre de 2020 como parte del Plan de Digitalización de España. Esta iniciativa busca impulsar el desarrollo y la adopción de la IA en diferentes sectores de la economía y la administración pública. La ENIA se alinea con la Estrategia Digital Europea y tiene como objetivo posicionar a España como un líder en el desarrollo y aplicación de IA responsable y ética. Para lograrlo, la estrategia incluye la creación de un marco regulatorio que promueva la innovación y asegure el respeto a los derechos de los ciudadanos.

De acuerdo con Garrido y Valdivia (2022) los siguientes objetivos principales de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) son

Impulsar la investigación científica y la innovación en IA: Fomentar el desarrollo de proyectos de investigación y la creación de tecnologías innovadoras en el ámbito de la inteligencia artificial.

Desarrollar infraestructuras tecnológicas y plataformas de datos: Establecer las bases necesarias para el almacenamiento y procesamiento de grandes volúmenes de datos, esenciales para el funcionamiento de sistemas de IA.

Promover la formación y atracción de talento especializado: Implementar programas educativos y de capacitación para formar profesionales en IA, así como atraer expertos internacionales al país.

Integrar la IA en las cadenas de valor del tejido productivo: Facilitar la adopción de tecnologías de IA en diversos sectores económicos para mejorar la competitividad y eficiencia.

Potenciar el uso de la IA en la Administración Pública: Aplicar soluciones de IA para optimizar procesos internos y mejorar la prestación de servicios públicos.

Establecer un marco ético y normativo: Garantizar que el desarrollo y uso de la IA se realicen de manera ética, respetando los derechos fundamentales y promoviendo la confianza de la ciudadanía.

Uno de los ejes clave de la ENIA es el desarrollo del talento en el área de IA. La estrategia destaca la necesidad de formar a profesionales capacitados en tecnologías avanzadas, incluyendo IA y ciencias de datos. Esto implica no solo la actualización de los planes educativos en todos los niveles, sino también la promoción de programas específicos de formación y capacitación para profesionales en activo. Además, se fomentan iniciativas para atraer y retener talento, incluyendo programas de becas, incentivos para la investigación en IA y la creación de redes de colaboración entre universidades, centros de investigación y empresas tecnológicas.

La ENIA también busca impulsar la investigación y el desarrollo en inteligencia artificial, promoviendo la creación de centros de investigación especializados y la colaboración entre el sector público y privado. Para ello, se han destinado fondos específicos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, que incluyen inversiones en proyectos de investigación, desarrollo y aplicación de IA en áreas estratégicas como la salud, la educación, la sostenibilidad y la industria. Este enfoque se basa en la convicción de que el progreso en IA puede impulsar sectores clave de la economía y mejorar la competitividad del país a nivel global.

Otro pilar fundamental de la estrategia es la promoción de la IA ética y responsable. La ENIA establece lineamientos claros para que el desarrollo y uso de la IA en España respete los derechos fundamentales y evite la discriminación. Esto incluye la adopción de principios de transparencia, equidad y rendición de cuentas en los sistemas de IA utilizados tanto por el sector público como el privado. Para garantizar esta ética en el uso de la IA, se ha previsto la creación de un Comité de Ética en Inteligencia Artificial, encargado de supervisar y asesorar sobre las prácticas éticas en la implementación de esta tecnología en España.

La estrategia también enfatiza la importancia de la IA en la transformación de la administración pública. Uno de los objetivos de la ENIA es

que las instituciones públicas españolas sean un ejemplo en la adopción de IA para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos. En este contexto, la IA se presenta como una herramienta para optimizar la toma de decisiones, agilizar procesos administrativos y ofrecer servicios más personalizados a los ciudadanos. Asimismo, se busca que la adopción de IA en el sector público impulse la confianza ciudadana en las nuevas tecnologías mediante un uso transparente y responsable.

Finalmente, la ENIA promueve la cooperación internacional como un elemento clave para el éxito de la estrategia. España se compromete a colaborar con otros países y con la Unión Europea para el desarrollo de estándares y regulaciones que promuevan el uso ético y seguro de la IA a nivel global¹⁹⁰. Esta cooperación internacional no solo permitirá a España aprovechar los avances en IA realizados en otros países, sino que también posicionará al país como un actor relevante en el escenario global de la inteligencia artificial, contribuyendo a establecer normas y prácticas que beneficien a toda la comunidad internacional.

El 22 de agosto de 2023, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto que establece el estatuto de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA), convirtiendo a España en el primer país europeo en contar con una entidad de estas características. La AESIA, adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, tiene como objetivo supervisar, asesorar y formar en el uso adecuado de sistemas de inteligencia artificial, con especial atención a los algoritmos. Su sede se ubicará en el edificio La Terraza de A Coruña, y su creación anticipa la entrada en vigor del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial, que exigirá a los Estados miembros designar una autoridad nacional de supervisión en esta materia.

Como se ha expuesto con anterioridad, la ENIA en España busca transformar el país en un referente en el ámbito de la inteligencia artificial, promoviendo la investigación, la innovación y la digitalización. Sin

¹⁹⁰ Un ejemplo concreto de esta cooperación es la participación de España en la Red Europea de Centros de Innovación Digital en IA (European Network of Digital Innovation Hubs), que facilita la colaboración entre centros de investigación, empresas y administraciones públicas de diferentes países de la Unión Europea.

embargo, algunos expertos señalan que la ENIA enfrenta desafíos importantes. Por ejemplo, Garrido y Valdivia (2022) cuestionan la viabilidad de la ENIA debido a su limitada financiación, argumentando que la falta de un presupuesto adecuado compromete gravemente sus objetivos y alcance.

Aunque establece metas ambiciosas en áreas críticas como el impulso a la investigación y la innovación en IA, la formación de talento especializado y la creación de infraestructuras tecnológicas avanzadas, señalan que sin una asignación presupuestaria estable y suficiente, es poco probable que estos objetivos se materialicen de manera efectiva, ya que proyectos de esta magnitud requieren inversiones sostenidas a largo plazo...

Además, Sánchez Bravo (2022) señala que, aunque la ENIA subraya la importancia de los principios éticos en el uso de la inteligencia artificial, falta una orientación más concreta sobre la aplicación práctica de estos principios. La estrategia menciona valores como la transparencia y el respeto por los derechos fundamentales, pero no define claramente los mecanismos regulatorios para supervisar su cumplimiento ni para prevenir posibles impactos negativos en la privacidad y la equidad.

Sin una regulación sólida y específica, la confianza pública en las aplicaciones de IA podría verse comprometida, limitando la aceptación social y la efectividad de la tecnología en la administración pública y otros sectores clave. Este enfoque crítico refleja la necesidad de que la ENIA evolucione hacia un marco más detallado y pragmático que incluya tanto la financiación a largo plazo como mecanismos regulatorios y éticos que aseguren su viabilidad y aceptación social.

Descendiendo al nivel autonómico encontramos con varias comunidades autónomas han desarrollado sus propias estrategias en inteligencia artificial:

Andalucía: La Estrategia Andaluza de Inteligencia Artificial 2030 fue aprobada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 20 de junio de 2023. La estrategia se articula en torno a cuatro grandes retos: posicionar a Andalucía a la vanguardia en innovación en IA a nivel europeo, fortalecer el tejido empresarial mediante la adopción de soluciones de IA, y fomentar la confianza de la ciudadanía en el uso ético y

responsable de esta tecnología. Asimismo, la estrategia impulsa la incorporación de IA en los procesos de la administración pública andaluza, optimizando la eficiencia de los servicios y ofreciendo un ejemplo de gobernanza responsable. Con un enfoque que se alinea con las directrices nacionales y europeas, esta estrategia promueve el crecimiento económico regional y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, apuntando a una transformación digital inclusiva y sostenible para Andalucía.

Aragón: La Estrategia Aragonesa de Inteligencia Artificial (EAIA) es una iniciativa del Gobierno de Aragón, aprobada en 2022 destinada a posicionar a la región como líder en el desarrollo y aplicación de la inteligencia artificial (IA). Esta estrategia se alinea con la ENIA y la Estrategia de Especialización Inteligente y Sostenible de Aragón.

Cataluña: La Estrategia de Inteligencia Artificial de Cataluña, conocida como CATALONIA.AI, fue aprobada por el Gobierno de la Generalitat el 18 de febrero de 2020. Esta iniciativa tiene como objetivo posicionar a Cataluña como un referente en el desarrollo y aplicación de la IA en Europa.

Comunidad Valenciana: La Estrategia de Inteligencia Artificial de la Comunidad Valenciana, aprobada en mayo de 2022, busca consolidar a la región como un referente en el desarrollo y aplicación de la IA, con un enfoque en la innovación y competitividad. Entre sus principales ejes, la estrategia destaca el impulso al ecosistema productivo, fomentando la colaboración entre investigadores, emprendedores y el sector productivo para mejorar la competitividad en toda la cadena de valor de la IA. También enfatiza la necesidad de adaptarse a los cambios socioeconómicos que la IA traerá consigo, promoviendo la formación y capacitación de la ciudadanía para anticipar el impacto en el ámbito laboral y social.

Además, la estrategia incluye la implantación de IA en la administración pública para optimizar la eficiencia de los servicios y ofrecer soluciones mejor adaptadas a las necesidades de la ciudadanía. Se contempla la creación de infraestructuras tecnológicas y plataformas de datos que faciliten el desarrollo de aplicaciones de IA, así como la

formación de talento especializado y la atracción de inversiones en el sector. Un elemento clave es el Observatorio de Inteligencia Artificial para la Administración Pública, que supervisa el avance de la IA en la región y asegura su alineación con principios éticos y legales, promoviendo un desarrollo responsable y transparente.

Galicia: la Estrategia Gallega de Inteligencia Artificial 2021-2030 (EGIA), aprobada en junio de 2021, tiene como objetivo posicionar a Galicia como una región inteligente que contribuya a la soberanía digital de la Unión Europea. Esta estrategia busca desplegar una inteligencia artificial de vanguardia, ética, segura y centrada en las personas. Para coordinar y supervisar la implementación de la estrategia, se ha creado el Nodo galiciaIA, una estructura de cooperación público-privada que asesora en alto nivel de IA impulsa iniciativas de atracción de inversión y alinea las capacidades de ideación con la demanda.

País Vasco: El País Vasco ha desarrollado una estrategia integral para impulsar la IA en la región, destacando la creación del Centro Vasco de Inteligencia Artificial (BAIC). Este centro, establecido en 2021, tiene como objetivo acelerar la adopción de la IA en la industria vasca, mejorar la competitividad del territorio y ofrecer soluciones a los retos de la sociedad vasca. En octubre de 2024, el BAIC presentó el primer Diagnóstico de la Situación de la Inteligencia Artificial en Euskadi, revelando que más del 12% de las entidades vascas ya emplean esta tecnología. Además, más de 7.500 profesionales trabajan en IA en la región, representando un 0,7% de la población activa.

4. LA IA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

La implementación de la inteligencia artificial (IA) en la administración pública en España se ha convertido en una prioridad dentro de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA). Este proceso busca modernizar y hacer más eficientes los servicios públicos, aprovechando el potencial de la IA para optimizar procesos y mejorar la toma de decisiones. De acuerdo con García y Sánchez (2021), la IA en el sector público tiene el potencial de transformar la administración mediante la automatización de tareas repetitivas, la gestión de grandes volúmenes

de datos y el apoyo a decisiones estratégicas. Este enfoque permite que el personal público se concentre en actividades de mayor valor, mejorando así la eficacia del gobierno.

Uno de los casos más destacados en la implementación de IA en el ámbito público en España es el de la Agencia Tributaria, que utiliza sistemas de IA para la detección y prevención del fraude fiscal. Según López y Rodríguez (2022), este sistema emplea técnicas de análisis de datos y aprendizaje automático para identificar patrones de fraude y predecir comportamientos sospechosos. La implementación de IA en la Agencia Tributaria no solo ha mejorado la precisión en la detección de fraude, sino que también ha permitido procesar grandes volúmenes de datos de manera más rápida, reduciendo el tiempo de respuesta y mejorando la eficiencia general del sistema fiscal en España.

Otro ejemplo exitoso es el uso de IA en el ámbito de la salud pública, específicamente en el diagnóstico y seguimiento de enfermedades crónicas. El Ministerio de Sanidad ha implementado sistemas de IA que ayudan a los profesionales médicos a analizar datos clínicos y generar diagnósticos más precisos en menos tiempo. Siguiendo a Fernández y Pérez (2021) destacamos que estos sistemas de IA pueden analizar patrones en grandes cantidades de datos de pacientes, lo cual resulta especialmente útil en el diagnóstico temprano de enfermedades como la diabetes y el cáncer. La adopción de IA en la salud pública no solo mejora la calidad del diagnóstico, sino que también optimiza la gestión de los recursos sanitarios y reduce la carga de trabajo del personal de salud.

Según Miró-Llinares (2023) existe una necesidad de establecer marcos normativos claros que regulen el uso de la IA, asegurando que su aplicación respete los derechos fundamentales y evite sesgos discriminatorios. Además, subraya la importancia de fomentar la formación especializada en IA para los profesionales del derecho, con el fin de garantizar una comprensión adecuada de las implicaciones tecnológicas y éticas asociadas.

También, destaca la relevancia de la colaboración entre el sector público y privado en el desarrollo de soluciones de IA que mejoren la eficiencia y eficacia del sistema judicial. Sin embargo, advierte sobre

los riesgos de una implementación apresurada sin una evaluación exhaustiva de las posibles consecuencias.

En el ámbito de los gobiernos locales, el Ayuntamiento de Barcelona ha implementado sistemas de IA para mejorar la gestión del tráfico y la seguridad ciudadana. Según Martínez et al. (2022), el uso de IA en la gestión del tráfico permite el monitoreo en tiempo real de la circulación de vehículos y el ajuste automático de semáforos, lo cual reduce los tiempos de espera y disminuye la contaminación en la ciudad. Además, la IA se utiliza para identificar patrones de comportamiento en áreas públicas, permitiendo una respuesta más ágil y efectiva de las fuerzas de seguridad en caso de emergencias. Este caso demuestra cómo la IA puede aplicarse en los servicios urbanos para mejorar la calidad de vida en las ciudades.

Por su parte, el Ayuntamiento de Alicante ha lanzado diversos programas que aprovechan la inteligencia artificial para innovar en la prestación de servicios y optimizar la administración de la ciudad. Entre los proyectos más destacados se encuentra el sistema de gestión inteligente de residuos, que, mediante el uso de sensores y algoritmos de IA¹⁹¹, permite monitorizar el llenado de contenedores en tiempo real y optimizar las rutas de recogida, reduciendo así costos y minimizando el impacto ambiental. Asimismo, el consistorio ha puesto en marcha un programa de mantenimiento predictivo en infraestructuras, donde se emplean modelos de IA para analizar el desgaste y anticipar fallos en instalaciones públicas, mejorando la eficiencia y seguridad

Como ya se ha expuesto con anterioridad, la transparencia y la ética en el uso de la IA en el sector público son otros aspectos fundamentales en su implementación. Según Gómez y Ruiz (2021) subrayan que la administración pública en España ha desarrollado normativas y comités de supervisión para asegurar que los sistemas de IA respeten los principios éticos y protejan los derechos de los ciudadanos. Un ejemplo de esto es

¹⁹¹ En enero de 2024, se lanzó ALI, el primer asistente virtual municipal en España que utiliza IA para facilitar los trámites con el Ayuntamiento. ALI permite a los ciudadanos realizar gestiones mediante lenguaje natural, operando con certificados digitales y firmas electrónicas. Está disponible en ali.alicante.es y ha resuelto más de 62.000 gestiones en sus primeros diez meses de funcionamiento.

la implementación de políticas de transparencia algorítmica, las cuales exigen que los ciudadanos tengan acceso a la información sobre cómo se toman las decisiones automatizadas que los afectan. Este enfoque ético contribuye a generar confianza en los sistemas de IA y garantiza que estos operen de manera justa y responsable.

Finalmente, la implementación de IA en la administración pública española se ha beneficiado de la cooperación entre el sector público y privado. La colaboración con empresas tecnológicas y universidades ha permitido la creación de sistemas innovadores y la capacitación del personal público en el uso de IA.

Según Torres y Jiménez (2022), estos acuerdos han facilitado el desarrollo de soluciones tecnológicas que responden a necesidades específicas de la administración pública, como la automatización de trámites y la optimización de servicios al ciudadano. La colaboración intersectorial ha sido clave para que la administración española avance en la adopción de IA de manera sostenible y eficiente, logrando así resultados significativos en el corto plazo.

5. CONCLUSIONES

La gobernanza y el uso de la inteligencia artificial en la administración pública presentan grandes oportunidades, pero también desafíos importantes en términos de gestión y ética. En primer lugar, la IA tiene el potencial de mejorar significativamente la eficiencia de los procesos administrativos mediante la automatización de tareas y el análisis de grandes volúmenes de datos, lo que puede llevar a una optimización en la toma de decisiones y la prestación de servicios públicos. Sin embargo, esta transformación no está exenta de retos, especialmente en cuanto a la transparencia y la equidad en el uso de sistemas automatizados.

Además, la implementación de IA en la administración pública enfrenta el reto de la aceptación social y la confianza de los ciudadanos. La percepción pública sobre el uso de IA es fundamental, ya que sistemas complejos pueden ser vistos como opacos y suscitar preocupaciones sobre privacidad y seguridad. Sin una adecuada gestión de estos aspectos,

la adopción de IA podría ser recibida con desconfianza, limitando su potencial transformador.

Un aspecto crucial es la alineación de los principios éticos y legales en la aplicación de la IA en el sector público. La creación de marcos normativos que regulen el desarrollo y el uso de esta tecnología es esencial para asegurar que se respeten los derechos fundamentales y se minimicen los riesgos de discriminación y sesgo en los sistemas. Asimismo, la regulación debe ser flexible para adaptarse a los rápidos avances tecnológicos, evitando que las leyes se vuelvan obsoletas.

La cooperación internacional es otro elemento clave, ya que la gobernanza de la IA en la administración pública debe alinearse con los estándares y directrices globales para maximizar sus beneficios y mitigar los riesgos de manera uniforme. La colaboración entre países permite compartir buenas prácticas y definir marcos éticos comunes, esenciales para una implementación responsable y segura.

Asimismo, la gobernanza de la IA en el sector público debe estar respaldada por una financiación adecuada y sostenida. La falta de recursos compromete la efectividad de los programas y limita la capacidad de los gobiernos para innovar y mantener los sistemas de IA actualizados. Este aspecto financiero es especialmente relevante en la ENIA, donde la viabilidad de sus objetivos depende de un compromiso económico estable a largo plazo.

Por último, la gobernanza de la IA debe fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. Esto implica no solo hacer accesibles los procesos y criterios detrás de las decisiones automatizadas, sino también establecer mecanismos de supervisión y control que permitan auditar estos sistemas. Una mayor transparencia no solo aumenta la confianza pública, sino que también facilita la identificación y corrección de posibles errores o sesgos en los algoritmos empleados.

En suma, la incorporación de la IA en la administración pública es una herramienta poderosa para la modernización y mejora de los servicios públicos, pero su éxito dependerá de una gobernanza efectiva que equilibre la innovación con la regulación y la ética.

6. REFERENCIAS

- Arenilla, M. (2021). *La administración digital: los riesgos de la desintermediación, las escisiones y las centralizaciones*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Recuperado de <https://clad.org/2021/04/05/autor-manuel-arenilla/la-disrupcion-digital-en-la-administracion-publica/>
- Arenilla, M. (2011). Marco teórico actual de la Administración Pública. En M. Arenilla (Coord.), *Crisis y reforma de la Administración Pública* (pp. 1-137). Netbiblo.
- Boyd, J., & Moran, R. (2019). *Digital Government: Putting People First*. Public Sector Digest.
- Brusseau, J. (2020). Artificial intelligence in the public sector: Balancing efficiency and privacy. *Journal of Public Administration and Governance*, 10(3), 1-15.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. W.W. Norton & Company.
- Bostrom, N. (2014). *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*. Oxford University Press.
- Cath, C. (2018). Governing artificial intelligence: ethical, legal and technical opportunities and challenges. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 376(2133), 20180080.
- Cath, C., & Floridi, L. (2018). The Ethics of Artificial Intelligence. *Minds and Machines*, 28(4), 699-707.
- Criado, J. I. (2021). Inteligencia Artificial (y Administración Pública). *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (20), 348-372. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6097>.
- Eggers, W. D., Schatsky, D., & Viechnicki, P. (2017). AI-augmented government: Using cognitive technologies to redesign public sector work. Deloitte Insights.
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.
- Fawcett, P., & Daugbjerg, C. (2012). Explaining governance outcomes: Epistemology, network governance and policy network analysis. *Political Studies Review*, 10(2), 195-207.

- Fernández, J., & Pérez, M. (2021). Aplicaciones de la inteligencia artificial en el diagnóstico médico: avances y desafíos. *Revista de Innovación en Salud*, 10(2), 123-135.
- Floridi, L. (2019). *The Logic of Information: A Theory of Philosophy as Conceptual Design*. Oxford University Press.
- Floridi, L., Tsamados, A., Aggarwal, N., Cowls, J., Morley, J., Roberts, H., Taddeo, M., & Ryan, M. (2021). The ethics of algorithms: Key problems and solutions. En L. Floridi (Ed.), *Ethics, governance, and policies in artificial intelligence* (pp. 97-123). Springer.
- García, M., & Sánchez, E. (2021). Inteligencia Artificial y el control interno en el sector público local. *Red Localis*.
- Garrido Martín, J., & Valdivia Giménez, R. D. (2022). *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial: Desarrollo y Regulación*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Recuperado de <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-14.pdf>
- Gómez, A., & Ruiz, M. (2021). La inteligencia artificial en la administración pública española: desafíos éticos y legales. *Revista de Administración Pública*, 55(2), 123-145
- Goodfellow, I., Bengio, Y., & Courville, A. (2016). *Deep Learning*. MIT Press.
- Holzer, M., & Manoharan, A. (2019). *Digital Governance in Municipalities Worldwide: A Longitudinal Assessment of Municipal Websites Throughout the World*. Routledge.
- López, J., & Rodríguez, M. (2022). Análisis del uso de técnicas supervisadas de aprendizaje automático y profundo en la prevención de fraudes empresariales. *Revista de Tecnología y Negocios*, 15(2), 45-60.
- McCorduck, P. (1979). *Machines Who Think: A Personal Inquiry into the History and Prospects of Artificial Intelligence*. W.H. Freeman
- Margetts, H., & Dorobantu, C. (2019). Rethink government with AI. *Nature*, 568(7751), 163-165.
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371(1987), 20120382.
- Martínez, J. G., León, D. A., Ardila, I. A., & Mosquera, D. J. (2022). Inteligencia artificial para el control de tráfico en redes de datos: Una revisión. *Entre Ciencia e Ingeniería*, 16(31), 17-28. <https://doi.org/10.31908/19098367.2655>
- Mayntz, R. (1993). Governing failure and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. En J. Kooiman (Ed.), *Modern governance* (pp. 9-20). Sage.

- Miró Llinares, F. (2023). Inteligencia artificial y justicia penal en España: Retos y oportunidades. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 21(1), 45-67. <https://doi.org/10.5555/reic.2023.21.1>.
- Noble, S. U. (2018). *Algorithms of oppression: How search engines reinforce racism*. New York University Press.
- Noveck, B. S. (2015). *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Harvard University Press.
- OCDE. (2023). *Governing with Artificial Intelligence*. OECD Publishing.
- OCDE (2019). *Artificial Intelligence in Society*. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eedfee77-en.pdf?expires=1731519623&id=id&accname=guest&checksum=04CE04513AIDCEF5544C65A74D231B7D>
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. Crown Publishing Group.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Russell, S., & Norvig, P. (2020). *Artificial Intelligence: A Modern Approach* (4th ed.). Pearson Education.
- Sánchez Bravo, Á. (2022). *España Digital 2025: Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*. Dialnet. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8556293>
- Susskind, R., & Susskind, D. (2015). *The Future of the Professions: How Technology Will Transform the Work of Human Experts*. Oxford University Press.
- Torres, J. J., & Jiménez, M. (2022). Innovación tecnológica en la administración pública: acuerdos y soluciones para la automatización de trámites. *Revista Transformación Digital*.
- Tegmark, M. (2017). *Life 3.0: Being Human in the Age of Artificial Intelligence*. Knopf.
- Turing, A. M. (1950). *Computing Machinery and Intelligence*.
- Young, J., Smith, A., & Lee, K. (2019). Artificial Intelligence: The Ambiguous Labor Market Impact of Automating Reasoning Tasks. *Journal of Technology and Society*, 45(2), 123-137.
- UIT (2022). *Global AI Readiness Index*. International Telecommunication Union.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596-615

PARLIAMENTARY DIPLOMACY: AN EPISTEMOLOGICAL ANALYSIS

NÁDIA TERESA DOS SANTOS LOUREIRO
Nova University of Lisbon

1. INTRODUCTION

"If diplomacy is war by other means, we should no more abandon the plenary hall than the battlefield."

Alcee L. Hastings^[1], (OSCEPA, 2022).

With the end of the Cold War and the collapse of the bipolar world, the intensification of globalization in economics, finance, politics, and security led to a drastic shift in the issues and interactions within the international system, making it challenging and complex for governments to conduct foreign policy (Stavridis & Jancic, 2017).

Additionally, recent global events, such as terrorist attacks, climate change, and financial crises, have made the networks of relations and exchanges between countries increasingly complex in terms of trade, investment, culture, and scientific research, creating a strong need for a more cooperative, transparent, and multidimensional foreign policy (Beetham, 2006).

This context has required the involvement of new actors, such as non-state organisations, lobbies, civil society associations, academics, the media, cities, and even parliaments, leading to the emergence of new types of diplomacy, including, among others: economic, cultural, scientific, and also parliamentary diplomacy (Kerr & Wiseman, 2012).

The classic roles of legislating and overseeing government actions have already belonged to parliaments, as forums of excellence, for debating and reaching consensus on the state's foreign policy, and for approving

international treaties (Amaral, 2004). These tasks have expanded in recent years to include new actions partially focused on diplomatic matters, supported by established instruments and newly designated actors within the parliamentary framework.

1.1. RESEARCH OBJECTIVE

The involvement of parliaments as international actors does not imply that governments have lost their dominant role in defining the state's foreign policy and diplomacy (Weisglas & Boer, 2007). However, parliamentary diplomacy is an expanding phenomenon, with an increasing portion of parliamentary activity now focused on international issues (Péjo, 2020).

Although the literature on the international role of parliaments and parliamentary institutions, such as International Parliamentary Organisations (IPOs), conferences, forums, and associations, remains limited, this essay seeks to provide an epistemological analysis of parliamentary diplomacy.

The international activity of parliaments deserves to be studied in the field of International Relations studies, hoping that it can be seen as an instrument of foreign policy, in other words, a complement, an alternative, an instrument of soft power, or even an instrument of power at the service of traditional diplomacy.

The existing research on the contextualization, conceptualization, and significance of parliamentary diplomacy in building and maintaining international relations will be explored, while also aiming to reflect on it through the lens of International Relations theories.

1.2. METHODOLOGY

The methodology adopted follows the approaches advocated by Alan Bryman in *Social Research Methods* and Karl Popper in *The Logic of Scientific Discovery* which emphasize falsifiability as a defining characteristic of scientific theory. This study outlines three methodological phases: exploratory, analytical, and conclusive (Bell, 2008).

As for the method, the project was developed using the inductive method, which consists of observing cases in concrete reality and generalizing based on the results, in a positivist approach, which will therefore be based on a literature review and archive resources (Avenier & Thomas, 2015).

The aim of the qualitative and theoretical analysis (content analysis) is, therefore, to select bibliographical sources in the specialty and direct and indirect documentation, which involves consulting monographs, periodicals such as scientific journals and websites, publications, books, magazines, speeches, and articles (reading sheets).

2. EPISTEMOLOGICAL ANALYSIS

Epistemological analysis in International Relations examines the processes of knowledge creation and validation, actively exploring theories, methodologies, and the researcher's role in this process. It contrasts the foundations and differences between positivist and post-positivist approaches, as well as commonly used research methods. This analysis delves into the researcher's role in creating and validating knowledge and compares the contrasting approaches and methods used in this field (Avenier & Thomas, 2015).

In this analysis, the aim is to include the growing role of parliamentary diplomacy, proposing a more plural understanding of International Relations, where knowledge can be interdisciplinary and representative of global complexities. To achieve this, it is important to understand its contextualization, conceptualization, and application considering international relations theories.

2.1. HISTORICAL CONTEXT OF PARLIAMENTARY DIPLOMACY

Before conducting the epistemological analysis of parliamentary diplomacy, it is necessary to address its contextualization, in other words, its historical evolution which, as will be visible later in its definition, there is no consensus on the existence of a historical milestone that gave impetus to its practice. For this reason, when trying to study the beginnings of parliamentary diplomacy, there is no clear understanding. Most

scholars only look at the phenomenon after the Cold War, when the world became more globalized and there was greater integration and interaction between various players in international relations (Beetham, 2006).

Hamilton and Langhorne, in their 2011 study: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, theory, and Administration*, consider that diplomacy conducted by representatives of the people, what today could be managed as parliamentary diplomacy, has existed since the dawn of civilization. In Ancient Greece, the role and objectives of diplomatic missions were the subject of open deliberations by citizens in the *polis* assembly. People in this forum discussed policies transparently relating to other city-states. Upon arriving in the destination city-state, the envoy from the polis would deliver a detailed public statement in the local assembly, possibly creating mutual trust and building a relationship (Hamilton & Langhorne, 2011).

However, the same study points out that, throughout human history, international relations have not always been transparent and equitable. During the Middle Ages and with the evolution of the monarchical system, kings monopolized the management of their diplomatic relations with both friendly and hostile partners, cities, political and influential entities, and, later, officially with states. (Hamilton & Langhorne, 2011).

Joaf Bátorá (2010), in his article *Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios*, points out that in the emergence of an international order based on nation-states, inaugurated with the Peace of Westphalia in 1648, little emphasis was placed on public scrutiny, so diplomacy was a practice little known to ordinary citizens, despite being an important element in the conduct of a state's foreign policy (Bátorá, 2010, p. 18).

As far as the external relations of parliaments are concerned, it should be noted that one of the oldest multilateral organisations in the world is interparliamentary, the Inter-Parliamentary Union (IPU), founded in Paris in 1889 by English MP William Randal Cremer and French MP Frédéric Passy (IPU, 2022).

The first steps of this IPO were taken in 1887 when British MP William Cremer obtained 234 signatures from members of the House of

Commons for a resolution addressed to the President and Congress of the United States of America (USA) encouraging them to sign a treaty with the British government stipulating that disputes arising between the respective governments could be resolved through diplomatic means submitted to parliamentary arbitration, that is, they went beyond the traditional methods of diplomacy (IPU, 2022).

This resolution proposed by William Cremer aroused the interest of Frédéric Passy who, in association with French parliamentarians, invited Cremer to a meeting in 1888 for a preparatory meeting for what would be, the following year, the first Inter-Parliamentary Conference on international arbitration. This brought together fifty-six French parliamentarians, twenty-eight British parliamentarians, and scattered representatives from the parliaments of Italy, Spain, Denmark, Hungary, Belgium, and the United States of America (USA). This conference took place annually, thus establishing the IPU (IPU, 2022).

Despite the IPU's contribution to parliamentary diplomacy, it was not originally intended to establish diplomatic among parliaments and to develop an arbitration forum for disputes between governments. However, the emergence of this IPO marks a significant milestone in the development of parliamentary diplomacy as we know it today.

In a 2015 study, Péter Bajtay argues that the 20th century marked a turning point in recognizing parliaments as international actors. Following the failure of the League of Nations (LoN), the post-World War II international system was based on principles of universality, multilateralism, open diplomacy, peaceful conflict resolution, and collective security. In this context, the emergence of more multilateral institutions characterized the international relations (Bajtay, 2015).

According to Stravidis and Jancic (2017), in the book *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*, parliamentary external action evolved significantly only in the second half of the 20th century, when the actors and institutions involved in international affairs increased in both numbers and reach, as democratic ideas triumphed in most parts of the world (Stavridis & Jancic, 2017). This statement is supported by Dean Rusk, who noted in 1950 that parliamentary

diplomacy referred to the use of parliamentary procedures to simplify the conduct of traditional diplomacy (Rusk, 1955).

In the 1950s, other international parliamentary institutions began to emerge alongside the UIP, with the core objective of promoting the parliamentary dimension of their respective intergovernmental organisations. Examples include the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) in 1949 and the NATO Parliamentary Assembly (NATO PA)^[2], in 1955 (Malang, 2018).

Quoted by Stavridis and Jancic (2017), the President of the Dutch Senate, Ankie Broekers-Knol, stated that “parliamentarians are in an ideal position to build bridges between conflicting parties and are not bound by the positions taken by their government” (Stavridis & Jancic, 2017, p. 5). Similarly, in 2012, the President of the Parliamentary Confederation of the Americas, Jacques Chagnon, emphasized “the freedom of expression and independence of parliamentarians” (Chagnon, 2012).

Nevertheless, despite gradual progress, academic literature began to observe the external aspect of parliamentary activity only tentatively. Indeed, Weisglas and Boer, in their article *Parliamentary Diplomacy*, published in 2007 in the *Hague Journal of Diplomacy*, noted that today, most parliaments consider this activity a routine matter and a key element of their work agenda (Weisglas & Boer, 2007).

Kerr and Wiseman (2012), in *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, argue that the phenomenon of interparliamentary cooperation is recent and aims to establish close, strategic dialogue with partner parliaments. By engaging internationally, parliamentarians can contribute in areas of public relevance while simultaneously exchanging best practices and experiences with their peers from other countries, thereby indirectly influencing relations between states (Kerr & Wiseman, 2012).

Contemporary forms of parliamentary diplomacy today are sophisticated tools that illustrate the maturation of interparliamentary cooperation in a world in need of globalized, interdisciplinary, intercultural, and especially participative exchanges, thereby becoming an increasingly significant component of each country's foreign policy, both individually and in global politics in general (Noulas, 2011).

2.2. CONCEPTUALIZATION REGARDING THE EXTERNAL DIMENSION OF PARLIAMENTS

Although parliamentary diplomacy is an old practice, the literature on the subject is, as Dalia Feldberg (2019) points out, “exceptionally scarce” (Feldberg, 2019, p. 4). In this sense, as Daniel Fiott (2011) argues in *On the Value of Parliamentary Diplomacy*, as well as gauging its emergence, a formal definition for the concept of parliamentary diplomacy has yet to materialize (Fiott, 2011).

Stelios Stavridis (2002), in his study *Parliamentary Diplomacy: Some Preliminary Findings*, points out that the dogmatic conceptualization of parliamentary diplomacy does not have a single meaning in international relations literature. This is due to two main factors: the scarcity of academic research on the subject and the growing diversity of practices categorized as parliamentary diplomacy. Moreover, there has been no comprehensive systematization of the term’s use—only fragmented attempts at classification, none of which have been fully substantiated. (Stavridis, 2002).

Although there is a lack of solid theoretical analysis, Frans W. Weisglas and Gonnée de Boer (2007) argue that parliamentary diplomacy has developed rapidly over the last few decades and seems to be increasing in relevance, since, to quote them, “the term parliamentary diplomacy has been used in many different ways” (Weisglas & Boer, 2007, p. 93).

Only recently has a precise definition of this concept has recently taken shape. Philippe Péro (2020), in his book *La diplomatie parlementaire*, dedicated entirely to the study of this subject, highlights that the concept of parliamentary diplomacy is obvious compared with diplomacy, which can be identified as “the science and practice of relations between states”. Consequently, diplomatic practice is traditionally viewed as being linked to the sovereign power of the state, exercised by its governments. In this sense, Péro (2020) believes that there is no room to believe that parliaments can gain an effective place in International Relations, despite the gradual acceptance of their importance since the 1990s. (Péro, 2020).

This perspective is further reinforced by David Beetham (2006) in his article *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*. Beetham asserts that while a diplomat serves as a representative of the executive branch and upholds the official positions of the state, members of parliament are political figures with personal beliefs that may or may not align with their government's stance on specific matters (Beetham, 2006, p. 172).

Stavridis and Jancic (2017), in *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*, consider that conceptually, parliamentary diplomacy began to form with the foundation of the IPU. Since then, “the boundary between the internal and external politics of the state has dissipated and parliament has become an actor in diplomacy, whose role is not limited to ratifying diplomacy to international conventions, but goes further by participating indirectly or even directly in its country's foreign policy” (Stavridis & Jancic, 2017, p. 6).

Péjo, Beetham, Stavridis, and Jancic are the authors who dedicated to the study of the external aspect of parliamentary action. However, none of them has formulated a broad, consensual definition. The IPU itself was not very pragmatic in developing this concept, as it defined parliamentary diplomacy as “an essential part of international cooperation, which helps to build bridges between countries and peoples and seeks to contribute from a parliamentary perspective to global governance, as well as to the promotion of peace” (IPU, 2022).

In the Anglo-Saxon world, the U.S. Secretary of State Dean Rusk introduced the concept of parliamentary diplomacy in 1955. In a quote from Leila Choukroune's 2001 article, Rusk defined parliamentary diplomacy as “the use of parliamentary procedures in intergovernmental negotiations to facilitate the conduct of diplomacy.” This new process, as we know it today, involved nations working together through formal and regulated debates (Choukroune, 2001, p. 155).

In 1991, Rabi Ray, Speaker of the Lower House of India, wrote that “parliamentary diplomacy can mean either that parliamentarians play the role of diplomats, or that parliamentary assemblies actively intervene in the formulation of foreign policy” (Ray, 1991, p. 2).

In the approaches, the term parliamentary diplomacy does not refer to parliamentarians per se, but to a parliamentary procedure or method for trying to prevent or resolve conflicts between the entities that make up the international system, which to a certain extent is one of the inferences of parliamentary diplomacy, the possibility of it being a complement to traditional diplomacy.

In 1998, quoted by Didier Maus (2012), Jean-Paul Pancraccio, in his book *Dictionnaire de la diplomatie*, discussed parliamentary diplomacy in the context of multilateral diplomacy, describing it as “the diplomatic activity that surrounds the major international organisations and that consequently takes place in forums that resemble parliamentary assemblies” (Maus, 2012, p. 15).

Years later, in 2001, Dominique de Villepin, the French Minister for Foreign Affairs, at a colloquium held in Paris by the French National Assembly and Senate, recognized the existence of this type of diplomacy and called for it to be enshrined in the *White Paper on Foreign and European Policy*, published in France in 2008, in which he “called for a greater role for Parliament in France's external action and for parliamentary diplomacy to be recognized as an integral element of foreign policy” (Péjo, 2018, p. 75).

Frans W. Weisglas and Gonnée de Boerb in 2007 defined this practice as “the set of international activities carried out by parliamentarians to increase mutual understanding between countries, to help each other improve oversight of governments and representation of the people, and to strengthen the democratic legitimacy of intergovernmental institutions” (Weisglas & Boer, 2007, p. 94).

In 2010, the PACE considered “parliamentary diplomacy as a complementary instrument to traditional diplomacy”, i.e. the participation of parliamentarians in foreign affairs is a crucial aspect of international cooperation and the development of democracy, both in Europe and in the world. (PACE, 2022).

According to Noulas (2011), parliamentary diplomacy is based on “the activities carried out by parliaments in international relations, both

within the limits of institutional competence and in the interests of domestic politics" (Noulas, 2011, p. 22).

In 2012, Davor Jancic considered that parliamentary diplomacy could be defined as "individual or collective action by parliamentarians aimed at catalysing, facilitating and strengthening the existing constitutional functions of parliaments through peer-to-peer dialogues on numerous open political issues across continents and levels of governance" (Jancic, 2012, p. 118).

In 2015, Sergio Piazzi, Secretary General of the Parliamentary Assembly of the Mediterranean (PAM), quoted by Stelios Stavridis (2018), referred to parliamentary diplomacy as 'the totality of activities carried out by each national parliament, either as a collective entity or as initiatives of individual parliamentarians, in its relations with other national parliaments or with so-called international parliaments' (Stavridis, 2018, p. 195).

Despite these attempts to conceptualize parliamentary diplomacy, there persists scholars and practitioners have not yet reached a consensus on a central definition for parliamentary diplomacy. This ambiguity is real and must be recognized the concept of parliamentary diplomacy (Gotz, 2005).

Despite the historical association between parliamentarians and parliamentary procedures in international relations, there remains scope for varied interpretations of parliamentary diplomacy—both in theory and in practice. Its conceptualization presents fertile ground that warrants further analysis.

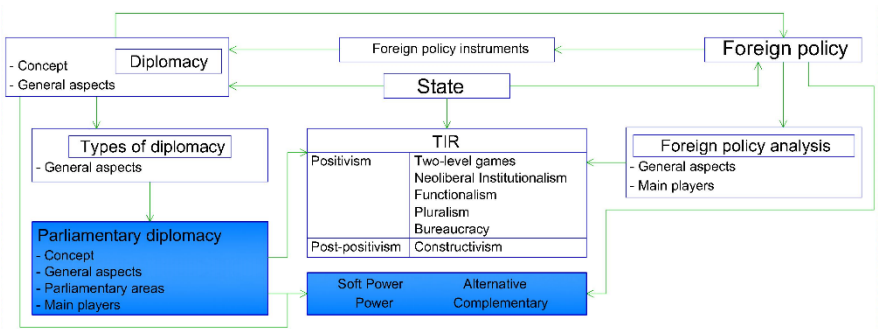
2.3. INTERNATIONAL RELATIONS THEORY AND PARLIAMENTARY DIPLOMACY

The proliferation of non-state entities as diplomatic actors is one of the central institutional inferences of the new world order under construction. Of the various alternative normative models for such a new world order, one is based on Western liberal democracy and the international democratic tradition, dating back to the Kantian peace and Russett's democratic peace argument^[3] (Stavridis & Jancic, 2017).

There is no agreement on how to define and understand parliamentary diplomacy. Additionally, there are no studies in the field of international relations that specifically focus on the external aspect of parliamentary activity.

Although a sovereign body carries out parliamentary diplomacy, Parliament, it is not part of traditional diplomacy, which is carried out by representatives of the executive branch (Gotz, 2005). However, despite being little explored in academic circles, this type of diplomacy has the potential to be analysed and explained by International Relations Theories from various perspectives, making it possible to build a conceptual and analytical framework that makes it possible to understand the patterns and processes in relations established with foreign entities.

FIGURE 1 - Diagram analysing Parliamentary Diplomacy



Font: by the author

Thus, studying parliamentary diplomacy in this context makes it possible to develop a conceptual basis and a theoretical understanding of international political dynamics, taking into account democratic principles, legislative control, expanded participation, and the legitimacy of parliamentarians' involvement in international issues, their interactions with other actors and the impact it can have on conventional diplomacy and foreign policy.

Considering the theme and analysis proposed for this thesis, the positivist paradigm is the most pertinent analytical approach. Positivism is a theoretical perspective that aims to explain and understand

international phenomena through a scientific and empirical approach that uses observation, measurement, and analysis of real facts to reach objective and verifiable conclusions (Nicholson, 1996). This theoretical perspective focuses on the analysis of observable events and behaviours in international affairs, based on concrete evidence and the systematic observation of events and interactions between international actors. It is an approach that seeks to identify patterns, regularities, and causal relationships between variables to formulate laws or explanatory theories and tends to value quantitative analysis, the use of statistical methods, and the search for empirical, law-like generalizations that establish causal relationships (Halperin & Heath, 2020).

Thus, in this paradigm, the scientific method, objectivity, and neutrality in analysing international phenomena are paramount. It also seeks to identify laws or regularities that can explain events and predict their future behaviour (Dunne, et al., 2013).

The positivist approach can be applied to study the effectiveness of parliamentary diplomacy in influencing foreign policy by analysing the interactions between parliamentarians, collecting quantitative and qualitative data on their activity, and studying the causal relationships between parliamentary participation and diplomatic results. For example, the positivist approach has been used to examine the impact of parliamentary debates on foreign policy decisions. The most pertinent theories for framing this issue are Two-Level Game Theory, Neoliberal Institutionalism, Functionalism, Pluralism, and Bureaucratic Theory. These theories incorporate positivist elements in their analyses and have been applied in the study of parliamentary diplomacy. So, the positivist approach is a valuable tool for understanding the role of parliamentary diplomacy in foreign policy. By examining the interactions between parliamentarians and their impact on diplomatic outcomes, we can gain a better understanding of the effectiveness of this form of diplomacy (Shirayev & Zubok, 2014).

The Two-Level Game Theory, developed by Robert Putnam, aims to analyse the relationship between diplomacy and domestic politics. According to this theory, international negotiations simultaneously involve two levels: the international and the domestic. On the

international level, the actors represent their respective countries and seek to reach agreements with other countries and international actors. On the domestic level, negotiators are subject to domestic political pressures and restrictions imposed by interest groups, public opinion, and other institutions relevant to the country (Putnam, 1988).

This theory has applicability when studying the impact of parliamentary diplomacy on foreign policy for several reasons: on the one hand, it can help to understand the strategic dynamics that occur when parliamentarians negotiate bilateral or multilateral agreements with their foreign counterparts, and on the other, parliamentary diplomacy can be seen as a strategic game of individual actors trying to maximize their interests and influence foreign policy decision-making processes. In addition, parliamentarians can also be part of coalitions within parliament, which introduces a higher-level strategic game between the different political parties, considering individual, collective, political, and even national interests.

For neoliberal institutionalists, institutions can take various forms, such as international organisations, regimes, and multilateral agreements, which help to reduce the natural uncertainty of the global system, which is anarchic. By providing a set of rules, procedures, and dispute resolution mechanisms, institutions help to reduce uncertainty, mitigate conflicts, and promote cooperation between states (Mendes, 2019).

This approach has its roots in liberal theory and specifically emphasizes the role of institutions as facilitators of peace, stability, and global governance (Zachara, 2019). For neoliberal institutionalists, institutions can take various forms, such as international organisations, regimes, and multilateral agreements, which help to reduce the natural uncertainty of the global system, which is anarchic. By providing a set of rules, procedures, and dispute resolution mechanisms, institutions help to reduce uncertainty, mitigate conflicts, and promote cooperation between states (Stein, 2008).

Grieco and Ikenberry (2003), in *State Power and World Markets: The International Political Economy*, argue that this theory “observes institutions as agreements or contracts between actors that reduce

uncertainty, reduce transaction costs and solve collective action problems” (Grieco & Ikenberry, 2003, p. 116).

Therefore, parliamentary diplomacy deserves to be addressed within the framework of neoliberal institutionalism, in terms of the role formally envisaged for parliaments as a sovereign body that oversees the actions of the government and in its role of approving adherence to international treaties, but also in its involvement, albeit mostly informal, in facilitating international negotiation, which occurs, for example, in the field of Parliamentary Friendship Groups, where informal relations are established between parliament and ambassadors and foreign companies. Thus, this theory and parliamentary diplomacy share the common argument that international institutions, the promotion of cooperation and global governance, with their rules, norms, and dispute resolution mechanisms, reduce uncertainty and mistrust between states.

Functionalism, on the other hand, was a theoretical current that emerged between the two Great Wars, with its main theorist being David Mitrany in his 1943 publication, *A Working Peace System* (Pinto, 2007). For Mitrany, Functionalism is based on the assumptions that the process of integration takes place within a framework of human freedom and that knowledge and specialization exist to fulfill the needs for which functional agencies are created (Mitrany, 1948).

This theoretical argument is based on the idea that world government would not be achieved by diminishing national sovereignty but by the gradual development of international cooperation. Functionalists argue that international organisations and regimes play a fundamental role in promoting cooperation and resolving conflicts between states because states are more likely to cooperate and work together when they have common interests and when some institutions and rules facilitate cooperation^[4] (Pinto, 2007).

In this sense, parliaments are an additional agent that can help with cooperation and conflict resolution, which cannot always be realized at the government level. Parliamentary diplomacy can take the form of bilateral and multilateral dialogues, networks and meetings, and other

initiatives aimed at promoting cooperation, understanding, and solving global problems.

As far as Pluralism is concerned, it is a theory that emphasizes that there are diverse actors and interests in the international system. The basic argument is that states are not the only relevant actors in international relations and that other actors also play significant roles, such as international and non-governmental organisations (NGOs), multinational companies, and interest groups (Rengger, 2015).

These current values the decentralization of absolute state power and praises global governance as a means of managing interactions between international actors. The existence of international institutions and regimes that serve as formal platforms for negotiation, decision-making, and conflict resolution is fundamental for promoting cooperation and building solutions to global problems. It recognizes that actors have varied perspectives and interests and seeks to promote negotiation, dialogue, and balance between them (Rengger, 2015).

The main pluralist theorists to consider are Robert Keohane, Hedley Bull, and Joseph Nye (Kozub-Karkut, 2019). Keohane, in his book *After Hegemony* (1984), argues that complex interdependence and international institutions shape international relations, thus allowing for the development of joint actions, even though there is no entity responsible for global governance, i.e. there are norms that are imposed within these institutions that shape international relations (Keohane, 1984). Within this framework, we can include the IPOs which, despite being made up of parliamentary delegations, address global issues and in this way seek to influence the executive power of the countries that make them up.

Hedley Bull, for his part, suggests that the international system is characterized by a diversity of actors and interests, both state and non-state. He observes pluralism as a fundamental condition of world politics, in contrast to traditional theories that prioritize the dominant role of states, since institutions are governed by norms that exist inside and outside them, which shape the understanding between states and non-state actors (Bull, 1966). To this extent, parliamentary diplomacy, the functioning of IPOs and the rules that govern them can be included in this

analysis, as a conditioning factor that moulds the relations of the states that are part of them.

Joseph Nye, on the other hand, developed the theory of soft power, in which he emphasizes the role of various international actors in influencing other countries through non-coercive means. This author argues that power is not only based on military force but also on the ability to shape the global agenda (Nye, 2005). This analysis can be used as a basis for framing parliamentary diplomacy as an alternative way of negotiating and establishing relations between states.

The Bureaucratic theory, primarily developed by Max Weber, examines the structure and functioning of institutions through formal processes and established rules, emphasizing efficiency, predictability, and hierarchy (Weber, 1922). When applied to parliamentary diplomacy, this theory helps explain how parliaments organize internally to engage in international relations and influence foreign policy. Parliamentary diplomacy involves legislators participating in diplomatic activities, official visits, negotiations, and representation in international organisations. From a bureaucratic perspective, these practices are viewed as extensions of legislative functions, guided by formal procedures and institutional controls.

In short, the vectors of complementarity, cooperation, and problem-solving and the influence of parliamentary diplomacy on international relations, more specifically foreign policy, are relevant to be approached from a positivist perspective.

However, it is important to emphasize that parliamentary diplomacy can also question some positivist assumptions, such as the emphasis on objectivity and neutrality, as it incorporates values, ideas, and political perspectives, which can be considered subjective or normative. Given this framework, it is important to consider that this form of diplomacy can also involve subjective factors and complex political processes that go beyond the positivist approach. Issues such as trust-building, political persuasion, and coalition-building can play a key role in this diplomacy, although they are more difficult to measure and quantify.

Constructivism can therefore also be recognised as a current of thought to consider in this analysis. For constructivists, the end of the Cold War showed that the international system does not behave like the natural world and that it exists independently of human actions. It is a theory that seeks to understand the interactions between international actors, such as states, international organisations, and individuals, through ideas, norms, identities, and discourses that shape their perceptions and behaviour (Barnett, 2018).

In the holistic view of constructivists, the world as it is understood is not predetermined, but rather a social construction in which the interaction of actors constructs the interests and preferences of agents (Wendt, 1999). This perspective refers to the nature of reality and knowledge, also known as ontology and epistemology in research language.

Similarly, the networks of relations and exchanges between countries have developed and become more complex with the emergence of what is now known as new forms of diplomacy. In this context, the external action of parliaments can be seen as part of social and identity construction, as Alexander Wendt (1987) argues when he explains that “social structures are the result of the intentional and unintentional consequences of human action, just as these actions presuppose or are mediated by an irreducible structural context” (Wendt, 1987, p. 338). Constructivism recognizes the importance of both agency (individual actions) and structure (broader social context) in shaping international relations. Therefore, actors can mould and transform existing social structures through their actions (Hopf, 1998).

The position adopted by Constructivism treats international institutions as important actors in the international system, as far as they express collective interpretations of reality and function as instances that shape collective identities. International reality is thus socially constructed through ideas, norms, identities, and social interactions. Ideas influence the actions of actors, norms emerge and evolve, and collective identities in turn shape international relations (Wendt, 1994).

This theory recognizes that norms and ideas play a significant role in establishing international relations, so it can provide an analytical

perspective in understanding how parliamentary diplomacy contributes to the construction of norms and identities in the global context.

In addition, we should consider the assumptions defended by Emanuel Adler, who emphasizes the importance of the social construction of meaning and subjectivity in analysing international relations. For the author, international actors construct identities, interests, and perceptions according to the social and historical contexts in which they are inserted, so the reality of international relations is moulded by norms, ideas, and discourses that influence their actions (Adler, 2022).

In the context of parliamentary diplomacy, the constructivist approach can be applied to the study to understand how parliamentarians construct common meanings and norms in the international sphere. Parliamentarians can influence diplomacy through discourses, practices, and interactions, promoting specific ideas and values, which shape the perception of national interests and contribute to the construction of international rules and institutions, while building relationships of trust, and mutual understanding, and developing cooperative solutions to common and international problems.

3. DISCUSSION

The focus of this essay is to explore the impact of parliamentary diplomacy on traditional notions of diplomacy. The discussion will delve into various levels of analysis, including the involvement of parliaments in global affairs and how their diplomatic efforts challenge established theoretical frameworks in International Relations.

Throughout the essay, emphasis will be placed on epistemological analysis, emphasizing the need to expand the boundaries of what is deemed acceptable in parliamentary diplomatic practice within the context of contemporary international relations.

4. CONCLUSION

This essay has shown that parliamentary diplomacy has developed into an essential instrument in the foreign policy of all the world's states.

However, parliamentary diplomacy, which has not been the subject of many doctrinal studies and has even been criticized by some authors for its redundant discourse, is an excuse for exercising parliamentary tourism (Zaouaq, 2021).

Parliamentary diplomacy allows parliaments to be a multi-angular actor in the theory of systems at the international level and in the context of administration, power in the strict sense, the people, and the public sphere. Unlike other international actors, such as civil society organisations or traditional diplomacy, parliamentary diplomacy has at the same time: political authority because it is part of a sovereign body; the ability to negotiate between different spheres of government, political parties, interest groups, and social movements, since it is also understood literally in politics; contact with the public sphere, since it is elected periodically; and legitimacy about the people, since it does not need to be elected (Martins, 2019).

However, conducted by parliamentarians who are the elected representatives of the people, parliamentary diplomacy is not able to conflict with official state diplomacy. It seeks to be complementary, especially when it aims to support the state's efforts to resolve a conflict in a third country. In the absence of formal diplomatic relations between states, parliamentary diplomacy also represents a real alternative and a real bridge towards the establishment or normalization of such relations.

In this sense, finally, parliamentary diplomacy also strengthens relations between governments, as far as it fosters dialogue between representatives of the people on matters of international politics. In addition, elected members of national parliaments also play a crucial role in influencing political priorities, holding governments accountable, and providing a firmer democratic foundation for the advancement of peace, cooperation, and human rights around the world. Through IPOs, which play a critical role in international peace and security, parliamentarians can advance national interests on the international stage.

Parliamentary diplomacy challenges and expands traditional notions of diplomacy in contemporary international relations. It can serve as a complement, an alternative, or an instrument of soft power to traditional

diplomacy. However, there is a lack of recognition and interest in the academic world regarding the origins and definition of parliamentary diplomacy.

Its inclusion and study in the academic environment would not only improve its practices and instruments but also contribute to its recognition. Unfortunately, most of parliamentary diplomacy's actions are not publicly or academically known. By analysing parliamentary diplomacy in the fields of international relations and diplomacy, we can better understand its impact and potential. This would benefit both parliamentary work and foreign policy and contribute to the effective democratization of the international system.

5. REFERENCES

- Adler, E. (19 de December de 2022). *O construtivismo no estudo das relações internacionais*. Obtido de Scielo br: <https://www.scielo.br/j/ln/a/wtb8YfCjS5T3NsL4ZXtHnRR/?lang=pt>
- Amaral, J. B. (2004). *Reflexões sobre o parlamento português*. Lisbon: Intituto Francisco Sá Carneiro.
- Avenier, M. J., & Thomas, C. (2015). Finding one's way around various methodological guidelines for doing rigorous case studies: A comparison of four epistemological frameworks. *Systèmes d'Information et Management*, vol. 20, n°1, 1-32.
- Bajtay, P. (2015). Democratic and efficient foreign policy? Parliamentary diplomacy and oversight in the 21st century and the post-Lisbon role of the European Parliament in shaping and controlling EU foreign policy. Badia Fiesolana: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Barnett, M. L. (2018). Constructivism. Em 1ª (Ed.), *The Oxford Handbook of International Security* (pp. 86-99). Oxford: Oxford University Press.
- Bátora, J. (2010). Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios. Em S. Vanhoonacker, H. Dijkstra, & H. Maurer, *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, (pp. 11-29). Brussels: LLGJ.
- Beetham, D. (2006). *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good to practice*. Geneva: IPU.
- Bell, J. (2008). *Como realizar um projecto de investigação*. Viseu: Gradiva.

- Bull, H. (1966). The Grotian Conception of International Society. Em *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics* (pp. 51-73). Cambridge: Harvard University Press.
- Chagnon, J. (2012). Speaking Notes, Round Table organized by the IPU Committee on UN Affairs. *127th IPU Assembly*. Quebec.
- Choukroune, L. (2001). La négociation diplomatique dans le cadre du règlement pacifique des différends. Théorie et pratique du droit international. *Hypothèses*, vol.4, n°1, 151-162.
- Dunne, T., Kurki, M., & Smith, S. (2013). *International Relations Theories* (2^a ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Feldberg, D. (2019). Parliamentary Diplomacy, an annotated bibliography. London: McGill.
- Fiott, D. (2011). On the value of parliamentary diplomacy. *Madariaga Paper*, Vol. 4, n°7, 1-6.
- Gotz, N. (2005). On the Origins of ‘Parliamentary Diplomacy’: Scandinavian ‘Bloc Politics’ and Delegation Policy in the League of Nations. *Cooperation and Conflict* 40, 263-279.
- Gotz, N. (2005). On the Origins of Parliamentary Diplomacy: Scandinavian Bloc Politics and Delegation Policy in the League of Nations. *Cooperation and Conflict* (40), 263-279.
- Grieco, J. M., & Ikenberry, G. J. (2003). *State Power and World Markets: The International Political Economy*. (1^a ed.). New York: W.W. Norton Company.
- Halperin, S., & Heath, O. (2020). *Political Research, methods, and practical skills* (3^a ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Hamilton, K., & Langhorne, R. (2011). The practice of diplomacy: its evolution, theory, and administration. New York: Routledge.
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 23(1), 121-200.
- IPU. (17 de December de 2022). *About us*. Obtido de IPU: <https://www.ipu.org/about-us>
- IPU. (18 de December de 2022). *Historical focus: William Randal Cremer*. Obtido de UIP, Historical focus: <http://archive.ipu.org/strct-e/cremer.htm>
- Jancic, D. (2012). Parliamentary Diplomacy in the European Union. Em H. K. al., *De samengestelde Besselink: bruggen bouwen tussen nationaal, Europees en internationaal* (pp. 118-119). Nijmegen:: Wolf Legal Publishers,.

- Keohane, R. (1984). *After hegemony* (3^a ed.). Princeton: Princeton University Press.
- Kerr, P., & Wiseman, G. (2012). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Kozub-Karkut, M. (2019). Theoretical Pluralism in International Relations – Implications for the Development of the Discipline. *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, 55(1), 25-40.
- Malang, T. (2018). Why national parliamentarians join international organisations. *Morgan International Review*, 18-35.
- Martins, C. V. (2019). A diplomacia parlamentar: um olhar nos mandatos do Presidente Lula da Silva (2003-2011). Brasília: University of Brasilia.
- Maus, D. (2012). Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire. *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 1 (n° 17), 15.
- Mendes, P. E. (2019). As teorias principais das Relações Internacionais: Uma avaliação do progresso da disciplina. *Relações Internacionais*(61), 95-122.
- Mitrany, D. (1948). The Functional Approach to World Organisation. *International Affairs*, Vol. 24(<https://doi.org/10.2307/3018652>), 350–363.
- Nicholson, M. (1996). The continued significance of positivism? Em *International Theory: Positivism and Beyond* (pp. 129-142). Cambridge: Cambridge University Press.
- Noulas, G. (2011). The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy. *Foreign Policy Journal*, 34-55.
- Nye, J. (2005). *Soft Power: The Means To Success In World Politics* (1^a ed.). Boston: U. S. PublicAffairs.
- OSCEPA. (18 de dezembro de 2022). *The power and purpose of parliamentary diplomacy*. Obtido de Commission on Security and Cooperation in Europe - U. S. Helsinki Commission: <https://www.csce.gov/international-impact/events/power-and-purpose-parliamentary-diplomacy>
- PACE. (18 de December de 2022). *Promoting parliamentary diplomacy*. Obtido de APCE: <https://pace.coe.int/en/files/17926/html>
- Péjo, P. (2018). La diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées. *Hermès, La Revue* 2 (n° 81), 75.
- Péjo, P. (2020). *La diplomatie parlementaire*. Paris: LGDJ.

- Pinto, M. D. (2007). Contributos das teorias das RI para o estudo das organizações internacionais e da integração regional. *Relações Internacionais*, 16, 85-101.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organisation*, 42(3), 427-460.
- Ray, R. (1991). *Parliamentary Diplomacy*. New Deli: Chand.
- Rengger, N. (2015). Pluralism in International Relations Theory: Three Questions. *International Studies Perspectives*, 16(1), 32-39.
- Rusk, D. (1955). Parliamentary Diplomacy—Debate vs. Negotiation. *World Affairs Interpreter*, Vol. 26, n°2, 121-138.
- Russett, B. (1993). *Grasping the Democratic Peace*. Princeton University Press: Princeton.
- Shirayev, E. B., & Zubok, V. M. (2014). *International Relations* (1ª ed.). New York: Oxford University Press.
- Stavridis, S. (November de 2002). Parliamentary Diplomacy": some preliminary findings. *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics - JMWP n° 48*.
- Stavridis, S. (2018). La diplomacia parlamentaria: o papel dos parlamentos no mundo. *Revista Española de Derecho Internacional*, 187-206.
- Stavridis, S., & Jancic, D. (2017). *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*. Boston: Brill Nijhoff.
- Stein, A. A. (2008). Neoliberal Institutionalism. Em *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 201-221). Oxford: Oxford University Press.
- United Nations. (17 de December de 2022). *The League of Nations*. Obtido de The League of Nations: <https://www.ungeneva.org/en/library-archives/league-of-nations>
- Weber, M. (1922). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Weisglas, F. W., & Boer, G. d. (2007). Parliamentary Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 93-99.
- Wendt, A. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International Organisation*, 41(3), 335-370.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics* (2ª ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Zachara, M. (2019). Can Institutions Save the World? Neoliberal Institutional Perspective on Global Governance. *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, 55(1), 41-57.

Zaouaq, K. (2021). *L'essentiel de la diplomatie parlementaire*. Paris: Éditions Spinnelle.

^[1] Chairperson of the Commission on Security and Cooperation in Europe, also known as the U.S. Helsinki Commission. Chairperson Hastings joined the Commission in 2001, and in 2007, he became the first African American to chair the Commission. He is the only American to have served as President of the Parliamentary Assembly of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE PA), (OSCEPA, 2022).

^[2] Referring to the 1955 Conference, British MP Geoffrey de Freitas, one of the founders of the NATO Parliamentarians' Conference, wrote: "The Conference was founded by parliamentarians, for parliamentarians, and will only preserve its vitality as long as it remains essentially parliamentary. This IPO is a special forum for international parliamentary dialogue, within a framework of security and economic affairs" (Malang, 2018).

^[3] The concept of democratic peace can be attributed to the spread of norms that discourage conflict among democratic nations. This explanation draws upon the cultural values of tolerance and peaceful resolution of conflicts, which are prevalent within democratic societies, and applies them to the global arena (Russett, 1993).

^[4] Functionalists postulate that international organisations and regimes play a fundamental role in promoting cooperation and solving conflicts between states. They argue that institutions and rules can help reduce uncertainty and manage potential conflicts and that they can create a sense of shared identity and common purpose among states (Klabbers, 2014).

THE VALIDITY OF KING FELIPE VI'S INHERITANCE RENUNCIATION: BALANCING MORAL INTEGRITY AND SOCIAL PRESSURE

DANIEL MARTÍNEZ CRISTÓBAL
Universidad Rey Juan Carlos

1. INTRODUCTION

In 2020, investigations were initiated in Spain and Switzerland to examine the actions of Emeritus King Juan Carlos between 2008 and 2012. These inquiries uncovered several foundations, including Zagatka and Lucum, the latter based in Panama and linked to a Swiss bank account that had received an undeclared donation of nearly 65 million euros from the then-King of Saudi Arabia. According to the foundation's statutes, the current King Felipe VI was named as the second beneficiary. This revelation, upon becoming public, sparked significant social outrage, prompting the Royal Household to issue a statement on March 20, 2020. In this statement, the intention to renounce King Felipe's inheritance from his father was expressed, aiming to quell public debate and uphold the integrity and legality expected of the Head of State.

Although the emeritus king was solely responsible for these actions, the prospect of these assets eventually passing to the current king publicly called into question the institution's integrity, dignity, and legality. In response to this national context, the Royal Household issued a statement in which King Felipe VI renounced his inheritance.

The methodology of this study involved a review of relevant scientific and academic resources, as well as current legislation. The approach is predominantly theoretical and intentionally interdisciplinary, aiming to examine the circumstances surrounding this inheritance and the

possibilities, limitations, and mechanisms for renunciation. This analysis considers the consequences, motives, and legal validity of the renunciation announced by the Royal Household, as well as the potential for adjustments to an inheritance based on the intentions of both the decedent and the heir, the timing of when this intention is communicated, and the conditions tied to it.

The lack of legislation on this issue necessitated an alternative solution to address the situation in the form of a public statement, one intended to protect the dignity and integrity of the institution while renouncing a protected personal right. The safeguarding of the legitimate portion nullifies any avenues for renunciation, as no prior legislation or case law regulates this matter.

2. ASSESSING THE LEGAL VALIDITY OF THE RENUNCIATION

The first factor to consider in any inheritance is the family situation. However, a strict analysis at this stage would be unproductive, as the succession process has not yet begun, and the circumstances surrounding this inheritance remain uncertain.

Inheritances are guided by the will of each party, and any changes in surrounding conditions can lead to a complete alteration of the inheritance. In some countries, such renunciations are legally sanctioned. For example, under German law, Articles 2,346 and 2,352 regulate the *pacta de non succedendo*, allowing a designated heir to renounce their future inheritance with the decedent's consent (Galván Gallegos, 2002, p. 253).

In Spain, however, this is not the case, as the inheritance process only commences with the decedent's death, meaning renunciation must occur from that point onward. This awareness initiates the next two phases: the commencement of the process and the calling of heirs based on bloodline or the testator's wishes. Finally, in the phase of delation, since the decision involves the transmission of the decedent's assets, the decedent's death is considered a prerequisite. If the death is unknown,

the renunciation is null, as established by the SAP Santa Cruz de Tenerife 121/2008 ruling, dated March 7.

In this case, not only was the successor aware that the decedent was alive, but in his statement, Felipe indicated that his father was aware of his intent to renounce the inheritance. This raises procedural irregularities.

According to Article 1008 of the Civil Code, renunciation must be made explicitly and formally before a notary, as it is a solemn act. In this instance, while the renunciation was explicit and made public, it was not conducted before a notary. The statement was signed by the Royal Household, and the successor's awareness is presumed; however, for a renunciation to be legally valid, the successor must personally appear before a notary (Bosques Hernández, 2017, p. 129). While the renunciation does not necessarily need to be public, it must be executed by the successor, as established by STS 1029/1999, dated November 23. Furthermore, the passage of time or administrative silence does not constitute renunciation, as stated in the STS ruling of February 4, 1994.

Renunciation of future legitimate interests is considered null under Article 816 of the Civil Code because, as the inheritance is not yet defined, the legitimate portion is the only certain and mandatory part that could structure an agreement. Specifically, this applies to the strict legitimate portion, as there is no legal obligation regarding enhancements. A renunciation agreement before the process begins would be null at every level. However, in cases where legitimization is invoked before acceptance concerning the custody and administration of assets, formal acceptance of the inheritance is not required (Lacruz Bermejo, 2004, p. 35).

Article 990 of the Civil Code specifies that renunciation must encompass the entire inheritance, prohibiting partial renunciations of specific assets. This obliges the individual to renounce the entire inheritance (Galván Gallegos, 1998, p. 1817). However, assets can be renounced if designated as a separate legacy, allowing inheritance acceptance while rejecting specific assets. This is not possible if the renunciation is made as an heir (Juárez González & Juárez Olmos, 2022, p. 447). Additionally, it is notable that among the rights inherited by the current king

from his father is his succession as reigning king, though this holds no effective standing.

The purpose articulated in the statement was to preserve the institution's dignity, maintain its prestige, and adhere to conduct that is honest, transparent, and integral. The Civil Code does not recognize these principles as legal grounds for prior inheritance renunciation, though they align with the situation. Their selection as a basis for establishing intent underscores the exceptional role the figure represents.

Although the intent is morally acceptable in this case, it has no legal validity. There is no legal basis to support it, as this inheritance is further protected by the status of forced heir, and the decedent retains full authority over the assets until the process begins. The Spanish legal framework does not recognize these principles as grounds for permitting pre-emptive inheritance renunciation.

When assessing the context, can we truly consider this a voluntary and free act? An act is deemed voluntary and free when executed without compulsion. These qualities, as outlined in Article 988 of the Civil Code, are required for legal renunciation, provided the form and timing are observed.

Although this act was not compelled, the situation generated questions and social pressure regarding the inheritance. The fact that the statement aimed to restore the institution's image rather than express an autonomous decision suggests that external pressure influenced the timing and urgency of the renunciation. If it were a matter of pure will, waiting would have been prudent; however, the immediate pressure drove this public stance.

The statement's intent was to make a drastic decision dissociating this type of news from the king's image. At that time, no options with real legal consequences were available. The statement was essentially a future commitment, akin to a contract with the public—a promise of action when the time for a decision arrives. This was driven by the lack of any legal alternatives that could have achieved the same outcome.

All analysis has been conducted from the standpoint of the likelihood and validity of the successor's renunciation, as the intention regarding the assets with current legal standing belongs solely to Juan Carlos until the decedent's death.

Presently, he has several options to resolve the matter, unlike the successor, who may wish to prevent these assets from passing to his son. For example, he could sell the assets or assign them as a legacy to another individual in his will. Should he wish to ensure his son receives nothing or secures specific items of sentimental value, he could make lifetime donations, enabling a future renunciation that aligns with his promise.

This rationale is contingent upon Juan Carlos choosing Spanish law to govern his inheritance, as he established residence in Abu Dhabi in August 2020 and could stipulate Islamic succession law in his will. Another fact revealed in 2020 is that, according to the statutes of the foundation created by Don Juan Carlos, his son was listed as the second beneficiary. Since this foundation is based in Panama, it would be subject to Panamanian law. This foundation was dissolved in 2012, years before the investigations began.

3. DYNASTIC RIGHTS BEYOND THE TRADITIONAL SUCCESSION PROCESS

Special or hereditary rights are inherent to the figure of the King rather than to the individual and reflect the highest representation of the state. Article 57.1 of the Constitution designates Juan Carlos I and his successors as the bearers of this right. These rights are not part of the hereditary estate and are unaffected by renunciation.

The regulation of these rights is outlined in Chapter II of the Constitution and in Royal Decree 1368/1987, dated November 6, which addresses succession, titles, and the Royal Household's designations. Although this is a succession process similar to that of the hereditary estate, the unique nature of these rights sets it apart. These rights are indivisible and non-quantifiable, making the rules governing hereditary succession inapplicable.

Succession follows the order established in Article 57.1 of the Constitution, which specifies primogeniture and representation, always favoring the preceding line over subsequent ones; within the same line, preference is given to the closest degree; within the same degree, males are preferred over females; and within the same sex, the elder is preferred over the younger.

The preference for males over females raises a debate regarding the principle of equality in Article 14 of the Constitution. In 2004, the Prime Minister proposed a constitutional reform to incorporate gender equality in the order of succession to the Crown; however, the proposal was not initiated due to concerns that it might spark a political debate over monarchy versus republic. Nonetheless, Law 33/2006, dated October 30, promoting gender equality in the succession of noble titles, was approved two years later. Thus, male preference remains enshrined as a Fundamental Succession Law in Spain, dating back to the *Partidas* of Alfonso X, despite Felipe V's attempt to establish Salic Law in 1713 (Maeda, p. 80), which persisted until the late 18th century.

The values of dignity, integrity, and representativeness are fundamental to this institution. Similar to hereditary succession, Article 57.4 establishes that marriage without the king's permission results in removal from the line of succession. However, the causes for indignity or disinheritance in hereditary succession differ significantly.

In dynastic succession, it is important to note that rights are proprietary and transferred from one successor to another, without the decedent's death being required to initiate the process. This succession is solely governed by law, with the new king's acceptance at the time of assuming office being the only act of will involved. It comprises more than a mere right; it includes obligations, institutional duties, and responsibilities, with the Crown serving as one of Spain's national symbols.

The Constitution, in Article 57.5, recognizes abdication and renunciation as options for the king to create a vacancy in these rights, thus initiating the succession process, in addition to death. Once the process is opened, renunciation can be executed, but not before; as in hereditary succession, prior renunciation before the process is initiated is invalid.

When the succession process begins, designation proceeds according to the order of succession until a successor accepts the position. Once finalized, that individual becomes the bearer of hereditary rights. Renunciation or acceptance directly affects other potential legatees, unlike inheritance, which is entirely independent as outlined in Article 1,007 of the Civil Code. Article 57.5 of the Constitution specifies that abdications, renunciations, and any factual or legal questions arising in the order of succession to the Crown must be resolved through an organic law.

In the case at hand, King Juan Carlos's abdication on June 18, 2014, resulted in the proclamation of Felipe VI as King of Spain, who accepted these rights as the first successor. These rights are entirely independent; a renunciation would not impact the inheritance. They represent two distinct inheritances: succession to the throne is an exclusive right reserved for the successors of Juan Carlos I, encompassing all associated functions and existing separately from the hereditary estate.

The values of dignity, integrity, and representativeness are fundamental to this institution. As in hereditary succession, there are also grounds for disinheritance. Specifically, Article 57.4 stipulates that marriage against the express prohibition of the King and the General Courts is the sole reason that would prevent an individual from ascending to the throne, even if they are a designated successor.

4. ANALYSIS OF RELEVANT CASE LAW

STS 461/2011 OF JUNE 16

Succession is not the sole means of transferring ownership, as contracts with future terms may also address inheritance, where future inheritance is defined as an inheritance whose process has not yet commenced. The obligation to provide a legitimate portion in succession arises at birth but only takes effect upon the decedent's death, positioning future inheritance in the interim between these two events. In STS 461/2011, a decedent passed away, leaving four children and two grandchildren. Before this event, her daughter—the mother of the two grandchildren—had already passed away. Prior to her own death, the

daughter had renounced her inheritance in an affidavit dated June 19, 2001, and the decedent considered that the legitimate portions for two of her children had been satisfied through lifetime donations. In this case, one of the decedent's children appealed, asserting that the testator's intent should determine the distribution of the inheritance and sought to validate the deceased daughter's renunciation based on the statements she made during her lifetime.

However, intent alone does not override the legal principles governing inheritance distribution, as rights like the legitimate portion take precedence. In the assessment of validity, the statements referenced were made by an individual who never became a legitimate heir due to her predeceasing the testator. According to Article 816 of the Civil Code, such statements do not constitute renunciation and cannot bind the successors of the first decedent—the grandchildren of the current decedent—who are considered forced heirs of the latter.

Under Article 991 of the Civil Code, the two grandchildren of the testator, as forced heirs, are entitled to participate in the partition to defend their legitimate portion, both in quantitative and qualitative terms. Statements made by their mother during her lifetime do not deprive them of their rights as forced heirs, as the determination of legitimate heirs and the calculation of the legitimate portion are only made upon the decedent's death. This scenario could similarly apply to the case of King Felipe VI's renunciation, as there is no legal obligation requiring him to make this decision at the present moment, even if it has been publicly declared, nor would such a declaration bind his successors.

STS 134/2019 OF MARCH 6

Although the legitimate portion may be provided during the decedent's lifetime through donations, such donations must be accounted for or reduced at the time of the inheritance partition if they exceed fair limits. This safeguard ensures the inviolability of the legitimate portion and protects the heirs' rights. Accurate accounting of all lifetime donations is essential; otherwise, the hereditary estate could be improperly diminished or inflated. In STS 134/2019 of March 6, a dispute arose over a donation made by a father to his daughter, which was included as part

of the legitimate portion in an initial will but excluded in a subsequent one, to the detriment of the other son, who contested the decision.

The plaintiff argued that any waiver of collation—the obligation to account for prior gifts in inheritance distributions—must be explicit, as stipulated in Article 1036 of the Civil Code, which underscores the highly personal and autonomous nature of a will while prohibiting succession pacts. The contested ruling interpreted the waiver of collation as a bilateral legal transaction akin to a succession pact. Consequently, the court ruled in favor of the plaintiff, deeming the donation subject to collation.

STS 333/2011 OF MAY 9

Another ruling that addresses the revocation of a renunciation is STS 333/2011, dated May 9, in which a contractor had debts with the decedent and their successors, all of whom had renounced the inheritance. By disclaiming the inheritance, the successors were ostensibly exempt from payment, prompting the contractor to sue them for the outstanding amount. The contractor argued that the renunciation was 'prearranged,' as the father had sold a house to his daughter without any evidence of payment, effectively constituting an implicit donation under Article 1275 of the Civil Code. As a result, the renunciation was deemed null.

Additionally, the decedent had made a donation of 15,500,000 pesetas to each of his children before signing the contract, which the children readily accepted. The timing of these donations, made prior to the contract signing, revealed the decedent's fraudulent intent to shield himself from judicial action, as stipulated in Articles 818 and 1035 of the Civil Code. Consequently, the court revoked all renunciations of the inheritance, deeming them implicit acceptances and incorporating these assets into the decedent's estate to settle the debts owed to the contractor. This case highlights another scenario in which a renunciation can be revoked if it prejudices a third party; absent fraudulent intent, the renunciations would have remained valid.

ATS 9234/2020 OF OCTOBER 21

Since the right to a legitimate portion arises at birth and is protected, it constitutes a future right. For a contract to be valid and not considered

as concerning another's property—given that the legitimate heir does not yet own it—the testator's involvement is necessary, potentially establishing a contract between the testator and legatee to regulate the asset's destination. Could a contract suffice to renounce a future inheritance? Article 1271.2 of the Civil Code states that contracts concerning a future inheritance *mortis causa* are not permitted, although they may be valid if they pertain to a specific *inter vivos* succession. This prohibition rests on the principles of possibility, legality, and determinability that contract objects must meet, which are not fully satisfied in the context of inheritances.

In ATS 9234/2020 of October 21, Ground 2 argues the violation of Article 1271.2 of the Civil Code, deeming the agreement invalid because the renunciation involved an external third party, while the property owner was absent. A future inheritance is indeterminate in all cases, as it is not the decedent who is bound but rather the presumptive legatee (Lacruz Bermejo, 2004, p. 337).

ATS 8189/2018 OF JUNE 18

When discussing the alienation of an inheritance, this term does not refer to the transmissible assets within it (Lacruz Bermejo, 2004, p. 147). ATS 8189/2018 of June 18, in Ground 2, emphasizes the prohibition of succession pacts within the context of inheritance. However, this prohibition does not apply to specific, known assets that are already part of the decedent's estate at the time of the contract, nor does it apply to agreements involving particular, defined assets that exist in the decedent's estate at the time the contract is made. This interpretation is used as justification in STS 3885/2024 of July 4.

In Spain, the alienation of a future inheritance is prohibited, meaning an heir cannot alienate or transfer their title as successor—only their status as a successor—since the circumstances and assigned shares may shift if there are multiple successors. This restriction would no longer apply once the succession process begins upon the decedent's death, although this argument was rejected in SAP Almería 310/2020 of May 26, in Ground 10.

Once renunciation has been established, there is no room for the right of substitution, and certain limitations apply even within a testate succession. By nature, substitution replaces the heir named in the will if they have died or are incapacitated. However, if the heir has already exercised their right of renunciation, substitution no longer applies. In this case, a misinterpretation of Article 675 of the Civil Code, which establishes substitution in the event of predecease, led to the ruling. Under Article 815 of the Civil Code, it was determined that once the succession process is open, renunciation is fully valid, and with the successor's renunciation, all their descendants also forfeit their rights. Consequently, these assets and rights must be distributed among the remaining heirs of the same rank, proportionally increasing their shares.

5. CONCLUSIONS

The decedent holds authority over the disposition of their assets; however, in the presence of forced heirs, this authority is limited by the legitimate portion and its protection. Therefore, until the succession process is initiated, only the decedent's intent has legal validity. The circumstances at the time of the decedent's death and the drafting of the will are crucial, as any change can impact the entire succession process.

The successor's authority over the assets is legally restricted. Although rights to the legitimate portion are recognized from birth, these rights do not apply until the succession process begins and the inheritance is formally accepted at the appropriate time, including the requirement to accept the inheritance in its entirety.

In the case of the monarch's renunciation, the absence of legislation on this matter necessitated an alternative solution to mitigate the situation. Here, the renunciation is considered invalid because the succession process had not been initiated, and the renunciation did not fulfill the required form or timing. It could even be argued that it was not entirely voluntary or free, given the social pressure involved.

The renunciation of the inheritance was not intended to be legally binding but rather to reassure the public and address the emerging debate, taking a drastic step to dissociate such news from the King's image. At that time, there was no option with real legal consequences, as no legal alternative could achieve the desired outcome. The statement served as a commitment for the future, akin to a contract with the Spanish public. The position of the monarch entails a level of dignity and moral integrity, which morally obligates him to fulfill his promises when the time arrives.

The consequences of this inheritance do not affect his dynastic rights, as these are governed through a separate succession process, with distinct laws, principles, and procedures for renunciation and succession.

In my opinion, a legal pathway should be considered, allowing such renunciations of rights to be exercised in similar situations. While this would entail an intrusion into personal rights, it would ensure that the promise contained in the statement is upheld, provided it is made with the intent to preserve the integrity and dignity of the institution and the office.

6. REFERENCES

- BOSQUES HERNÁNDEZ, G. (2017). *Las múltiples caras de la herencia*, Huygens, Barcelona.
- DIEZ RIPOLLÉS, J. L. (2024). *A vueltas con la Corona y la responsabilidad real*. Retrieved from: <https://elpais.com/opinion/2021-02-26/a-vueltas-con-la-corona-y-la-responsabilidad-real.html>. (accessed 10/09/2024).
- GALVÁN GALLEGOS, A. (1995). *La repudiación de la herencia en el Código Civil español*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- GALVÁN GALLEGOS, A. (1997). “La indivisibilidad de la aceptación y repudiación de la herencia”, *Anuario de derecho civil*, Madrid.
- JUÁREZ GONZÁLEZ, J. M. y JUÁREZ OLMOS. M. P. (2022) *GPS sucesiones*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- LACRUZ BERMEJO, J. L. (2004). *Sucesiones V*, Dykinson, Madrid.
- MAEDA, M. A. (2020). “La Ley Sálica: La forja de un mito nacional”, *Medievalia*, México.

Jurisprudence

- STS de 4 de febrero de 1994. (Sala de lo civil) ECLI: ES:TS:1994:14983.
- STS 1029/99, de 23 de noviembre de 1999 (Sala de lo civil) Rec. 4321/1997.
- STS 715/2003, de 10 de julio de 2003 (Sala de lo civil).
- SAP, 121/2008, Santa Cruz de Tenerife, de 7 de marzo (Sección 3, Civil).
- STS 333/2011, de 9 de mayo de 2011 (Sala de lo civil).
- STS 461/2011 de 16 de junio de 2011. Rec. 1717/2007 (Sala de lo Civil).
- ATS 8189/2018 del 18 de junio de 2018 ECLI: ES:TS:2018:7030. Rec. 52/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo).
- STS 134/2019 de 6 de marzo de 2019. (Sala de lo civil).
- SAP 310/2020, Almería, de 26 de mayo de 2020. Rec. 281/2019. (Sección Civil). ECLI: ES:APAL:2020:668. ROJ: SAP AL 668:2020
- ATS 9234/2020 de 21 de octubre de 2020. (Sala de lo civil). EDJ 2020/691027 Rec. 1960/2018. ROJ: ATS 9046:2020, ECLI: ES:TS:2020:9046A
- STS 709/2020, de 18 de diciembre de 2020 (Sala de lo Penal).
- STS 3885/2024, de 4 de julio de 2024. ECLI:ES:TS:2024:3885. Rec. 8209/2022. Sala de lo Contencioso-Administrativo.

NEOCLASSICAL REALIST PERSPECTIVE ON PORTUGUESE FOREIGN POLICY ABOUT RUSSIAN INVASION OF UKRAINE

JOÃO TAVARES

Universidade Lusófona / CEAD Francisco Suárez

1. INTRODUCTION

On 24th of February of 2022, Russian President Vladimir Putin ordered the invasion of eastern Ukraine, the action of which called into question the status quo of European regional security and created an unprecedented war scenario in Eastern Europe, one that had not happened since the Yugoslav wars in 1990s. Since the emergence of states, the international system has always been marked by a series of conflicts between different powers, for the most varied reasons. As note by Ramzy (2022), the Russian invasion plunged Europe into its worst security crisis in decades and prompted a massive outpouring of military aid and economic sanctions on Russia from North Atlantic Treaty Organization (NATO) and European Union (EU) States.

In the case of the Russian invasion of Ukraine, it was triggered by Kiev's intention to join the NATO in 2008, a move supported by the United States, but opposed by France and Germany after Russia announced its opposition to Ukraine's accession to NATO. The same happens with Ukrainian accession to EU.

Subsequently, the accession plan for Ukraine to EU was postponed to a later time. In February of 2010, a new Ukrainian president was elected who promised that Ukraine would be a "neutral state" that would cooperate with Russia and Western alliance's such as the EU and NATO. However, President Viktor Yanukovich's abrupt policy shift from pro-

European to pro-Russian, that prompted thousands of demonstrators to take the streets and stand up for their European choice.

Shortly after his fall of the power, Crimea Peninsula was invaded and annexed by Russian Federation in 2014. The annexation led to violence in the Donbas region and intense fighting and violence along the border regions separating Russia and Ukraine to eastern Europe. Since then, Ukrainian public sentiment has been turned to the West, with calls for Ukraine to join NATO and the EU to reduce Russia's influence in Ukraine. But Russia's opposition to Ukraine's accession to NATO since 2010 caused an escalation between the two countries, which led to the Russian invasion on 24th of February of 2022.

Therefore, how can one explain, in theoretical terms, the Portuguese option to choose to align with its allies in relation to the Russian invasion of Ukraine?

The Theories of International Relations have the purpose of developing methods and concepts to facilitate the understanding of the nature and functioning of the international system, as well as to study the phenomena, actors, and important events that shape international politics (Moreira, 2016; Fernandes, 2011). Its importance lies in the need to respond to the questions that arise because of the behaviour of state actors in the international system, which are based on "the principle that the standards of conduct of the components of the system are determined by the structures that compose it" (Dougherty & Pfaltzgraff, Jr., 2003, p. 41).

In this case study, we intend to use the neoclassical realist theory of International Relations, to explain this case study, since it is the theory that can explain the behaviour of the foreign policy of a certain State, the decisions taken in the short term in certain crises, and the evolution of the structure of the international system (Ripsman; Taliaferro; Lobell, 2016).

The theoretical perspective of neoclassical realism "builds upon the complex relationship between state and society found in classical realism without sacrificing the central insight of neorealism about the constraints of international system" (Taliaferro, Lobell & Ripsman, 2009, p. 13), which can be used to understand foreign policy decisions since it incorporates both systemic and unitary variables of analysis (Rose,

1998). In addition, "its great innovation is that it also considers internal factors as important explanatory elements" (Mendes, 2022: p. 533), as well as reintroducing the historical dimension into international politics (Ripsman; Taliaferro; Lobell, 2016), which justifies the choice of this theoretical framework to examine this decision-making, since it presents itself as a theory of foreign policy (Schweller, 2004).

2. OBJECTIVES

This investigation aims to analyse, using the theoretical lens of neoclassical realism, the position taken by Portugal in the face of the Russian invasion of Ukraine, considering the Portuguese position in the EU and NATO in the face of the challenges posed by the actions of Russian Federation.

3. METHODOLOGY

We will use different sources and bibliographies related to Portuguese foreign policy, related to this historical period, which will be used throughout this case study. Furthermore, to apply the methodological framework in question, we will use the main premises developed by theorists of neoclassical realism in International Relations, which will be related to the primacy of the national interest and the survival of the State in an anarchic international system.

4. DISCUSSION

Neoclassical realist theory is a theoretical perspective of the realist school of International Relations, which consists of a theory that can be used to understand foreign policy decisions, since it incorporates both systemic and unitary variables (Ripsman; Taliaferro; Lobell, 2016). Neoclassical realists approach the premises of structural realism at the systemic level, in which security considerations are taken as one of the systemic pressures that shape the behaviour of states. At the unit level, they indicate that, during the Portuguese foreign policy decision-

making process, pressure from the international system is filtered by domestic variables.

4.1. AT THE INTERNATIONAL LEVEL

Waltz (1979, pp. 100-101) defines the structure of the international system according to three aspects: the organizing principle of the system, the functions of the units and the distribution of power. Therefore, the distribution of power existing in the international system is the independent variable we will analyse in our research in this section.

The international conjuncture, at this historical moment, was marked by the consequences of the COVID-19 pandemic crisis (2020-2023) that were felt in all States operating in the international system characterized by the beginning of the end of unipolar moment of the United States of America (USA). And at the same time, the hegemonic leadership of the United States is under challenge by the revisionist great powers such as the Russian Federation, Brazil and the People's Republic of China, which intend to accelerate the transition from the unipolar international system to a multipolar international system, which is more accommodating to their respective national interests in their respective regions. In other words, the revisionist great powers seek to end the liberal world order and accelerate the emergence of the post-Western world (Stuenkel, 2018).

Since the US' military intervention on Afghanistan in 2001 and on Iraq in 2003, the US's hegemony in international system is in crisis, and Moscow and Beijing are trying to challenge the economic and security architecture led by Washington, which ranges from the development of post-Western economic projects to the quest to create zones of influence in the former Russian Empire space and East Asia region, in an attempt to isolating Washington's influence in both regions, as well an attempt to fight the dollar's dominance over the international system.

Another characteristic of this international conjuncture is the consequences triggered by the Euromaidan Revolution of 2014 on the security architecture of the European continent, which continue to be felt, whose revolution where the Ukrainian population demonstrated on

behalf of European integration and the fight against corruption, which dictated the fall of President Viktor Yanukovich and his pro-Russian government (Marples, 2020), and the rise of pro-western government to power reversed the former President's shift to supporting Russia and committed to developing a solid relationship with the EU. Immediately after, Russia seized Crimea, a peninsula stretching out from the south of Ukraine between the Black Sea and the Sea of Azov, which has a predominantly ethnic Russian population

The Euromaidan Revolution of 2014, in perspective of Moscow, represents a threat to Russian Federation's national interest, as well, an existential threat to Russian political ruling class and political regime. Viktor Yanukovich's decision to abandon an association agreement with the EU and exclusively pursue integration with the Eurasian Economic Union (EAEU) was a key factor in the Euromaidan Revolution that ended his term as president of Ukraine followed by annexation of Crimea Peninsula by Russian Federation. "Overall, the Ukrainian revolution is deemed to herald the end of the post-Cold war settlement that vanished the hopes of Euro-Russian integration", according to Terzyan (2020, p. 221), which is also a threat to EAEU, Moscow's project design to compete with EU.

For the EU and NATO, in special attention to the Washington, Euromaidan Revolution represents an opportunity to execute an expansion of liberal democracy as political regime to Ukraine, as well the liberal values.

To Moscow, the risk of expanding the borders of NATO and the EU was one that could not be tolerated by the Kremlin, as it was a direct threat to the security of the Russian state.

However, since 2014, any immediate accession of Ukraine to NATO or the EU remained out of the question because of the Russian annexation of the Crimean Peninsula and the active armed conflict between the separatist forces of the self-declared Donetsk People's Republic and Lugansk People's Republic, and Ukrainian government troops. By other words, "the prospect of Ukraine becoming a part of NATO and the EU is unacceptable" (Dodds et al., 2023, p. 1523). Nevertheless, "the

conflict in Eastern Ukraine has been virtually frozen since 2015” (Nitoiu, 2024, p. 1).

The situation did not prevent the government of Kiev from seeking to develop closer relations with the Western world, having expressed its intention to distance itself from Russia and join the EU and NATO, actively seeking efforts and reforms to meet the criteria for membership in both international organisations (Götz, & Ekman, 2024).

Faced with Kiev's declaration to join NATO and the imminent risk of a new NATO expansion to the gates of the Russian border, Moscow warned both Ukraine and NATO member states, with special attention to the US, about the consequences of a Ukrainian accession to NATO, as this constituted a security threat to the Russian Federation, having threatened an unspecified military threat if NATO continued to pursue an aggressive line, and if it did not proceed with the reduction of NATO troops stationed in Eastern Europe, which represented an aggravation of the security threat to Moscow. It is important to remember that Russia had already considered the fall of President Viktor Yanukovich and the pro-Russian government a threat to its strategic interests, which led to Russian military intervention in Crimea and the Donbass region in 2014 (Hosaka, 2018; Voytovych, 2022).

At the same time, the Russian President presented a narrative where the territories that were an integral part of the Soviet Union were the corresponding territories of historical Russia, where there are Russian-speaking people, and questioned Ukraine's right to exist as an independent state, being an artificial construction, since, in the Russian President's view, Ukraine was an integral part of the Russian nation. As well, “Kremlin was concerned that a democratizing Ukraine could serve as an inspiration for Russians to rise up against the Putin regime, given the geographical, cultural, and social closeness between the two countries” (Götz, & Ekman, 2024, p. 195).

Before the invasion took place, Moscow accused Ukraine of committing genocide against its Russian-speaking citizens, which was widely described as false and unfounded, which demonstrates an attempt to

create *casus belli* to justify the military intervention (Allison, 2017; Oksamytna, 2023).

Faced with the determination of the EU and NATO to help Ukraine move away from Moscow's orbit, Russia went ahead with the military invasion of Eastern Ukraine on 24th of February of 2022 to prevent that to happen.

The Russian invasion of Ukraine is not only an indicator of a less co-operative international pathway, but also a factor of systemic event inside the international system, because this armed conflict has triggered strong pressures on international system, in addition to manifesting the presence of systemic geopolitical factors that involve and counterpose the interests of the great powers with the capacity to act globally (Lebelem & Duarte Villa, 2022)

It is important to highlight that this was the scenario that conditioned the Portuguese external dynamics in the international system, in which Portugal found itself.

4.2. AT THE DOMESTIC LEVEL

At domestic level, in our case study we will focus in three intervening variables: the perception of the Portuguese foreign policy executive; the internal constraints of the government of Lisbon under António Costa's leadership; and the domestic motivations of the Portuguese government. These three intervening variables are advocate by Taliaferro, Lobell and Ripsman (2009) in their works about the Neoclassical Realist Theory of International Relations.

4.2.1. The perception of the Portuguese foreign policy executive

One of the intervening variables is the perception of the foreign policy executive (Taliaferro; Lobell & Ripsman, 2009), political leadership of the States are the primary actors in international affairs, and their perceptions of power shifts are vital to the reading of reality (Schweller, 2003).

In 2022, at the time of the Russian invasion of Ukraine, the Portuguese foreign policy executive was composed of Prime Minister António Costa, Minister of Foreign Affairs Augusto Santos Silva, and Minister of National Defence João Gomes Cravinho (Portugal, 2023), with the

head of state being the President of the Republic Marcelo Rebelo de Sousa. By the time of the invasion, Portugal is a Member State of NATO and EU, sharing the same security concerns despite its geographic location in Western Europe, being far from Eastern Europe. Both members of Portuguese foreign policy executive are linked to the position defend by the Prime Minister António Costa, as the Head of Portuguese Executive Power and leader of the Socialist Party (PS).

To the Portuguese foreign policy executive, after the Cold War and the end of the Soviet Union, Russia became the EU's largest and most important neighbour. Furthermore, because of this territorial proximity, both started to share the same neighbourhood, a significant part of the same threats and problems, as well as the opportunities that may arise (Cunha, 2017). By this logic, Russia is a neighbour of the European economic space, therefore, a distant neighbour of Portugal within the scope of the Euro-Atlantic security architecture. Any threat to NATO or the EU must be perceived as a threat to Portugal's security inside Euro-Atlantic space.

The security threats posed by Russian Federation's aggressive attitude concern the two international organizations of which Portugal is a member state, therefore that leads Portugal to assume an aligned position based on the common position taken by his allies in NATO and the European Union, since a threat against a NATO and European Union member state is perceived as a threat to Portugal. Position shared by the PS, who support the government, as well majority opposition party, Partido Social Democrata (PSD), under leadership of Rui Rio, in their electoral programmes to 2022's legislatures elections (PS, 2022; PSD, 2022).

For António Costa's government, the Portuguese position must be in line with the common position of NATO and the EU is justified by the several aspects.

First, regarding the European Union, the cohesion of the European Common Market and the stability of the Single Currency are important for the Portuguese economy (Rebelo de Sousa, 2023), and by extension, they are the one of two guarantees of Portuguese survival in the anarchic international system. The Government of António Costa, in line

with the EU, defends the preservation of peace and stability on the European continent (RTP, 2022).

Another guarantee of Portuguese survival in the anarchic international system is NATO. The Portuguese government under António Costa subscribes to the concerns of its allies in Eastern Europe, since NATO is the guarantor of the security of the Euro-Atlantic space, so security concerns in Eastern Europe are concerns that concern Portugal, as a member state of the NATO (Portugal, 2024, SIC NOTÍCIAS, 2023).

The Russian invasion also represents an threat to Portuguese foreign policy executive attempts to put Southern Flank of Europe of Europe on NATO's and EU's agenda (Pavia, 2021). Due to the emergence of the Russian threats on European continent, the Portuguese foreign policy executive takes the opportunity to use Portuguese support for Ukraine as a way of contributing to the placement the Southern Flank of Europe in both international organizations' agenda, considering that the consequences of Russian aggression extended beyond Ukrainian territory, in the perspective of António Costa's government (PÚBLICO, 2022a).

Prior to the Russian invasion of 2022, Portugal had already condemned the Russian annexation of Crimea, and did not recognize the illegal annexations of territories that are an integral part of Ukraine's territorial sovereignty (Portugal, 2024), as a direct violation of international law and a threat to the Euro-Atlantic allies in Eastern Europe.

For the foreign policy executive led by António Costa, it was important to maintain alignment with the European Union and NATO, which led to decide to condemn in the strongest terms Russia's military action on Ukraine (RENASCENÇA, 2022; SIC NOTÍCIAS, 2022), and even urged Moscow to stop the attack and withdraw its forces, in line with the allies inside the Euro-Atlantic space. Because defending the primacy of international law in Ukraine is ensuring our security of the Portuguese State, in the Portuguese foreign policy executive's viewpoint (Portugal, 2024c).

4.2.2. The internal constraints of the government of Lisbon under the leadership of António Costa

By the time of the Russian invasion of Ukraine of 24th of February of 2022, the XXII Constitutional Government of Portugal was place in government management mode, because legislative elections had taken place in January, due to the non-approval of the State Budget for 2022, and the new government of the Portuguese Republic had not yet been formed.

Portugal was still recovering from the consequences of the COVID-19 pandemic crisis, since the emergence of a pandemic crisis, led most countries to take sanitary measures that abruptly affected many economic activities and social dynamics (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2024). And Portugal was also recovering from other crises that occurred, such as the inflation crisis (Portugal, 2024b). The government of Lisbon under António Costa and the Socialist Party was not prepared for the worsening of inflation and the increase in the cost of oil and essential items like cereals, a worsening threat triggered by Russian aggression in Eastern Europe.

However, an existing parliamentary majority in the Assembly of the Republic, just excluding Communist Party whom sympathies with Russia's position, support the government's declaration (Observador, 2022). This position is confirmed with the approval of the Portuguese Parliament's Resolution condemning the military invasion of Ukraine by Russia, later in June 2022 (Assembleia da República, 2022). As well as the position of condemnation by the President of the Republic (Expresso, 2022). This determined the non-existence of a conflict between the institutions of the Portuguese State, being in line with the feeling of solidarity expressed by Portuguese civil society towards Ukraine (Idem).

The inability of António Costa's last government to carry out structural reforms left Portugal exposed to the shocks waves triggered by Russian aggression in Eastern Europe, and at the same time, highlighted the lack of investment in the Portuguese Armed Forces, despite the slow execution of Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) which exposed its Portuguese military weaknesses in front of Russia's revisionist behaviour inside the international system.

Most of the Portuguese civil society condemned the Russian aggression and made itself available to provide humanitarian aid to Ukraine. This happens because Portugal has more developed relations with Ukraine than Russia, due to the considerable presence of a community of Ukrainian migrants in Portugal, with special attention in Lisbon, which grew (Jornal de Negócios, 2024; GEE, 2023). What led the socialist government to express its solidarity and support for the Ukrainian community residing in Portugal in line with its EU and NATO allies, despite António Costa be does not support Ukraine's immediate accession to the EU and NATO (Observador, 2022; GEE, 2023).

Because of Russian invasion of 2022, as well of the existence of a sizeable Ukrainian community in Portugal, António Costa's government was forced to act to speed up the availability of visas for Ukrainian citizens who intended to come to Portugal, including gave orders to Portuguese embassies abroad for this purpose (SIC NOTÍCIAS, 2022).

4.2.3. The domestic motivations of the government of Lisbon under the leadership of António Costa

In the 2020s, Portugal is a small power with little military capacity, however, is a member State of NATO, a military alliance lead by the US, which is important to Portugal's security inside Euro-Atlantic space. Portugal is obliged to support NATO's common position on the Russian invasion of Ukraine, since Russia's act of aggression on a sovereign state like Ukraine radically altered the security paradigm in the Euro-Atlantic space. This change forces NATO to swift the focus of the Atlantic Alliance's military resources to Eastern Europe, to react to the Russian threat against the Euro-Atlantic space.

Since the crises of 2008-2009, Portugal has disinvested in National Defence, and because of this disinvestment, it is one of the NATO States that does not meet its investment obligations of 2% of GDP (Observador, 2022), whose vulnerability inside of the international system was exposed with the Russian invasion of Ukraine of 24th of February of 2022.

However, Portugal stills is recovering of Covid-19 pandemic consequences, and EU is vital para help Portugal rebuild his economy. This

was an unparalleled crisis in several fundamental respects. Firstly, its causes were external to the Portuguese economy. From this unusual origin, the amplitude, duration and some consequences of this recession were also different from the historical pattern (Banco de Portugal, 2021).

The government of Lisbon leads by António Costa defends compliance with international law and respect for the sovereignty of States. Despite this position, Portugal is one of the NATO member states that least meets its investment obligations of 2% of GDP in National Defence.

With Russian invasion of Ukraine, the government of Lisbon understands it is obliged to undertake urgent military investment in National Defence to meet the needs of the Armed Forces and, at same time, to meet NATO requirements, the support of PRR and EU's structural funds, in order to react against the Russian threat to the NATO and EU.

5. CONCLUSION

The war between Russia and Ukraine has unleashed strong pressures on international and regional security in Eurasia, which revive regional security dilemmas, expansionist geopolitical tensions and revive new forms of war in Europe, all aspects greatly capitalized by territorial dynamics that have not yet been resolved. However, the conflict not only expresses the outbreak of regional security dynamics, but also systemic geopolitical factors that involve and oppose the interests of actors with global action capacity, such as the United States, China and NATO itself.

The Russian military intervention in Ukraine has changed perceptions of political decision-makers in the Euro-Atlantic region on their relations with Russia, resulting in an alteration in the security agenda calculations with the United States and NATO partners. At the same time, it was a direct Russian challenge to the United States' liberal world order.

“Few observers of Russian foreign policy would have claimed before 24 February 2022 that the Kremlin would have the audacity to mount a large-scale offensive on Ukraine and its capital” (Nitoiu, 2024, p. 4), however, the main objective of the foreign policy of a sovereign state in the international system "is to ensure the goals defined in accordance

with the national interest, using the means available” (Tavares, 2023a, p. 188). Realism states that conflict or even war among countries are acceptable to achieve National interest. States are always involved in power competition because of the will to survive or dominate other countries. However, it produces competition and conflict among states, and possibly leads to world disorder (Manan, 2017). According Martill and Sus (2024, p. 3), “Russia’s invasion brought to an end the decades-long absence of inter-state and major-power war on the European continent, acting as a reminder both of the dangers of complacency and the return of geopolitics after the post-Cold War interregnum”.

“It should be noted that while many policy makers in the West had stated that the era of geopolitics and great- power competition was over after the collapse of the Soviet Union, the war in Ukraine showed that great-power competition had not disappeared” (Davis & Slobodchikoff, 2022, p. 216), something that Moscow's attitude highlighted.

The war has generated a huge wave of migration from Ukraine and Russia, as well as a global food crisis, rising fuel prices and inflation in European states, and the rest of the world.

The Portuguese government under the leadership of António Costa decided to condemn "in the strongest terms Russia's military action on Ukraine" (RENASCENÇA, 2022), and even urged Moscow to stop the attack and withdraw its forces, since Russia carried out armed aggression against a sovereign state, which violates International Law.

For the Portuguese foreign policy executive led by António Costa, it was important to maintain alignment with the EU and NATO, to ensure their cohesion in the face of a common threat posed by Russian Federation to the security of Europe and to ensure the survival of Portugal in international system. In this sense, government of Lisbon decided decide to condemn Russia aggression to Ukraine (RENASCENÇA, 2022) and sideline their EU and NATO’s allies.

The main conclusions obtained in our investigation show that the Portuguese decision to support Ukraine was influenced by internal dynamics and systemic pressure, considering the Portuguese position at that historical moment, where Portugal reacted to the systemic pressure

triggered by the Russian invasion of Ukraine and considering its position within NATO and the EU.

6. REFERENCES

- Allison, R. (2017). Russia and the post-2014 international legal order: revisionism and realpolitik. *International Affairs*, 93 (3), 519–543.
<https://doi.org/10.1093/ia/iix061>
- Assembleia da República. (2022). *Resolução da Assembleia da República n.º 28/2022 - Participação das autoridades nacionais no esforço internacional de investigação, acusação, condenação e punição de todos os crimes de guerra cometidos durante a invasão da Ucrânia*.
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-assembleia-republica/28-2022-185158753>
- Banco de Portugal. (2021). *Impacto da COVID-19 na economia portuguesa em 2020*. <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/633>
- Cunha, G. A. (2017). O conflito russo-ucraniano, o gás natural e a segurança energética na Europa. *Revista Militar*, 2587/2588.
<https://www.revistamilitar.pt/artigo/1264>
- Davis G. D. & Slobodchikoff, M. O. (2022). Great-Power Competition and the Russian Invasion of Ukraine. *Journal of Indo-Pacific Affairs*, 5(4). 215–226. https://media.defense.gov/2022/Jul/31/2003046326/-1/-1/1/_JIPA%20JULY-AUGUST%202022.PDF/_JIPA%20JULY-AUGUST%202022.PDF
- Dodds, K., Taylor, Z., Akbari, A., Broto, V. C., Detterbeck, K., Inverardi-Ferri, C., Woon, C. Y. (2023). The Russian invasion of Ukraine: implications for politics, territory and governance. *Territory, Politics, Governance*, 11(8), 1519–1536. <https://doi.org/10.1080/21622671.2023.2256119>
- EXPRESSO. (2022). Marcelo recebe pedido da Ucrânia e garante que Portugal actuará “em ações de dissuasão”. <https://expresso.pt/internacional/2022-02-24-marcelo-recebe-pedido-da-ucrania-e-garante-que-portugal-actuara-em-acoes-de-dissuasao>
- Fernandes, J. P. T. (2011). *Teorias das Relações Internacionais – Da abordagem clássica ao debate pós-positivista*. Edições Almedina.
- Fundação Francisco Manuel dos Santos. (2024). *Crises na economia portuguesa*. <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/crises-na-economia-portuguesa>
- GEE. (2023). *População Estrangeira Residente em Portugal – Ucrânia*. <https://www.gee.gov.pt/pt/lista-publicacoes/estatisticas-de-imigrantes-em-portugal-por-nacionalidade/paises/Ucr%C3%A2nia/3992-populacao-estrangeira-com-estatuto-legal-de-residente-em-portugal-ucrania/file>

- Götz, E., & Ekman, P. (2024). Russia's War Against Ukraine: Context, Causes, and Consequences. *Problems of Post-Communism*, 71(3), 193–205. <https://doi.org/10.1080/10758216.2024.2343640>
- Hosaka, S. (2018). The Kremlin's Active Measures Failed in 2013: That's When Russia Remembered Its Last Resort—Crimea. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 26(3), 321–364. <https://muse.jhu.edu/article/699570>.
- Jornal de Negócios. (2024). Quase 60 mil refugiados ucranianos em Portugal. <https://www.jornaldenegocios.pt/europa-viva/detalhe/quase-60-mil-refugiados-ucranianos-em-portugal>
- Lebelem, C., & Villa, R. D. (2022). A guerra russo-ucraniana: impactos sobre a segurança regional e internacional. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (3), 112–136. Recuperado de <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/56>
- Marples, D. R. (2020). *Understanding Ukraine and Belarus: A Memoir*. E-International Relations
- Martill, B., & Sus, M. (2024). Winds of change? Neoclassical realism, foreign policy change, and European responses to the Russia-Ukraine War. *The British Journal of Politics and International Relations*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/13691481241280170>
- Nitoiu, C. (2024). The path to Russia's 2022 invasion of Ukraine: Moscow's framing of conflict and cooperation with the West under Putin's rule. *Southeast European and Black Sea Studies*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/14683857.2024.2324559>
- Observador. (2022). Duas garantias, uma promessa e o travão a Zelensky. Entrevista a António Costa. <https://observador.pt/especiais/duas-garantias-uma-promessa-e-o-travao-a-zelensky/>
- Oksamytna, K. (2023). Imperialism, supremacy, and the Russian invasion of Ukraine. *Contemporary Security Policy*, 44(4), 497–512. <https://doi.org/10.1080/13523260.2023.2259661>
- Pavia, J.F. (2021). Nation State and Armed Conflicts. *Academia Letters*, Article 1633. <https://doi.org/10.20935/AL1633>.
- Portugal. (2023a). *Composição do Governo*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/composicao>
- Portugal. (2023b). *Primeiro-Ministro discute reforço do apoio à Ucrânia com Secretário-Geral da NATO*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=primeiro-ministro-discute-reforco-do-apoio-a-ucrania-com-secretario-geral-da-nato>

- Portugal. (2024a). Portugal não reconhece "tentativas de anexação ilegal" de territórios da Ucrânia.
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=portugal-nao-reconhece-tentativas-de-anexacao-ilegal-de-territorios-da-ucrania>
- Portugal. (2024b). As quatro crises e as sete mudanças estruturais dos últimos oito anos.
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=as-quatro-crises-e-as-sete-mudancas-estruturais-dos-ultimos-oito-anos>
- Portugal. (2024c). «Defender o primado do direito internacional na Ucrânia é garantir a nossa própria segurança».
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=defender-o-primado-do-direito-internacional-na-ucrania-e-garantir-a-nossa-propria-seguranca>
- PS. (2022). *Programa Eleitoral 2022*. https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/09/Programa-Eleitoral-PS2022_v5_6Jan_pagsoltas-1.pdf
- PSD. (2022). *Programa Eleitoral Legislativas 2022*.
<https://www.psd.pt/pt/programa-eleitoral-2022>
- PÚBLICO. (2022a). Portugal dará 2,1 milhões de euros em ajuda humanitária à Ucrânia. <https://www.publico.pt/2022/05/05/politica/noticia/portugal-dara-21-milhoes-euros-ajuda-humanitaria-ucrania-2005036>
- PÚBLICO. (2022b). António Costa defende criação de “superbazuca” para reconstrução da Ucrânia.
<https://www.publico.pt/2022/05/07/politica/noticia/antonio-costa-defende-criacao-super-bazuca-reconstrucao-ucrania-2005333>
- PÚBLICO. (2023). Costa reafirma compromisso com a NATO e antecipa reforço da unidade. <https://www.publico.pt/2023/05/18/politica/noticia/costa-reafirma-compromisso-nato-antecipa-reforco-unidade-2050197>
- Ramzy, A. (2022). “The Invasion of Ukraine: How Russia Attacked and What Happens Next.” *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2022/02/24/world/europe/why-russia-attacked-ukraine.html>
- Rebello de Sousa, A. (2023). Do futuro da integração europeia. González, J. A. R. L.; Venes, N. S. & Alves, R. P. (Coord.) *Revista Lusíada. Economia & Empresa*, número especial, União Europeia: Que Futuro?, 11-20.
- RENASCENÇA. (2022). Portugal condena "de forma veemente a ação militar da Rússia sobre a Ucrânia", diz Costa.
<https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2022/02/24/portugal-condena-de-forma-veemente-a-acao-militar-da-russia-sobre-a-ucrania-diz-costa/273807/>

- Ripsman, N. M.; Taliaferro, J. W.; Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford University Press.
- RTP. (2022). Costa destaca união entre 27 para "preservação da paz e da estabilidade". https://www.rtp.pt/noticias/mundo/costa-destaca-uniao-entre-27-para-preservacao-da-paz-e-da-estabilidade_n1385250
- Schweller, R. L. (2003). "The Progressiveness of Neoclassical Realism". Elman, C. & Elman, M. F. (Ed.) *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. The MIT Press.
- SIC NOTÍCIAS. (2022). António Costa: “Todos os ucranianos são bem-vindos a Portugal”. <https://sicnoticias.pt/especiais/guerra-russia-ucrania/2022-02-24-antonio-costa-todos-os-ucranianos-sao-bem-vindos-a-portugal>
- SIC NOTÍCIAS. (2024). Visitas, adesão e discursos: a relação entre Portugal e Ucrânia desde a invasão russa. <https://sicnoticias.pt/pais/2024-05-28-visitas-adesao-e-discursos-a-relacao-entre-portugal-e-ucrania-desde-a-invasao-russa-6a3a9a22>
- Stuenkel, O. (2018). *O Mundo Pós-Occidental. Potências Emergentes e a Nova Ordem Global*. Zahar.
- Taliaferro, J. W.; Lobell, S. E., & Ripsman, N. M. (2009). Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. In Lobell, S. E.; Ripsman, N. M.; & Taliaferro, J. W. (Ed). *Neoclassical realism, the state, and the foreign policy*. Cambridge University Press, 1-41.
- Terzyan, A. (2020). Miscellaneous Causes and Political Implications of Ukraine’s Maidan Revolution: Theoretical Perspectives from the Literature. *Journal of International Eastern European Studies*, 2(1), 217-243.
- Voytovych, R. (2022). The strategic use of external threat in the shaping of Russian domestic and foreign policies. *CUNY Academic Works*. https://academicworks.cuny.edu/cc_etds_theses/1006
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley

TIEMPOS TUMULTUOSOS: CONFLICTOS, DISCORDIAS Y VIOLENCIA EN H. M. ENZENSBERGER

ROBERTO LAGOS FLORES

Doctor por la Universidad del País Vasco

1. INTRODUCCIÓN: REFLEXIONAR SOBRE LAS DISCORDIAS

Hans Magnus Enzensberger (1929-2022), miembro de la tradición filosófica alemana de posguerra (Urválek, 2015), fue un escritor multifacético galardonado con numerosos premios. Su legado incluye obras críticas que abarcaron temas variados y difíciles de clasificar como la guerra civil, la ignorancia de la clase política, la traducción y la poesía en la sociedad, la ambivalencia de los medios de comunicación, entre muchos otros. Fue un gran conocedor de la cultura americana y española lo que se comprueba, tanto en la divulgación de la obra de escritores en lengua castellana, como Alberti o Paz, como en sus ensayos que utilizan la historia de la América hispana como fuente argumentativa. Enzensberger analizó momentos críticos y desafiantes como la guerra civil española o las guerrillas latinoamericanas, fruto del diálogo constante con personalidades e intelectuales involucrados en estos procesos políticos.

Enzensberger, como ensayista, biógrafo, editor, poeta y pensador de la realidad social, dejó una obra extensa y provocativa, en la que abordó temas como política, delito, violencia y conflictos sociales, hechos muy propios de la cultura de este continente. Y lo hizo pese a que estos escritos se situaron euro céntricamente y al cierre del siglo veinte, por ejemplo, obras como *Política y Delito* (1987) o *Perspectivas de guerra civil* (1994) en que la cuestión criminal emerge al unísono como instrumento político y como posibilidad de resistencia, o *El perdedor radical* (2007) en que analiza el terrorismo no solo como patología individual, también como un factor sociopolítico cultivado en un tiempo global.

En sus escritos se comprende el naufragio de cierta intelectualidad que apoyó proyectos violentos y totalitarios, ilusionados con falsas ideologías que aumentaron el conflicto y la desdicha. Quizás por esta razón es que ciertos elementos de su repertorio teórico intelectual -como los propuestos en las siguientes líneas- han sido escasamente debatidos en la literatura científica, lo que representa una oportunidad para reducir esta brecha de conocimiento. Aunque sus aportes a la poesía y la comunicación han sido ampliamente estudiados (Jaeger y Torrent-Lenzen, 2002; Buschmann, 2002; Brokoff, 2005; Rubio, 2017; Quintanilla, 2019), su pensamiento crítico de naturaleza política y social ha tenido alguna menor consideración (Tiestos del Castillo, 2008; Calleja, Arbusti y Pinto, 2013; Jiménez 2015, 2017).

Efectivamente, este artículo intenta aportar en este espacio temático al revisar las manifestaciones y consecuencias de la violencia política y criminal utilizando el abundante material y el inusitado interés de este autor en un grupo de obras clave, aplicables al contexto hispanoamericano. Estos textos registran no solo recuerdos personales o anécdotas testimoniales, sino también definiciones y explicaciones significativas para pensar en la historia reciente de la sociedad.

El presente trabajo tiene el objetivo de trazar un hilo argumentativo que ayude a los investigadores a examinar los fenómenos político-criminales dentro de los parámetros teóricos y analíticos esbozados por Enzensberger en sus textos. Se asume como hipótesis inicial la compatibilidad de sus reflexiones teóricas, conceptos y supuestos analíticos (basados en analogías, razonamientos lógicos y comparaciones demostrativas) con los acontecimientos que ocurren en esta región, al menos durante las últimas décadas. Para ello, se analizarán algunos conceptos clave relacionados con conflictos, política, delito y la cuestión criminal, observando la evolución de estos fenómenos reapropiados desde el sentido original señalado por Enzensberger.

En términos metodológicos este estudio accede a fuentes primarias del autor, estudiando cuatro obras de análisis político-social, calificadas como ensayos filosóficos: *Política y Delito* (1987[1968]), *Mediocridad y delirio* (2006[1991]), *Perspectivas de guerra civil* (1994) y *El*

perdedor radical (2007). Textos que en su completitud esbozan un corpus de pensamiento social, literario y crítico, pues entregan herramientas para la comprensión del presente sostenidos en una batería de conceptos e instrumentos de análisis fértiles, como: 1) la noción de sociedades criminales donde el delito es una herramienta política, 2) la pervivencia y los significados de la violencia ciega, el terrorismo y la guerra civil y 3) los problemas y desafíos generados por la mediocridad política, la desvergüenza y la falta de liderazgo político. Tres esferas de las discordias más centrales de la sociedad actual enfocadas por Enzensberger reiteradamente, enlazadas con nuevas problemáticas y sucesos históricos en los que se producen relaciones intertextuales en la medida que sus obras maduran. Cabe recordar que el primer texto de esta selección fue escrito entre los años cincuenta y sesenta del siglo pasado y el último en los años noventa, con revisiones del autor en cada reimpresión, en suma, cuatro décadas donde ocurren giros de pensamiento que permiten un mejor diagnóstico sociopolítico.

Cabe destacar su estrategia metodológica de análisis de la realidad, pues las obras seleccionadas encajan en las consideraciones formales, sustantivas y éticas de “ensayos filosóficos”, en el sentido de que asumen un esquema lógico y teórico que, si bien no sigue “el orden científico, sino más bien el orden de las cosas, de las cosas articuladas en el espacio práctico humano” (Bueno, 1966, p. 3), pues construye una estructura con argumentos principales y otros subordinados (Martinic, 1993, p. 51). La influencia de este autor ha sido comparada con la de los renombrados premios Nobel Günter Grass o Heinrich Böll. Siguiendo estas analogías, Enzensberger presenta similitudes temáticas, estilísticas y metodológicas con autores clásicos de la postmodernidad como Zygmunt Bauman (1925-2017) o Ulrich Beck (1944-2015). Además, comparte con ambos la revisión sistemática y estudio de hechos históricos para realizar sus críticas de fondo y ha sido considerado como empíricamente sustentado (Schultze-Kraft, 2009). En fin, sobre esta base, se desarrolla a continuación una secuencia de tres elementos conceptuales (subcapítulos) que surgen del análisis expuesto, los que se aplicarán en constante diálogo con los hechos históricos regionales y, cuando sea el caso, respaldados en datos oficiales.

2. DESARROLLO

2.1. SOCIEDADES CRIMINALES

Latinoamérica es la región del mundo más afectada por la criminalidad, la violencia y por conflictos de naturaleza política. Existen numerosos mercados (personas, armas, drogas, fauna, minería, entre otros) y actores criminales en constante expansión y con dinámicos fraccionamientos. Esta región ostenta una alta tasa de homicidios a pesar de ser un continente sin guerras tradicionales ni conflictos armados entre naciones, no obstante, suceden guerras irregulares intrafronterizas de fluctuante intensidad, como las que acontecen en Colombia, México, Haití, Ecuador o Brasil. De hecho, la tasa de homicidios es de 21,5 cada cien mil personas, muy por encima de la tasa mundial de siete (Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional, 2023, p. 165). Todos los países latinoamericanos están por sobre su límite de ocupación carcelaria (World Prison Brief, 2023). Paralelamente, se observa la caída generalizada en las credenciales democráticas con solo tres países considerados democracias plenas, mientras que el resto son regímenes autoritarios, híbridos y democracias defectuosas (The Economist, 2024).

En este sentido, se puede argumentar que las sociedades criminales no solo son aquellas en que abundan los delitos graves o se ignora el Estado de derecho, son, además, espacios donde operan organizaciones criminales que ejercen dominio territorial y poblacional. Algo que Vázquez Valdez (2021) ha denominado en propiedad como “redes transnacionales de criminalidad”. En Colombia, por ejemplo, la violencia político-criminal más visible la ejercen las disidencias FARC y el ELN, junto con grupos como Águilas Negras, los Gaitanistas, el Clan del Golfo, los Rastrojos, entre otros. En Venezuela han surgido bandas como el Tren de Aragua, el Tren del Llano, los Meleán, así como grupos político-criminales como el Cartel de los Soles y las Fuerzas Bolivarianas de Liberación. En Brasil, destacan el Primer Comando de la Capital y el Comando Rojo, las principales organizaciones criminal-militares del continente, junto con la Familia del Norte, Tercer Comando Puro o Amigos dos Amigos, quienes extienden su influencia a otros países. Centroamérica no es ajena a esta problemática, con las

tradicionales maras MS-13 y Barrio 18, así como los Mendozas, los Leones, los Perrones, el Cartel Taxis, los Tarzanes y los Reñazcos. En México, cientos de grupos de narcos se subordinan a grandes carteles transfronterizos: los Zetas, el Cartel de Sinaloa, el Cartel del Golfo, los Beltrán Leyva o el Cartel Jalisco Nueva Generación. En Paraguay, destaca el Clan Rotela; en Ecuador, grupos como Los Choneros, Los Lobos, Los Lagartos; en Argentina, Los Monos; en Chile, Los Espartanos, Los Gallegos y Los Pulpos. En fin, títulos o apodos que pueden variar, entes que pueden disolverse, establecer alianzas o desaparecer debido a la mutación de estas bandas, muchas de las cuales tienen conexiones internacionales.

La literatura ha definido una tipología de cinco niveles para estos actores: a) grandes grupos mafiosos, b) redes criminales, c) criminales enquistados en el Estado, d) criminales extranjeros que actúan localmente y e) agentes privados que controlan segmentos de la economía o espacios estatales legales. En general, todos se constituyen en amenazas con efectos políticos y estratégicos, pues compiten con los gobiernos por control territorial y poblacional (Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional, 2023).

Aspectos tan complejos como narcotráfico, guerrilla y crimen organizado transnacional se han multiplicado durante las últimas décadas y en gran parte ha sido responsabilidad de la impericia, inacción y escasa capacidad de mando de los altos dignatarios, involucrados en acciones delictivas y, en otros casos, producto de su ignorancia y pasividad, aportando directa o indirectamente a la normalización de la violencia.

Sobre este punto, Enzensberger sentenció: “el estado original de la sociedad humana es la lucha (...) Esta lucha es a vida o muerte, hasta que el derrotado es abatido o se rinde” (Enzensberger, 1994, p. 26). Esta afirmación sigue la tradición analítica del realismo político, esa que va desde Tucídides, pasando por Hobbes, Maquiavelo, Weber y que llega a Carl Schmitt, con evidentes matices y pluralidad de significados, no obstante, lo central es que convergen en la comprensión de que la sociedad tiene un tiempo primigenio, un tiempo ajurídico, caracterizado por la ausencia de paz, por la lucha, por la muerte; un estado de cosas donde la inexistencia de un poder común gatilla el uso indiscriminado

y letal de la violencia. De hecho, esta situación de violencia generalizada es el rasgo común o constante conceptual en las cuatro obras seleccionadas de Enzensberger. En cada una de ellas surge la condición (post)moderna de la violencia abusiva, cruel, la que afecta al ser humano desprovisto de soportes o auxilio institucional y sometido por una clase política ignorante, al borde del delirio, incapaz de ver más allá de sí misma. En la actualidad esto resulta palpable al observar los conflictos intraestatales y advertir la condición de individuos y colectivos que, al margen de la ley, actúan para narcos, paramilitares, autodefensas, insurgencias, milicias y guerrillas, en lugares donde se libra un esquema de competencia refractaria al Estado y al derecho tradicional, por tanto, en palabras de Enzensberger persisten zonas donde simplemente hay una “guerra civil”. Noción de guerra interna activada no solo por reivindicaciones políticas o ideológicas, éstas conviven mezcladas con el ánimo de lucro, con deseos de reconocimiento o con la incompatibilidad de derechos que los beligerantes esgrimen, razones generadoras de conflictos violentos.

Cabe advertir que en estos espacios ocurren lógicas sociales en que queda suspendido el monopolio del uso legítimo de la violencia, propio del Estado en sentido weberiano, e irrumpe un vacío de poder en el cual no caben nociones de justicia o bien común; eso resulta inaplicable, indiscutido, pues los carteles narco y otras organizaciones criminales suspenden la estatalidad y cooptan espacios institucionales. El mayor ejemplo es advertir que una sociedad simple y regulada muta en una sociedad criminal sin que la autoridad soberana haga algo por combatirla: impera la desidia de lo político.

Este argumento pervive en *Política y Delito* (1987). Enzensberger se interroga por las (pocas) diferencias que existen entre “delito” y “política”, sin embargo, cabe consignar lo estrecho, común y frecuente del vínculo, por ejemplo, en delitos de corrupción; no obstante, “históricamente la conexión entre política y delito venía asociada principalmente a la idea de soberanía” (González, 2019, p. 37). En *Política y Delito* transitan ciertas características de las sociedades criminales: tienen una tendencia a la persistencia (renovándose en la ilicitud), se adaptan y expanden en un entorno globalizado (especialmente para lograr mejores

mercados ilícitos-lícitos), sus agentes o milicianos son cada vez más implacables con disidentes, traidores o persecutores, por ende, adhieren a métodos más violentos para silenciar y eliminar a sus adversarios (el asesinato de líderes de otras mafias, alcaldes, periodistas, fiscales, candidatos presidenciales es recurrente), y, definitivamente, influyen en los sistemas políticos, penitenciarios, administrativos; capturando mas no demoliendo la institucionalidad pública y privada, según conveniencia.

Un ejemplo clave lo entrega el autor en al describir la transición de la antigua camorra y mafia italiana devenidas en estructuras más modernas, comparables a los carteles de la droga actuales, ya que operan en concomitancia con delincuentes de “cuello blanco”, sin derramamiento de sangre y con aprovechamiento de influencias o beneplácitos de las autoridades (Enzensberger, 1987, pp. 132-165). Son grupos jerárquicos, con una compleja red interna y un sistema de enriquecimiento piramidal, caracterizado por su relación ambigua y facciosa con la policía, por un lado, aliados políticos y, por otro, serviles al estilo de una policía secreta alternativa. Aunque estas organizaciones se enraizaron en sociedades precapitalistas o en regiones menos desarrolladas, la relación entre política y delito (criminales, policías y autoridades) refleja la complejidad de la interacción entre el crimen organizado y el poder establecido, de hecho, el asesinato sigue teniendo, como en tiempos inmemoriales, un nítido rol político: es una herramienta de poder, una marca personal duradera, una forma de control de poblaciones. Siguiendo las lecturas de Enzensberger y la interpretación de Jiménez (2015), se puede afirmar que existe un estrecho vínculo entre asesinato y política: “una dependencia antigua, estrecha y oscura, que parte del origen del Estado cuando quien tenía el poder podía dar muerte a los súbditos” (Jiménez, 2015, p. 130); en efecto, el Estado en su superioridad (teórica y factual) tiene la facultad de dar muerte para garantizar su soberanía.

En otra obra, Enzensberger (2006) sitúa a la criminalidad en contextos menos percibidos, pero igual de alarmantes, mostrando una perspectiva más amplia y sutil de estas sociedades: las que usan el delito como medio para sus fines políticos. El autor recuerda el envenenamiento de un pozo por parte de una empresa alemana, destacando la falta de ética y de responsabilidad empresarial al punto de aplicar prácticas de

violencia crueles e indiscriminadas tan brutales como las que ejercen las mafias propiamente tales (Enzensberger, 2006, pp. 145-151). Las sociedades criminales mutan según los mercados, se nutren de los cambios tecnológicos, mantienen su poder o lo aumentan controlando a la población, y, en algunos casos, aplicando métodos más etéreos y livianos, sin desestimar la violencia, pues las masacres, secuestros o linchamientos resultan igual de efectivos.

En *Política y Delito* (1987) y *Perspectivas de guerra civil* (1994) Enzensberger profundiza en la relación existente y perversa, entre “sociedades criminales” e “instituciones políticas”. En la mayoría de las sociedades latinoamericanas los mandatarios ocasionales (que en buena parte se autoperpetúan) desarrollan y ejecutan políticas, proyectos, discursos, retóricas y narrativas que recrudecen la inseguridad y promueven la alta criminalidad y el delito común, trasladando la violencia a los espacios públicos e íntimos. Frente a lo que ocurre en Cuba, Nicaragua, Venezuela estas reflexiones cobran actualidad: ni siquiera el terrorismo aciago de Sendero Luminoso en Perú es capaz de competir con un Estado cuando éste secuestra, tortura y desaparece personas, especialmente cuando tienen a tiranos como jefes de lo estatal. Como es sabido, este continente ha estado plagado de dictadores clásicos como Trujillo, tirano dominicano retratado en *Política y Delito* (1987), y de renovados “Hombres de Estado” que comenzaron como demócratas, pero que devinieron en autócratas fundiéndose en regímenes híbridos como Bolivia, Perú, Honduras o Guatemala. Las clases dominantes y los grupos de poder tienen responsabilidad en estas definiciones y desvaríos, pero, sobre todo, cuando determinan quiénes son considerados criminales y quiénes no, mostrando la volubilidad de la legislación penal: algunas conductas se castigan de manera severa, otras se castigan a medias y otras quedan impunes. A la luz de los textos estudiados surge la pregunta: ¿Cómo calificar la situación legal del (ex)presidente Lula Da Silva en Brasil: como un ex condenado? De hecho, cumplió más de 300 días encarcelado producto de una condena por soborno y volvió a ser electo presidente. El concepto de crimen, como se concluye, es complejo, y, como afirma este autor, es voluble y sometido a la casta dominante.

2.2. VIOLENCIA CIEGA, TERRORISMO Y GUERRA CIVIL

Enzensberger aborda frecuentemente dos “invenciones” humanas: la guerra civil, como manifestación primaria y ancestral del conflicto, y la guerra tradicional, un patrón normado de enfrentamiento entre Estados (1987; 1994; 2007). La base de ambas invenciones es que “los animales luchan entre sí, pero no hacen la guerra. El ser humano es el único primate que se dedica a matar a sus congéneres de forma sistemática, a gran escala y con entusiasmo” (Enzensberger, 1994, p. 5). Argumenta que la guerra civil no solo es una situación aislada, es la “esencia” del conflicto colectivo reflejada en la historia y en las tradiciones, en consecuencia, la paz sería tan solo una conquista posterior, una situación aislada, efímera, una pausa en la escena de beligerancia.

Como algo propio de la tradición del realismo político, este autor se refiere a la guerra del Peloponeso, punto cúlmine de una forma de comprender la esencia de lo político, y basado en elementos filosóficos de la naturaleza humana, al estilo de Tucídides, afirmó que la forma clásica de guerra civil no ha sido superada. Este autor, en los días finales del siglo veinte, presenció un nuevo orden basado en numerosas guerras civiles, donde la hostilidad, el ánimo bélico y la violencia se liberaron de las ideologías explicativas y llegaron a nuevas urbes y barrios marginales.

Desde tiempos antiguos la guerra civil fue considerada un acto injusto, anárquico e incierto, un retroceso al “estado de naturaleza” hobbesiano, opuesto a la paz social (Sambanis, 2004; Calleja, Arbusti y Pinto, 2013). Este hecho ha sido calificado como una agresión sin sentido, un “vaciamiento ideológico” en el ejercicio de la lucha interna al orden estatal contemporáneo (Covarrubias y Tepichín, 2018, p. 35). Esto implica una diferencia conceptual con el análisis de Enzenberger ya que toda una tradición ha argumentado que las guerras civiles deben ser interpretadas como un acto antinatural, aberrante, impropio, pues involucra violencia directa (ciega) entre miembros de una comunidad política. Se asegura que los integrantes de una comunidad, al interior de fronteras delimitadas jurídicamente, comparten una especie de familiaridad o amistad cívica, una cercanía emocional que concibe la guerra civil como una calamidad, contra natura, por tanto, esta hostilidad entre contendientes próximos resultaría totalmente absurda. No obstante, estas afirmaciones contradicen antecedentes históricos y fenomenológicos,

algunos de los cuales los detalló Enzensberger en una aproximación psicológica al caso: hay sentimientos subyacentes en la guerra civil -y en la violencia interpersonal que trae aparejada- que muestran que las expresiones de odio hacia individuos conocidos, como un vecino cercano, proporcionan satisfacciones psíquicas profundas. Para este autor, la “violencia ciega” forma parte de la pervivencia de la especie y es constitutiva del significado de la guerra civil. Incluso tiene un rango universal: “existe un denominador común. Lo que sorprende tanto en uno como en otro caso es, por un lado, el carácter autista de los criminales y, por otro, su incapacidad para distinguir entre destrucción y autodestrucción” (Enzensberger, 1994, p. 12). Después de este argumento, resultaría impertinente pensar y actuar con juicios piadosos o con prácticas benevolentes, creyendo que la paz o el orden social, para revertir un escenario de guerra interna, se logre con narrativas pacifistas, con decretos o ejemplos generosos, todo lo contrario, acá cabría seguir los mandatos de los medios políticos: ponderar los puntos en disputa, definir las relaciones de enemistad y actuar prácticamente negociando a partir de la beligerancia. De acuerdo con Calleja, Arbusti y Pinto (2013), a fines del siglo pasado los analistas e historiadores estudiaron las guerras civiles, pero sus análisis fueron subordinados a otras lógicas (por ejemplo, el bipolarismo) y dejaron de observar las mutaciones de las guerras revolucionarias y de liberación nacional que se transformaron en verdaderas guerras civiles. Es decir, de tanto negar, olvidar o dejar de estudiar las guerras civiles, paradójicamente, éstas se materializaron de manera más intensa que nunca (Calleja, Arbusti y Pinto, 2013, p. 32).

En este mismo sentido, Enzensberger señaló que la guerra civil impacta en la conducta delictiva y en la violencia social, distinguiendo una tipología de actores indóciles, desde el delincuente, que opera al margen y transgrede la ley, hasta el enemigo interno o el rebelde que es refractario a la ley y desafía la estatalidad; el primero se asocia con la clandestinidad y el segundo con una ideología de combate (1994; 2007). En este punto se puede afirmar la conexión entre guerra civil y la presencia de grupos delictivos que actúan en entornos similares y con tácticas comunes: son agentes que ejercen o amenazan con el uso de la violencia

interna. En ambos casos se desata la refriega (mayormente juvenil) en una constante de la postmodernidad. Enzensberger sugiere que la violencia juvenil actual puede interpretarse como una expresión de guerra civil a una escala más reducida, donde los jóvenes encuentran sentido de pertenencia y gratificación en la violencia. Cabe recordar que el filósofo Thomas Hobbes fundó y desarrolló toda una teoría del poder, de amplia trascendencia, situando a la unidad política “Estado” como antídoto, precisamente, contra la guerra civil. Unidad política que está siendo tensionada por un sinfín de manifestaciones de violencia ciega y de guerra civil atomizadas en “territorios liberados”. Territorios liberados, cuya expresión ha sido formulada y descrita por este pensador alemán como una situación de “anormalidad normalizada” en lugares y geografías en que “los criminales han conseguido liberarse de la civilización y sus cargas” (Enzensberger, 1994, p. 32). Estos territorios liberados, en su planteamiento, conforman espacios físicos donde irrumpen elementos coercitivos y violentos (los “matones”) que obligan a las personas amenazadas a huir. Este concepto es elocuente y aplicable a la noción popularizada en la literatura científica de “gobernanza criminal” (Briceño-León y Ávila, 2023), es decir, zonas donde la actividad criminal organizada ejerce poder e influye en la legislación y en la política, anulando las estructuras de poder propias de lo estatal. Enzensberger da incontables ejemplos de esta “anomalía habitual”, la que, en general, responde a grupos armados no estatales que comparten soberanía, que chocan e intentan controlar el Estado o lo capturan: “en dichos territorios desaparecen todas las normas internas, ya sean escritas o consuetudinarias” (Enzensberger, 1994, p. 32).

Nada más actual y productivo analíticamente que esta formulación descrita hace cuatro décadas y con evidentes aplicaciones prácticas. En muchos países de la región es posible advertir la existencia de este tipo de territorios. Venezuela tiene una de las tasas más altas de personas asesinadas; Ecuador experimentó un incremento significativo en los homicidios durante los últimos años, similar al caso chileno, alcanzando niveles inusitados; México sigue experimentando una espiral de violencia que ya abarca más de dos décadas; países como Jamaica, República Dominicana o Costa Rica registraron cifras altísimas de homicidios

debido al crecimiento de los mercados de las drogas y las armas, por las disputas entre pandillas y, por supuesto, por la existencia de “territorios liberados” en que los homicidios son un efecto colateral de las guerras domésticas irregulares (InSight Crime, 2023). En numerosos países siguen repitiéndose patrones y secuelas de este fenómeno: trabajo forzado, sicariato, esclavitud, secuestros para explotación sexual y reclutamiento forzoso para integrar grupos insurgentes. Colombia sigue enfrentando un larvado conflicto armado interno, a lo que habría que agregar los casos de Chile y Argentina con movimientos étnicos subversivos en amplios territorios. Esto se conecta con otro factor de hostilidad intrafronterizo, es decir, la presencia de grupos urbanos violentos y guerrillas; y para sumar otro elemento de conflictividad: organizaciones terroristas. Los datos indican que Colombia, Chile, Perú, Brasil y Argentina poseen las puntuaciones más altas de terrorismo de la región, de hecho: “el total de muertes por terrorismo aumentó un 83%, pasando de 46 en 2022 a 84 en 2023 (...) en total se han producido 2.027 muertes por terrorismo en Sudamérica desde 2007” (Instituto para la Economía y la Paz, 2024, p. 39).

Así pues, no solo parece acertado el término territorios liberados para caracterizar algunas situaciones continentales, adicionalmente, es posible agregar mayor densidad conceptual a esta configuración de discordias de la mano de lo que Enzensberger (2007) calificó como “perdedor radical”. Es decir, un individuo impulsado por una profunda frustración personal, rabia contenida y resentimiento social que adopta posturas extremas y recurre a la violencia como medio para expresar su insatisfacción y buscar un sentido de poder y pertenencia. Su tesis es que el sentimiento de fondo de exclusión y marginación social lo hace, conscientemente, optar por la violencia. Este tipo singular de extremismo es el caso de quien recurre a la violencia y la hace rutinaria, como el “creyente-soldado” que se convierte en “terrorista-nihilista” (Beriaín, 2007, p. 108). El autor alemán defiende esta tesis señalando ejemplos clásicos como los terroristas islámicos, a quienes destaca por su complejidad y peligrosidad, recordando su consigna agresora: “Vosotros amáis la vida; nosotros amamos la muerte. Por eso venceremos” (Enzensberger, 2007, p. 40). Esta referencia ilustraría la mentalidad y la disposición a

sacrificar sus vidas en virtud de sus (seudo)ideales. El autor situó, junto a este eslogan asesino, las barbaries nazis, las ideologías autodestructivas ultraizquierdistas, los movimientos sectarios que se alimentan de tecnologías globalizadas y las jaurías de distinto signo que explotan ideológicamente conflictos nacionalistas o étnicos. En otra obra señaló: “los terroristas parodian precisamente aquello que atacan: al Estado y sus instituciones” (Enzensberger, 2006, p. 189).

Este pensador alemán destacó que los análisis sociológicos tradicionales resultan insuficientes para comprender la complejidad de los “perdedores radicales”, pues estas figuras tipológicas tienen “el deseo compulsivo de convertirse, mediante la escalada del terror, en el amo de la vida ajena y de la muerte propia” (Enzensberger, 2007, p. 37), cultivando un drama intrínseco: están al borde de un precipicio imaginario en que la pérdida de poder les resulta substancialmente inaceptable, se convencen de ser perdedores y por ello se radicalizan. Es más, el daño social se profundiza cuando estos agentes son reclutados por otros perdedores radicales y, colectivamente, unidos en sus ansias buscan darle muerte a la civilización, no sin antes servir fielmente a un contexto de guerra. En este punto se enlazan los conceptos “guerra civil” y “perdedores radicales”: fenómenos serviles de una misma patria politizada y legitimada en un delirio de muerte y de grandeza (Enzensberger, 1994; 2007). Ambas figuras-conceptos estallan en violencia producto de un relato justificativo. Aquí radica la potencia del pensamiento crítico de este autor, pues la violencia llega a su cúlmene cuando el desvarío y la discordia interna individual se unen a la anomia social en un contexto de desarrollo tecnológico, que, como ha dicho Mansilla, incrementa notoriamente el número de personas y grupos autistas que no pueden distinguir entre agresión a otros y autodestrucción (Mansilla, 2007, pp. 5-14). Para Enzensberger un escenario así ratifica la condición actual de las discordias y del conflicto como “anormalidad normalizada”, en el sentido de que la violencia autista, indiscriminada y el terrorismo atomizado han llegado a resultar tan cotidianos, irrelevantes, frívolos, incluso mediocres que: “hoy, los atentados terroristas solo se reseñan en la página cinco de los periódicos” (Enzensberger, 2007, p. 212).

2.3. MEDIOCRIDAD POLÍTICA, VERGÜENZA Y FALTA DE LIDERAZGO

En *Mediocridad y delirio* (2006), como en los otros ensayos político-sociales de Enzensberger analizados, se registra un entrecruzamiento de estilos y de temas literarios, sin embargo, el foco está puesto en un punto distintivo y actual: la ignorancia de la clase política, su mediocridad, su bajeza, su concomitancia con lo delictual y su peligrosidad. Según este autor, aun cuando haya mediocridad en universidades, indecencia en intelectuales, mezquindad en empresarios (capaces de envenenar pozos de agua), en burócratas corrompidos, en medios de comunicación cómplices que difunden los comunicados de los terroristas, lo más grave reside en la ineptitud del liderazgo político: “un político simplemente es alguien que no ha aprendido nada” (Enzensberger, 2007, p. 175). Esta crítica recurrente y de fondo al liderazgo va dirigida particularmente a los “Hombres de Estado”, a los dirigentes que han tenido escasa altura intelectual y compromiso, y que con sus prácticas permiten o fomentan males sociales. Un argumento que, si bien tiene estilo y licencias literarias, se emparenta con la tradición del realismo político que le adjudica un rol clave a la jefatura del Estado para dar dirección, previsión y seguridad a la sociedad, propia de la noción de mando y obediencia de Max Weber o del monarca soberano que brinda seguridad de Thomas Hobbes. En efecto, quien tiene el mandato para ejercer tareas propias de un jefe de Estado debe activar los dispositivos e instrumentos civiles, penales, jurídicos y políticos con el propósito de limitar lo más posible la acción de combatientes y radicales que intentan anular la paz y la concordia interior de una sociedad.

De este modo, resulta posible señalar que la dirigencia política, en la mayoría de los países de la región, demuestra incompetencia e inacción frente a la violencia político-criminal. Los dirigentes estatales, mayoritariamente, exhiben un actuar superficial y contradictorio, es decir, alientan la violencia cuando ésta estimula sus propias causas o intereses, por ello irrespetan la ley o quebrantan la Constitución. Esta conducta es una manifestación palpable de ignorancia, falta de conducción y de concomitancia con la ilegalidad, demostrando que son la prueba encarnada de que el proyecto ilustrado fracasó en su objetivo de promover justicia y progreso (Enzensberger, 2007).

En efecto, según este pensador lo que abunda es “la falta de vergüenza” en materia política. Esto significa que la sociedad actual ha perdido la capacidad de experimentar vergüenza frente a las acciones inmorales o injustas; no hay vergüenza en artistas irreflexivos, en funcionarios inescrupulosos, en estudiantes ignorantes (Enzensberger, 2007, pp. 165-170). Para este pensador la vergüenza actúa como el último baluarte contra la mediocridad y el delirio, siendo una razón de Estado que garantiza la integridad, por tanto, su ausencia sería un síntoma de la decadencia moral contemporánea. Enzensberger resalta la importancia de la vergüenza como un mecanismo ético de control y analiza su declive aún más en la clase dirigente: “Asumamos por fin la vergüenza en lugar de luchar contra ella, porque ella es el garante desvalido de todas las verdades históricas” (Enzensberger, 2007, p. 168). El problema es que actualmente se transita en un camino sin retorno: la falta de vergüenza conduce a la falta de rigor, luego a la imprudencia, posteriormente, a la falta a la rectitud, y de ahí al atropello de las normas y las reglas hay un solo paso. El delito vuelve a ser un medio, una herramienta del sujeto político desvergonzado que ni siquiera oculta su falta de ética e impudicia. Actualmente, la mayoría de los países están siendo sacudidos por una ola de violentos asesinatos, un aumento en las denuncias de secuestros, asaltos, violencia pública y privada, persecuciones políticas, encarcelamiento de opositores. A pesar de esto, las autoridades siguen postergando sus decisiones y no resuelven, encaran o al menos disminuyen estos problemas, permitiendo que grupos insurgentes, delincuentes y terroristas crezcan y se beneficien de la desidia. Rebeldías y radicalidades de las que fue testigo, en tiempos tan turbulentos como el actual, Enzensberger, quien conoció de milicias fundamentalistas, de luchas de clases e insurrecciones, comprobó en carne propia las secuelas sociales de los traficantes de droga y de las guerrillas y antiguerrillas, de las cuales afirmó que “han acabado independizándose. Lo que queda es el populacho armado” (Enzensberger, 1994, p. 10). Incluso, entidades clásicas del orden estatal sucumben a este contagio: “en las zonas conflictivas de las ciudades la policía y el ejército actúan como si fueran una banda más” (Enzensberger, 1994, p. 34), en fin, reflexiones clave que rehúyen de toda coacción político-partidista, sin perder compromiso.

Es importante recordar que estos signos de violencia injustificada y gratuita se difuminaron, se extendieron y llegaron a las periferias mundiales y a contextos marginales, donde la miseria y la ausencia de servicios básicos las potenció, confirmando que cualquier diferencia entre personas podría convertirse en un riesgo mortal (Enzensberger, 1994). En definitiva, individuos belicosos y político-criminales contemporáneos poseen un autismo impulsivo y dañino, son incapaces de reconocer su profunda cobardía amparados en la posesión de armas, especialmente de parte de jóvenes que evocan un “yo” supremacista inexistente, son quienes levantan consignas y propagandas por actos impropios: “los colegios aparecen con el mobiliario destrozado, los patios apestan a mierda y orina. Nos hallamos ante unas declaraciones de guerra” (Enzensberger, 1994, p. 30).

3. CONCLUSIÓN: ¿REDUCIR DISCORDIAS Y VIOLENCIA?

Los conceptos analizados en este trabajo, como sociedades criminales, guerra civil, violencia, terrorismo, mediocridad política, mantienen plena vigencia explicativa e invitan a profundizar en su estudio. Estos textos seleccionados si bien incorporan dosis de ironía y sarcasmo, fruto de su estilo crítico-literario, no aminoran el campo de estudio al que su autor le dedicó los puntos centrales de su reflexión. Enzensberger expuso con franqueza los vicios morales y vacíos existenciales del tiempo presente, especialmente cuando aquellos alientan situaciones graves como el terrorismo o la violencia ciega. Sin embargo, resulta claro que estos problemas públicos se perpetúan debido a la mediocridad, insolencia, estrechez de mentalidades, ignorancia, avaricia y cinismo de los poderosos, así como de los peores defectos de los seres humanos que amparan desgracias evitables.

Este pensador alemán argumentó que los grupos marginales y las clases medias están simbióticamente unidos. Sostuvo que los criminales son los políticos y que los políticos son los criminales, ya que ambos actúan de modo similar, al punto que resulta muy difícil distinguir entre un terrorista y un estadista. Este último ejerce su poder con un autoritarismo digno de un partisano fanatizado, y ambos actores llegan a ser tan crueles y salvajes como los intelectuales que se vanaglorian de adherir

a utopías violentas. La normalidad es la decadencia, la discordia, la violencia y la demencia de los líderes. La normalidad es la medianía y la estrategia de sobrevivencia del colectivo humano que subsiste a la guerra larvada. Por el contrario, lo inusual es la vergüenza, el perdón y la moderación. Lo anormal son los dispositivos jurídicos, penales y políticos que funcionan; la anomalía es que algunas sociedades neutralizan y encausan los grandes conflictos colectivos gracias a la política.

La base de este entramado delictivo y criminal radica en una sociedad que perdió la vergüenza de lo mal obrado y genera las condiciones para que el irrespeto, el dolo y la vulneración del derecho se consoliden, creando “territorios liberados” de la soberanía estatal, por lo tanto, la violencia es usada políticamente y respaldada por actores que le permiten despegar: perdedores radicales, líderes insumisos, dirigentes mediocres y filo delictivos, agentes refractarios. Encima de esta capa de actores permisivos se fragua lentamente una cultura que ha aceptado la anomalía por normalidad y que ha dejado que el conflicto se imponga, sin mediación política, sin dirección, ni previsión, sin paz y seguridad. ¿Existen posibilidades de retorno? Según el autor, son escasas y difíciles de aseverar, lo atestiguan sus últimos escritos bajo la forma de memorias (Enzensberger, 2015). En ellas señaló su desilusión con la inclinación utópica y con las ideologías que en su momento le simpatizaron, pero que terminaron criminalizando al disidente del pensamiento. Algunas lecciones descritas en los textos estudiados en este trabajo y que encarnó como protagonista de su tiempo tienen un tono de esperanza: restaurar valores como la razón, el escepticismo, el pensamiento ilustrado, recuperar el poder de decisión política y manejar los conflictos propios de la naturaleza humana con el fin de atenuar las discordias y reducir, al menos, paulatinamente, la violencia ciega.

4. REFERENCIAS

- Beriain, J. (2007). Las máscaras de la violencia colectiva: chivo expiatorio-mártir, héroe nacional y suicida-bomba. *Sociológica* (México), 22 (64), 77-118.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732007000200077&lng=es&tlng=es
- Briceño-León, R., y Ávila, O. (2023). La gobernanza criminal y el Estado: entre rivalidad y complicidad. Ed. Alfa.
- Brokoff, J. (2005). Tradition, Traditionsbruch und das alte Medium Gedicht. Zu einem Text von Hans Magnus Enzensberger. *Zeitschrift für deutsche Philologie*, 124 (2), 243-260.
- Bueno, G. (1966). Sobre el concepto de ensayo. En *El Padre Feijoo y su siglo. Ponencias y comunicaciones presentadas al Simposio celebrado en la Universidad de Oviedo*. Vol. 1, pp. 89-112.
- Buschmann, A. (2002). Un alemán afrancesado: Hans Magnus Enzensberger. *Quimera: Revista de literatura*, (221), 58-62.
- Calleja, E., Arbusti, I., y Pinto, C. (2013). Guerre civili. Un percorso teorico. *Meridiana*, 76, 31-56. <https://doi.org/10.2307/41959052>
- Covarrubias, I., y Tepichín, P. (2018). Democracia, soberanización criminal y parapolítica. Reflexiones a partir del caso mexicano. *Veredas. Revista del Pensamiento Sociológico*, (32), 31-50.
- Enzensberger, H. M. (1987[1968]). *Política y Delito*. Anagrama.
- Enzensberger, H. M. (2006[1991]). *Mediocridad y delirio*. Anagrama.
- Enzensberger, H. M. (1994). *Perspectivas de guerra civil*. Anagrama.
- Enzensberger, H. M. (2007). *El perdedor radical. Ensayo sobre los hombres del terror*. Anagrama.
- Enzensberger, H. M. (2015). *Tumulto*. Anagrama.
- González, J. (2019). Política y delito. *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, (26), 18-45.
- Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional. (2023). Índice Global de Crimen Organizado. ENACT - Unión Europea, Instituto de Estudios de Seguridad e INTERPOL. <https://globalinitiative.net/>
- InSight Crime. (2023). Balance de InSight Crime de los homicidios en 2022. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/>
- Instituto para la Economía y la Paz. (2024). Índice Global de Terrorismo. *Midiendo el impacto del terrorismo*. Sídney.
<https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/02/GTI-2024-web-290224.pdf>

- Jaeger, A., y Torrent-Lenzen, A. (2002). Erudición y poética en la obra de Hans Magnus Enzensberger. *Cuadernos del Ateneo*, (13), 18-26.
- Jiménez, R. (2015). Las nuevas demandas de seguridad. *Revista Opera*, (17), 127-147.
- Jiménez, R. (2017). La Policía Nacional en el posconflicto. *Revista Opera*, (20), 85-105. <https://doi.org/10.18601/16578651.n20.05>
- Mansilla, H. C. F. (2007). La revalorización de la tradición como la causa del desencanto con la modernidad. *Ciências Sociais Unisinos*, 43 (1), 5-14.
- Martinic, A. (1993). La estructura de un ensayo filosófico. *Cuaderno gris*, (8), 48-55.
- Quintanilla, L. (2019). Enzensberger: una lectura antisoemne. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 31 (119), 147-148. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1985.119.72129>
- Rubio, F. (2017). Ciudades sin palabra: silencio y destrucción en la Alemania de posguerra. *Ángulo Recto: Revista de estudios sobre la ciudad como espacio plural*, 9 (2), 65-75.
- Sambanis, N. (2004). ¿Qué es la guerra civil? *Revista de Resolución de Conflictos*, 48, 814-858. <https://doi.org/10.1177/0022002704269355>
- Schultze-Kraft, M. (2009). Anotaciones sobre la escritura de lo político. *Revista CS*, (3), 244-246. <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i3.2074>
- The Economist. (2024). Dónde está más en riesgo la democracia. Índice de Democracia en el mundo 2024. The Economist. <https://www.eiu.com/n/>
- Tiestos del Castillo, M. D. (2008). Los primeros pasos de un agitador de conciencias en la España de Franco: Traducción y censura de Política y delito de Hans Magnus Enzensberger. *Cartaphilus Revista de Investigación y Crítica Estética*, 4, 188-195.
- Urválek, A. (2015). Hans Magnus Enzensberger und deutsche Philosophie. *Brünner Beiträge zur Germanistik und Nordistik*, 29 (1), 137-159. <https://hdl.handle.net/11222.digilib/134721>
- Vázquez Valdez, J. A. (2021). RTC, más que crimen organizado, cárteles o narcotráfico. *Secuencia* (111), e1799. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i111.1799>
- World Prison Brief. (2023). World Prison Brief data. Instituto para la Investigación de Políticas de Crimen y Justicia, Facultad de Derecho, Birkbeck, Universidad de Londres. <https://www.prisonstudies.org/>

LAS OPERACIONES MILITARES DE RUSIA EN SIRIA Y EL DESAFÍO AL MULTIPOLARISMO

RAQUEL JORGE TRUJILLO

*Facultad de Derecho y Relaciones Internacionales
Escuela de Doctorado de la Universidad de Nebrija*

1. INTRODUCCIÓN

En la era posterior a la Guerra Fría, hemos sido testigos de un mundo unipolar, dominado en gran medida por Estados Unidos. Sin embargo, en los últimos años se ha producido una transición hacia un orden global multipolar, en el que diversas potencias, incluida Rusia, están ejerciendo una creciente influencia. A medida que las estructuras de poder globales evolucionan de una configuración unipolar a una multipolar, las acciones de los principales estados en zonas de conflicto emergen como indicadores clave de sus intenciones estratégicas. Esta transformación es particularmente evidente en escenarios como el sirio.

La intervención militar de Rusia en Siria, iniciada en 2015, ofrece un caso de estudio sobre cómo las grandes potencias utilizan el poder militar para moldear los equilibrios globales y regionales. Este análisis explora si las acciones de Rusia respaldan o socavan el multipolarismo, empleando marcos teóricos como la teoría del Rimland de Spykman, que destaca la importancia estratégica de las áreas costeras, y el realismo ofensivo de Mearsheimer, que enfatiza la expansión del poder como mecanismo para garantizar la seguridad.

La pregunta central radica en determinar si la implicación de Rusia en Siria refuerza la multipolaridad al reconfigurar el equilibrio de poder o si, por el contrario, lo debilita.

2. OBJETIVOS

Los objetivos principales de este análisis son dos. En primer lugar, se busca explorar las motivaciones geopolíticas detrás de la intervención militar de Rusia en Siria. ¿Por qué decidió Rusia involucrarse? ¿Fue únicamente para respaldar al régimen de Assad o existen intereses estratégicos más amplios en juego? En segundo lugar, se pretende evaluar cómo las acciones de Rusia impactan el equilibrio de poder tanto en Oriente Medio como a nivel global. Específicamente, se analizará si estas intervenciones desafían el mundo unipolar dominado por Estados Unidos y sus aliados, o si contribuyen a la consolidación de un orden multipolar más equilibrado.

3. METODOLOGÍA

La política exterior rusa se basa en los principios del realismo político (*realpolitik*) y, por ende, se centra en la prioridad de los intereses nacionales de Rusia, sean económicos o políticos. Esta perspectiva se opone a la dominación global y busca contrarrestar el poder e influencia de Estados Unidos en el panorama internacional. Al fundamentar su política exterior en el realismo político, Moscú concibe las relaciones internacionales como un "juego de suma cero", lo que ha generado una confrontación con las potencias occidentales.

La metodología empleada en este análisis comienza con el establecimiento de un marco teórico, inicialmente relacionado con las teorías realistas de Mearsheimer (1979) sobre la polaridad, complementado con la teoría del Rimland de Spykman. Este enfoque permite examinar el rol que Rusia ha adquirido como actor indispensable en la gestión del conflicto sirio, consecuencia de las políticas implementadas por Vladímir Putin tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, orientadas a restaurar la grandeza de Rusia.

Los datos utilizados en este estudio son principalmente cualitativos. Dado que la investigación se basa en un enfoque hipotético-deductivo, el punto de partida y la principal fuente de información son la literatura

científica. Las fuentes incluyen monografías, artículos académicos y documentos de trabajo.

Asimismo, se analizan documentos oficiales como discursos de Vladímir Putin (2015, 2024) y Serguéi Lavrov (2024), los cuales ofrecen una perspectiva directa de las estrategias y objetivos de Rusia en este contexto.

También realizo un ejercicio de mapeo geopolítico para comprender la importancia estratégica de Siria dentro del paradigma de la política exterior rusa.

4. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

4.1. EL REALISMO OFENSIVO DE MEARSHEIMER Y SU APLICACIÓN AL CASO SIRIO

El trabajo de John Mearsheimer (2001) sobre relaciones internacionales, particularmente su teoría del realismo ofensivo, proporciona un marco para analizar el comportamiento de los estados en un sistema internacional multipolar. Según Mearsheimer, el principio central del realismo ofensivo se basa en la idea de que las grandes potencias tienen una inclinación natural a buscar la dominancia o hegemonía, ya que esto les permite garantizar su seguridad y aumentar su poder. Dado que el poder es el principal medio para asegurar la supervivencia en sistemas internacionales anárquicos, los estados tienden a buscar hegemonía regional y, cuando es posible, global.

Podemos adaptar la teoría de Mearsheimer para comprender mejor las consideraciones estratégicas y las motivaciones subyacentes detrás de la intervención de Rusia en Siria. En este contexto, se identifican cuatro principios clave. Primero, el sistema internacional es anárquico, esto significa que no existe una autoridad central por encima de los estados que garantice su seguridad. Por tanto, cada estado debe depender de su propio poder para asegurar su supervivencia. En el caso de Rusia, las acciones de Estados Unidos y la Organización del Atlántico Norte (OTAN) en Oriente Medio, y más ampliamente en el espacio postsoviético, son percibidas como amenazas directas a su seguridad. La expansión de la OTAN y la influencia occidental en territorios que antes

formaban parte de la Unión Soviética, junto con la presencia militar estadounidense en Oriente Medio, son vistas por Rusia como intentos de cercarla estratégicamente.

Segundo, las grandes potencias se preocupan principalmente por lograr la hegemonía regional, ya que esto les ofrece la mejor oportunidad de supervivencia en un mundo anárquico. Para Rusia, Siria es un socio regional clave y constituye un punto de apoyo estratégico en la región. El apoyo de Rusia al régimen de Assad y su presencia militar en Siria, incluidas bases aéreas y navales, se pueden interpretar como parte de una estrategia más amplia para mantener y reforzar su poder regional.

Tercero, las grandes potencias tienden a equilibrar las amenazas a su posición particularmente cuando provienen de una potencia rival. Para Rusia, Estados Unidos y sus aliados representan la amenaza principal por el contexto histórico de las relaciones postsoviéticas y la expansión de la OTAN. Las acciones de Rusia en Siria pueden entenderse como una forma de equilibrar la influencia estadounidense, desafiando su capacidad para estructurar unilateralmente el orden geopolítico.

Finalmente, el realismo ofensivo subraya que los estados utilizan el poder militar no solo para defensa, sino para perseguir activamente ventajas estratégicas. La intervención militar de Rusia en Siria, incluyendo bombardeos aéreos y el despliegue de tropas, refleja este principio. Para Rusia, esta intervención militar no se limita a preservar sus intereses, sino que busca proyectar poder y asegurar un punto estratégico en una región donde Estados Unidos tiene una presencia dominante.

4.2. LA TEORÍA DEL RIMLAND EN EL CONTEXTO RUSO-SIRIO

La teoría del "Rimland", de Nicholas Spykman, se centra en la importancia estratégica de las "zonas periféricas" — las regiones costeras de Eurasia, que consideraba clave para el poder global y la influencia. Según Spykman, el control de estas regiones era crucial para determinar el destino del mundo, ya que en ellas se encuentran los estados más poderosos, con capacidad de proyectar poder tanto en territorios terrestres como marítimos. Las zonas periféricas, que incluyen Europa Occidental, Oriente Medio, el subcontinente indio y Asia Oriental, son

puntos críticos para determinar la dominancia global. Quien controla estas zonas periféricas, controla el poder.

El enfoque de Rusia sobre las zonas periféricas es particularmente relevante en el contexto de sus países vecinos. Rusia aprovecha la ubicación geoestratégica de Siria, en una posición central en Oriente Medio, que la convierte en un Rimland que proporciona a Rusia acceso a rutas marítimas esenciales. Esto se refleja en la presencia de la base naval rusa en Tartus y en el establecimiento de una zona estratégica en el sur del Mar Negro desde 2015, lo que permite lanzar misiles de crucero rusos desde el Mar Caspio hacia Siria. Estas acciones le otorgan a Rusia un apalancamiento estratégico en la región y refuerzan la seguridad de sus enfoques marítimos (Mongrenier, 2016). Este acceso permite a Rusia proyectar su influencia en el Mediterráneo y contrarrestar la presencia occidental (particularmente de EE. UU. y la OTAN) en la región, y más aún, prevenir la unipolaridad, alineándose con la visión de Spykman de un orden mundial multipolar.

4.3. EL CONCEPTO DE "POLARIDAD"

El concepto de "Polaridad" fue teorizado en la era contemporánea por Hans Morgenthau para analizar la configuración geopolítica durante la Guerra Fría, específicamente un sistema internacional bipolar, que ofrece al mundo la posibilidad de un orden estable mientras está marcado por la amenaza permanente de destrucción total: “La estructura cambiada del equilibrio de poder ha hecho posible la oposición hostil de dos bloques gigantes, pero no lo ha hecho inevitable. Muy por el contrario, el nuevo equilibrio de poder es un mecanismo que contiene en sí mismo las potencialidades para el bien nunca visto, así como para el mal sin precedentes. Cuáles de estas potencialidades se realizarán no depende de los mecanismos del equilibrio de poder, sino de las fuerzas morales y materiales que usan ese mecanismo para la realización de sus fines” (Morgenthau, 1948, p. 289).

Este enfoque realista se ve reforzado por Kenneth N. Waltz (1979), quien ve el sistema internacional como anárquico, considerando a los estados como unidades, por lo que la única característica cambiante del sistema internacional es la distribución de capacidades, es decir, la

polaridad del sistema. La estabilidad del sistema, por tanto, depende de los cambios en la polaridad del sistema. Waltz (2000) está entre los declinistas que argumentan que el mundo actual es unipolar, pero inevitablemente está cambiando hacia la multipolaridad, alineándose con neoliberales como Lebow (1996) y Kegley (1994). En contraste con los neo-realistas, aquellos que consideran que la multipolaridad — no la bipolaridad — es un vector de estabilidad.

Sin embargo, Raymond y Kegley (1994) argumentan que “existen diferentes tipos de sistemas multipolares, algunos de los cuales son más propensos a la guerra que otros” (Raymond y Kegley, 1994, p. 5). Mearsheimer (2001), en una entrevista para *Foreign Affairs*, apoya esta posición: “Respecto a la multipolaridad, no siempre es inestable. Si comparamos la Europa multipolar entre 1900 y 1945 con la Europa bipolar entre 1945 y 1990, podría parecer que los sistemas multipolares son especialmente propensos a guerras mortales. Sin embargo, Europa también fue multipolar entre 1815 y 1853, así como entre 1871 y 1914, y no hubo guerras entre las grandes potencias europeas durante esos dos largos períodos. Por lo tanto, algunos sistemas multipolares son más estables que otros. El determinante clave de la estabilidad en la multipolaridad es si el sistema contiene o no un hegemon potencial. Si existe un estado que tiene los medios para dominar a todos sus rivales — como la Francia napoleónica, la Alemania del Kaiser o la Alemania nazi — la multipolaridad es probablemente especialmente peligrosa. “En ausencia de un hegemon potencial, la guerra entre las grandes potencias sigue siendo posible, pero no tan probable” (Mearsheimer, 2001).

El análisis se centra en los significados de la multipolaridad según el enfoque ruso, que contrasta con el enfoque estadounidense. La política exterior rusa trata con énfasis el concepto de (multi)polaridad y lo utiliza como herramienta para avanzar en sus relaciones con otros países. Desde finales de la década de 1990, con la llegada de Putin al poder y la implementación de la doctrina Primakov en 1996, el concepto de multipolaridad ha sido entendido como un medio para construir consenso político interno en Rusia, en oposición al enfoque de Kozyrev, quien era considerado pro-estadounidense. Así, el concepto sirve como forma de oponerse a la hegemonía estadounidense: “Contrarrestando

las aspiraciones estadounidenses de un monopolio global, el concepto de multipolaridad como la mejor expresión de los intereses nacionales ha recibido un fuerte apoyo en Rusia” (Arbatov, 2000). Para Rusia, se trata de limitar la intervención de Estados Unidos en regiones donde los intereses rusos están en juego (Cohen, 2001)—Siria, en el caso de estudio.

Finalmente, el concepto de multipolaridad se utiliza para establecer relaciones bilaterales avanzadas con otros polos de poder—específicamente China y Turquía. El exministro de Asuntos Exteriores ruso, Yevgeny Primakov, considera que el mundo unipolar de la era postsoviética, dominado por Estados Unidos, es inaceptable para Rusia, y propuso, en su primera conferencia de prensa en 1998, los siguientes principios de política exterior:

- Rusia debería aspirar a crear un mundo multipolar, donde una coalición de grandes potencias pueda contrarrestar la influencia unilateral de Estados Unidos.
- Rusia debería afirmar su dominio en la región postsoviética y liderar la integración regional.
- Rusia debería oponerse a la expansión de la OTAN.

Según Lavrov (citado en Rumer, 2019), Primakov implementó un cambio radical de ese curso: “Rusia dejó el camino de nuestros socios occidentales (...) y se embarcó en una vía propia.” (p. 4).

El caso sirio se considera como la primera vez, desde el fin de la Guerra Fría, que Rusia reaparece como actor importante en Oriente Medio (Rumer, 2019) y un ejemplo de la doctrina Primakov —interviniendo para prevenir un cambio de régimen patrocinado por Estados Unidos, comportándose como una gran potencia junto a Estados Unidos, y limitando las ambiciones unilaterales de Washington. La operación siria fue un riesgo calculado más que un ejemplo de ambición imprudente de gran potencia (Rumer, 2019). Esta estrategia ha sido diseñada siguiendo los lineamientos de Putin, fundamentándose en una perspectiva global: “Las aspiraciones de estatus de Rusia llevaron al Kremlin a realizar maniobras políticas arriesgadas, como la anexión de Crimea y la campaña

militar en Siria. Putin perseguía la multipolaridad; es decir, una estrategia a largo plazo en la que las relaciones interestatales deberían basarse en el derecho internacional, el respeto mutuo y la asociación igualitaria, con un papel adecuado para Rusia en la política global” (Gueukjian, 2023). Waltz (2000) cree que “los candidatos para convertirse en las próximas grandes potencias, y así restaurar el equilibrio, son la Unión Europea o Alemania liderando una coalición, China, Japón y, en un futuro más distante, Rusia.” (p. 30).

5. DISCUSIÓN

Esta sección explora las motivaciones estratégicas detrás de la intervención de Rusia en Siria, considerando los vínculos históricos, los intereses económicos, la lucha contra el terrorismo y el deseo de proyectar poder en Oriente Medio. Estas motivaciones están relacionadas con la matriz de seguridad que define la política exterior de Rusia (Trenin, 2016).

5.1. RELACIONES HISTÓRICAS RUSIA-SIRIA

El régimen de Assad ha sido un aliado crucial para Moscú en la región durante varias décadas. Al intervenir en apoyo de Assad, Rusia asegura la supervivencia de un gobierno alineado con sus intereses, preservando así su influencia en Oriente Medio.

La relación entre Rusia y Siria comenzó con la firma de acuerdos comerciales en noviembre de 1955 y el intercambio de embajadores ese mismo año (Kaminsky & Kruk, 1988, p. 47). Sin embargo, la URSS solo se convirtió en un verdadero aliado de Siria tras el ataque de Múnich en 1972, ofreciendo asistencia ilimitada a Damasco como respuesta a los ataques de represalia israelíes. Este cambio marcó una recalibración estratégica para Moscú, particularmente después de que Egipto se alineara con Washington, y proporcionó a Rusia acceso a posiciones geoestratégicas clave. En 1971, Siria permitió que la marina soviética usara el puerto de Tartus, un lugar clave para las ambiciones de Rusia de asegurar un punto de apoyo en mares cálidos. Inicialmente, esta relación soviético-siria fue descrita por Hélène Carrère d'Encausse (1975, p. 244-248) como una "alianza sin tratado". Sin embargo, el 8

de octubre de 1980, se firmó un acuerdo de amistad y cooperación en Moscú entre el presidente sirio Hafez al-Assad y el líder soviético Leonid Brezhnev, consolidando su alianza por veinte años. En 1996, el entonces ministro de Asuntos Exteriores Evgueni Primakov buscó restablecer la diplomacia rusa en Oriente Medio durante una gira por países árabes, un giro que se interrumpió por la postura de Rusia tras el 11 de septiembre. Durante este tiempo, Rusia se posicionó como el principal defensor de la causa árabe, reafirmando la importancia del orientalismo soviético en la política exterior rusa.

Así, la intervención de Moscú en Siria se puede entender dentro del contexto de su política histórica en Oriente Medio, particularmente a través de su apoyo continuo al régimen baazista desde la llegada al poder de Hafez al-Assad en 1971. El gobierno sirio liderado por los alauíes, conocido por su secularismo y apertura a ideologías izquierdistas y progresistas, estableció fuertes vínculos con la Unión Soviética a lo largo de la década de 1970, con Moscú proporcionando ayuda sustancial, apoyo militar y armas. Cuando Putin asumió la presidencia en 2000 y Bashar al-Assad la de Siria, la relación entre ambos países se renovó. Esto implicó la expansión de la presencia militar rusa en Siria, con la incorporación de la base aérea de Khmeimim, ubicada al sureste de Latakia, junto con la base naval de Tartus, y la apertura de una nueva base militar en las zonas controladas por los kurdos en 2019.

El apoyo a al-Assad y su objetivo de salvaguardar sus "activos" geoestratégicos en Siria deben interpretarse en este contexto. Rusia pudo reforzar su posición y establecer una "burbuja aeromarítima" (Mongrenier, 2016) alrededor de Siria y sus aproximaciones debido a la confrontación militar en 2015 y la relación recíproca entre Crimea y la costa siria a través del Bósforo. Las operaciones militares rusas destacaron el rol previamente subestimado de la flota del Caspio, que se utilizó para disparar misiles de crucero, así como el fortalecimiento de los lazos militares con Irán.

Si bien este acercamiento está principalmente impulsado por consideraciones geopolíticas, dada la proximidad de Siria a varios países de interés para las potencias occidentales, como Israel, Irak y Turquía, Putin también hizo un gesto significativo en 2005 al perdonar el 75% de

la deuda de Siria, que ascendía a 14 mil millones de dólares (Allevi, 2020). Con la intervención militar directa en la guerra civil siria, Rusia mantuvo a Siria como un estado unificado y preservó su punto de apoyo en Oriente Medio. Como resultado del despliegue, Rusia salvó a un régimen “cliente”. Esta alianza no solo fortalece la posición de Rusia en Siria, sino que demuestra a otros actores regionales que Moscú es un socio confiable.

FIGURA 1. *El presidente ruso Vladimir Putin asiste a una reunión con el presidente sirio Bashar al-Assad en el Kremlin en Moscú, Rusia, el 15 de marzo de 2023.*



Fuente: Sputnik/Vladimir Gerdo/Pool a través de REUTERS.

FIGURA 2. El presidente ruso Vladimir Putin abraza al presidente sirio Bashar al-Assad en la residencia de Bocharov Ruchei en el complejo turístico de Sochi, en el mar Negro.



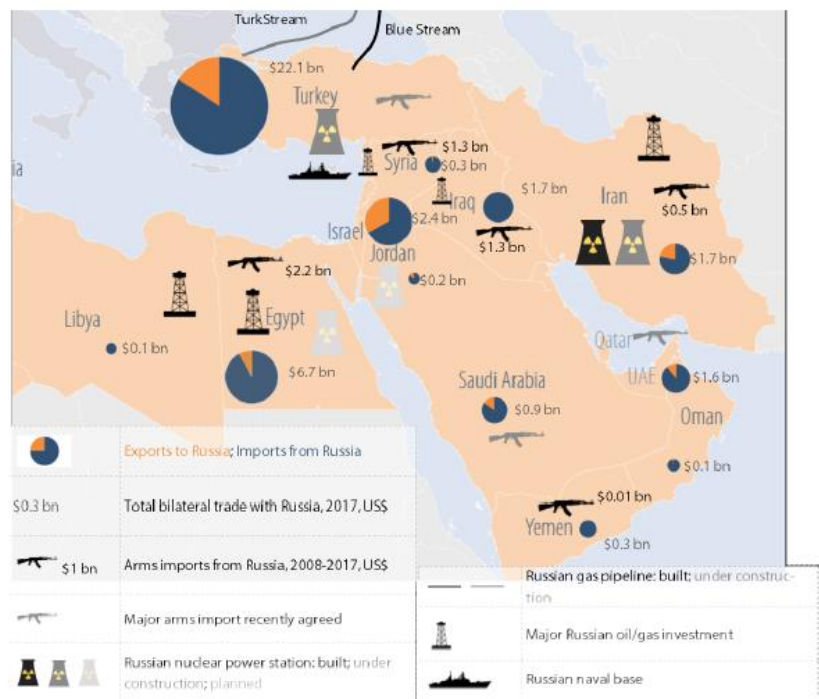
Fuente: Mikhail Klimentyev/Kremlin Pool a través de AP.

5.2. INTERESES ECONÓMICOS

Además, Rusia se enfoca en expandir su influencia en los sectores económicos de la región, particularmente en las ventas de armas, energía nuclear, petróleo, gas y mercados de alimentos. Rusia se ha convertido en un proveedor clave de armamento para los países de Oriente Medio, y su participación en los mercados energéticos es fundamental para su economía. El mapa de Russell (2018) ilustra los compromisos económicos de Rusia en la región.

El mapa muestra cómo Rusia ha fortalecido sistemáticamente sus vínculos económicos, posicionándose como un actor importante en venta de armas y mercados de energía: inversión en petróleo y gas, importaciones de armas (1.3 mil millones de dólares entre 2008 y 2017) y comercio bilateral (0.3 mil millones de dólares en 2017). Las importaciones de armas de Siria desde Rusia aumentaron un 75 % entre 2018 y 2022. Borshchevskaya, A. (2024).

FIGURA 3. Influencia económica y militar de Rusia en el Medio Oriente y el Norte de África.



Fuente: EPRS (2018, p. 10).

Desde principios de 2018, las empresas rusas han comenzado a involucrarse de manera creciente en la economía de Siria, especialmente en los sectores de energía y minería. El principal interés de Moscú se centra en los recursos de petróleo y gas de Siria, pero la minería de fosfatos—donde Siria posee algunas de las mayores reservas globales—también ha demostrado ser comercialmente exitosa. En 2023, el Ministerio de Petróleo de Siria formalizó un acuerdo con la empresa rusa Sroytransgaz, otorgándole los derechos para extraer y exportar 2.2 millones de toneladas de fosfato anualmente durante un período de 49 años. Bajo este acuerdo, la empresa recibe el 70% de los ingresos, mientras que el gobierno sirio retiene el 30% (Yazigi, 2018). Esta expansión subraya los objetivos estratégicos de Rusia de controlar recursos vitales y refuerza aún más su papel en la configuración de la recuperación económica de Siria tras el conflicto.

5.3. CONTRARRESTANDO EL TERRORISMO

La acción militar de Rusia en Siria se ha presentado principalmente como una operación antiterrorista, dirigida a combatir grupos como el Frente al-Nusra y el Estado Islámico, que representan una amenaza directa para Rusia, especialmente en regiones como el Cáucaso Norte, con gran población musulmana. Moscú teme que, si las ideologías extremistas se propagan desde Oriente Medio hacia su vecindario postsoviético, esto podría alimentar el extremismo musulmán dentro de sus propias fronteras. Al participar en Siria, Rusia busca prevenir y eliminar una posible fuente de inestabilidad.

El Kremlin, especialmente a través de las declaraciones de Putin en 2015, subrayó que la seguridad nacional de Rusia y la estabilidad regional estaban en riesgo debido al auge de las fuerzas islamistas radicales en Siria. El discurso de Putin destacó las ambiciones de Estado Islámico de establecer una base en Siria e Irak para expandirse y ejercer influencia sobre el mundo islámico, lo que representaba una amenaza directa para la seguridad global: "Al establecer una base en Siria e Irak, el Estado Islámico está expandiéndose activamente hacia otras regiones con el objetivo de dominar el mundo islámico—y más allá. Esta organización claramente tiene ambiciones más amplias. La situación es más que peligrosa" (Putin, 2015, p. 22).

La retórica de Putin tiene una fuerte carga moral, particularmente a través de su comparación de Estado Islámico con Hitler, lo que posiciona a Estado Islámico como una encarnación del mal absoluto que requiere una respuesta unificada del mundo civilizado (Putin, 2015, p. 21). Sitúa los esfuerzos de Rusia contra el terrorismo como inquebrantables, haciendo paralelismos históricos con la oposición de la URSS al terrorismo durante la Segunda Guerra Mundial. "Rusia siempre ha estado firmemente en contra del terrorismo en todas sus formas" (Putin, 2015, p. 18). Dentro de este contexto, Putin aboga por la cooperación directa con las fuerzas gubernamentales sirias, afirmando que "nadie más que las fuerzas del gobierno del presidente Assad... lucha realmente contra Estado Islámico y otros grupos terroristas" (Putin, 2015, p. 19). Este discurso impulsa una visión renovada de las relaciones internacionales,

centrada en la lucha contra el terrorismo, el respeto al derecho internacional y la promoción de la cooperación, alineándose con los valores e intereses estratégicos de Rusia.

La elección de Putin de utilizar las Naciones Unidas como su plataforma es destacable, ya que critica el intervencionismo de Estados Unidos en Oriente Medio y las respuestas europeas al islam radical, lo que señala el deseo de Rusia de reafirmar su influencia en la región. Recurre a la lógica del "pensamiento de bloques" propio de la Guerra Fría, presentando a Siria como una región geoestratégica comparable a Ucrania, que, según su interpretación, fue desestabilizada por "golpes de Estado respaldados por fuerzas extranjeras" que aprovecharon el descontento interno (Putin, 2015, p. 31). Condena la "exportación de las llamadas 'revoluciones democráticas'" (Putin, 2015, p. 10) y critica a la "oposición moderada" respaldada por Occidente en Siria por un supuesto suministro de armas a grupos terroristas (Putin, 2015, p. 16).

5.4. DESEO DE PROYECTAR PODER EN ORIENTE MEDIO

Además de las conexiones históricas, Rusia busca ampliar su influencia en una región dominada por Occidente. La política exterior rusa se basa en identificar al enemigo: el 68% de los rusos señalaron a Estados Unidos (Levada Center, 2018, citado en Statista, 2018). Y esta capacidad ayuda a redefinir el sistema de alianzas en la región, como lo demuestra la creación de un regionalismo multipolar con actores regionales clave, como Turquía, Irán y Siria (Gause, 2017). Este enfoque se refleja en la asociación, aunque no formal, entre Putin, Erdoğan y Rouhani, quienes participaron en conferencias tripartitas en 2017 y 2018 en Sochi (22 de noviembre de 2017), Ankara (4 de abril de 2018) y Teherán (7 de septiembre de 2018) para discutir la situación en Siria. La relación con Irán se fortaleció mediante un proyecto de infraestructura de 40 mil millones de dólares acordado en 2016. Estas alianzas forman parte del poder militar ruso, que ha demostrado ser indispensable en Siria.

Rusia ha establecido una presencia militar en el este del Mediterráneo que ninguna otra gran potencia militar —ni Estados Unidos, ni Israel, ni Turquía— puede ignorar. El despliegue de sistemas de defensa aérea en Siria, los ataques con misiles lanzados desde el mar Caspio, las

operaciones en el espacio aéreo congestionado de Siria, que obligaron a Estados Unidos a coordinar sus operaciones con las de Rusia, y la presencia —aunque limitada— sobre el terreno, han creado el efecto de una presencia militar rusa en Oriente Medio que supera con creces sus modestos activos militares (en comparación con los de Estados Unidos) en términos navales, aéreos y terrestres (Rumer, 2019).

La ubicación estratégica de Siria, en la intersección de Europa, Asia y África, otorga a Rusia la capacidad de influir en la política de Oriente Medio, los flujos energéticos y las dinámicas de seguridad en Europa y Asia, consolidando su control sobre el país.

La asertividad de Rusia refleja una tendencia hacia el multipolarismo, donde ningún estado domina los asuntos globales. Rusia busca un mundo con varias potencias, actuando de manera independiente de Occidente y, a veces, junto a China. No obstante, aún es incierto si esto representa un equilibrio multipolar o una redistribución del poder a favor de la dominación rusa.

6. RESULTADOS

Durante una reunión del Consejo de Líderes de la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO) en Astana, Kazajistán, Putin declaró que estas alianzas actúan "como un motor poderoso para los procesos de desarrollo global y el establecimiento de una verdadera multipolaridad". La frase "verdadera multipolaridad" invita a reflexionar sobre el significado que Putin atribuye al concepto. "Un mundo multipolar se ha convertido en una realidad. La SCO y los BRICS son los pilares principales del nuevo orden mundial emergente". ¿Indica esto un regreso a un mundo multipolar tras el dominio estadounidense, o la aparición de una nueva multipolaridad con Rusia y otros países BRICS como sus principales ejes?

Desde una perspectiva realista, la distribución del poder en las relaciones internacionales es descentralizada, y no existe un líder global que monopolice el poder coercitivo ni posea la legitimidad para usarlo. Esto también significa que ninguna otra entidad u organización internacional es superior a la soberanía estatal (Nau, 2015, p. 39).

Desde 2015, Rusia ha estado enfrentándose a las potencias occidentales por su interpretación del mundo y del sistema internacional mismo. Putin (2015) declaró que "nadie debe conformarse con un solo modelo de desarrollo, considerado como el único aceptable". Esta confrontación se refleja en el discurso de Lavrov durante la 79ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas el 28 de septiembre de 2024: "Occidente no solo ignora la 'cooperación global' que nuestro Secretario General defiende, sino que en sus documentos doctrinales acusa abiertamente a Rusia, China, Bielorrusia, Corea del Norte e Irán de amenazar su dominio" (párr. 16). El ministro de Relaciones Exteriores ruso condena así el hegemonismo occidental: "Es evidente para la mayoría global que la confrontación y el hegemonismo no resolverán los problemas globales. Solo obstaculizan artificialmente el proceso objetivo de formación de un orden mundial multipolar basado en la igualdad de derechos para grandes y pequeños países, el respeto por la dignidad humana, la igualdad de género y el derecho de los pueblos a determinar su propio destino" (párr. 22).

Lavrov (2016) ya había denunciado este hegemonismo ocho años antes en Munich, comparándolo con un "dictado" y afirmando que "el ego-centrismo centrado en la OTAN [...] perjudica los esfuerzos para abordar amenazas reales, no inventadas". Reiteró esta postura en 2024, culpando a Occidente del incremento del terrorismo global y de la creación de grupos terroristas como Al-Nusra o Estado Islámico en Siria: "No debemos olvidar el 'historial' de aquellos que exigen que el resto del mundo siga sus 'reglas' [...] La guerra en Siria dio lugar al Frente Al-Nusra" (párr. 12).

Esta nueva multipolaridad, comparada con un "antiamericanismo" (Kratochvil, 2002), renueva la lógica de los actores, pero descansa sobre los mismos principios: "unidad global para una paz y armonía justas" (Putin, 2024). Rusia se presenta como portadora de justicia, valor antes monopolizado por Occidente. Esto refleja un intento de invertir el orden mundial y el sistema de valores con una perspectiva cultural y política diferente. Por tanto, es legítimo cuestionar el significado de la paz y la justicia desde el punto de vista ruso, conceptos que supuestamente guían esta nueva multipolaridad.

El período de 2015 a 2024 marca una transición de un mundo unipolar a uno multipolar, con las guerras en Ucrania y Siria como puntos clave. Estas contiendas reconfiguran la geopolítica global y ponen fin a la fallida estrategia de "cambio de régimen" iniciada en Libia en 2011, que fracasó por la "ideología euroatlanticista exclusiva" (Thomann, 2021).

Este discurso de 2024 debe verse como enraizado en el tiempo y en un proceso que, posiblemente, comenzó después de la guerra en Siria, cuando Putin aprobó el Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa el 30 de noviembre de 2016. Este documento analiza el sistema internacional, ahora dominado por el policentrismo y una pluralidad de modelos sociopolíticos: "El mundo está pasando por cambios fundamentales relacionados con la aparición de un sistema internacional multipolar. La estructura de las relaciones internacionales está volviéndose cada vez más compleja. La globalización ha conducido a la formación de nuevos centros de poder económico y político. El poder global y el potencial de desarrollo se están descentralizando y trasladando hacia la región de Asia-Pacífico, erosionando el dominio económico y político global de las tradicionales potencias occidentales. La diversidad cultural y civilizacional del mundo y la existencia de múltiples modelos de desarrollo son más claras que nunca" (sección II, 4).

¿Debería considerarse el 2016 como "el año sirio de Moscú [y el año de] la multipolarización del mundo" (Facon, 2016)? En efecto, aunque la guerra en Ucrania y la reacción occidental a la invasión rusa condujeron al aislamiento de Rusia en 2014–2015, el acercamiento de Rusia a socios asiáticos, en foros como la SCO, y su intervención en Siria permitieron a Rusia abrir un nuevo capítulo en su política internacional, confrontando al Occidente con sus responsabilidades y contradicciones. Esto es evidente en el discurso de Putin ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, donde culpa a Occidente por la inestabilidad en Oriente Medio, citando los grupos terroristas apoyados o incluso creados o utilizados por Occidente como instrumentos de conflicto (Putin, 2015). Putin critica la insistencia de Occidente en la salida de al-Assad, lo que considera un intento de borrar los fracasos occidentales.

En 2015-2016, Rusia regresó al entorno diplomático. Además de la visita del presidente Hollande a Moscú en noviembre de 2015, Gérard

Larcher lo hizo en febrero de 2015 y abril de 2016, Emmanuel Macron en enero de 2016, y Ségolène Royal en mayo de 2016. La canciller Merkel estuvo en Rusia en mayo de 2015, y los parlamentarios alemanes fueron recibidos en la Duma al año siguiente. El primer ministro italiano, Matteo Renzi, también visitó Rusia varias veces, declarando en Rimini en agosto de 2015 que "construir Europa sin Rusia es un error".

Rusia intentó mostrar a Europa los beneficios de su intervención en Siria, destacando la lucha contra el terrorismo, aunque inicialmente vista como una distracción de su guerra en Ucrania. La acción en Siria también subrayó la capacidad militar y diplomática de Rusia, facilitando negociaciones clave sobre el desarme químico sirio y el programa nuclear iraní.

El objetivo geopolítico inicial de Rusia era establecer un diálogo con Washington en 2016, como se vio en los intercambios entre Lavrov y Kerry, que llevaron a un cese de hostilidades en Siria en febrero de 2016 (Menkiszak, 2016). El realismo de la política exterior rusa se refleja en su enfoque en el poder militar intentando demostrar una fuerza creíble. La intervención en Siria, fuera del espacio postsoviético y sin la aprobación de EE. UU. o instituciones internacionales, refleja esta estrategia, que ya se anticipaba con la acción en Crimea: mostrar capacidad militar y competir con EE. UU. en intervencionismo y gestión de conflictos.

La multipolaridad rusa se basa en el "balance de poder", un concepto central del realismo, para mantener el orden en un sistema anárquico. En Siria, refleja un realismo defensivo, pues la creciente influencia de EE. UU. en Oriente Medio se percibe como una amenaza a la estabilidad internacional. Las acciones rusas buscan mantener su influencia en Siria, desafiar el poder estadounidense y evitar su hegemonía, justificando su participación en un equilibrio contra EE. UU. Rusia también participó en un diálogo militar en Siria, forzando a Washington a reconocer su interés en preservar el régimen de Assad (Piotrowski, 2015).

La guerra en Siria también permite a Rusia reafirmar su liderazgo en el nuevo orden multipolar delineado por Putin, dado que China permanece relativamente pasiva en la cuestión siria, a pesar de respaldar la postura de Moscú sobre Assad. De este modo, Siria puede interpretarse como un pivote geopolítico en esta nueva multipolaridad (Thomann, 2021),

marcando el fracaso del cambio de régimen y la interrupción de las revoluciones democráticas promovidas por Estados Unidos y sus aliados, revoluciones que Rusia considera como una estrategia atlanticista para imponer un mundo unipolar. Moscú se ha posicionado como “la antítesis de Washington” (Rumer, 2019), una gran potencia dispuesta a utilizar la fuerza militar para apoyar a sus aliados.

En este contexto, la guerra en Siria puede analizarse como una guerra por poder entre Rusia y Estados Unidos para delinear esferas geopolíticas de influencia. La preservación de Siria como un Estado baazista podría significar la reintegración del país en esta nueva configuración regional.

7. CONCLUSIONES

Las operaciones militares de Rusia en Siria ejemplifican una estrategia calculada para desafiar el orden mundial unipolar y promover un sistema global multipolar. A través de la alineación de sus acciones con las teorías del realismo ofensivo y la teoría del Rimland, Rusia busca expandir su influencia y proyectar poder en regiones geoestratégicamente relevantes, como Oriente Medio. No obstante, la evaluación de si este giro hacia el multipolarismo resulta beneficioso o desestabilizador sigue siendo un tema de debate. La intervención rusa ha, indudablemente, retado la hegemonía occidental, pero las repercusiones a largo plazo sobre la estabilidad global y el orden regional aún permanecen inciertas.

La intervención de Rusia en Siria es multifacética, abarcando tanto intereses tácticos como estratégicos, tanto militares como económicos. Siguiendo una lógica de guerra híbrida, Rusia ha llevado a cabo acciones cinéticas que combinan y coordinan estrategias militares y no militares para optimizar los resultados (Bilal, 2024): apoyo a militantes armados, involucramiento del Grupo Wagner, campañas de propaganda y desinformación, maniobras de influencia política y estrategias diplomáticas y económicas. Estas acciones también trascienden los límites de la guerra convencional (por ejemplo, el uso de fósforo, como lo señaló Human Rights Watch, 2016).

Las acciones de Rusia en Siria han alterado significativamente el equilibrio de poder, inaugurando una nueva fase en la geopolítica mundial.

Si bien Rusia ha logrado posicionarse como un actor clave cuyos intereses deben ser considerados, aún no ha impuesto de manera definitiva sus soluciones preferidas. Las cuestiones cruciales que enfrenta el Kremlin en la actualidad giran en torno a si debe conformarse con mantener su estatus como una "nación indispensable" o asumir mayores riesgos en aras de definir un conjunto de aspiraciones globales más asertivas.

8. REFERENCIAS

- Allevi, J. J. (2020, July 8). Syrie aujourd'hui: Poutine est le vrai patron et impose sa stratégie à Bachar al-Assad. *Géo*.
<https://www.geo.fr/geopolitique/syrie-aujourd'hui-poutine-est-le-vrai-patron-et-impose-sa-strategie-a-bachar-al-assad-201207>
- Alvarez-Ossorio, I. (2019). The Syrian conflict: A hostage to geopolitics. *IEMed*.
<https://www.iemed.org/publication/the-syrian-conflict-a-hostage-to-geopolitics/> [consultado el 7 de agosto de 2024].
- Arbatov, A. (2000). Nacional'naya bezopasnost' Rossiya v mnogopol'arnom mire [Russia's national security in a multipolar world]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, (10), 21–28.
- Bilal, A. (2024, April 26). La guerre hybride menée par la Russie contre l'Occident. *NATO Review*.
<https://www.nato.int/docu/review/articles/2024/04/26/la-guerre-hybride-menee-par-la-russie-contre-loccident/index.html>
- Blank, S. (2018). Beyond Syria: Moscow's objectives in the Middle East. *Atlantic Council*.
- Borshchevskaya, A. (2024, March 9). How the Middle East became an arena for Putin's power struggle with the US. *The Washington Institute for Near East Policy*. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-middle-east-became-arena-putins-power-struggle-us>
- Carrère d'Encausse, H. (1975). *La politique soviétique au Moyen-Orient 1955-1975*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Casula, P., & Katz, M. N. (2018). The Middle East. In A. P. Tsygankov (Ed.), *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy* (pp. 35–44). London & New York: Routledge.
- Cohen, A. (2001, July 18). The Russia-China Friendship and Cooperation Treaty: A Strategic Shift in Eurasia? *Heritage Foundation*.
<http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1459.html>

- Facon, I. (2016). L'année syrienne de Moscou et la "multipolarisation" du monde : la Russie en quête d'un rebond. In A. Dubien (Ed.), *Russie 2016 : Regards de l'Observatoire franco-russe* (pp. 35–44).
- Gause, F. G. (2017). Russia and the regional order in the Middle East. *International Affairs Journal*.
- Guekjian, O. (2023). The objectives of Russia's military intervention in Syria. *The Maghreb Review*, 42, 274–306.
- Hill, F., & Gaddy, C. (2013). *Mr. Putin: Operative in the Kremlin*. Brookings Institution Press.
- Human Rights Watch. (2016, October 19). Syria/Russia: Incendiary weapons burn in Aleppo, Idlib: Increasing attacks on civilian areas since joint operation began. Human Rights Watch.
<https://www.hrw.org/news/2016/10/19/syriarussia-incendiary-weapons-burn-aleppo-idlib>
- Kaminsky, C., & Kruk, S. (1988). *La stratégie soviétique au Moyen-Orient*. Presses Universitaires de France.
- Katz, M. N. (2018). Support opposing sides simultaneously: Russia's approach to the Gulf and the Middle East. Al Jazeera Center for Studies.
<https://studies.aljazeera.net/en/reports/2018/08/support-opposing-sides-simultaneously-russias-approach-gulf-middle-east-180823104054250.html> [consultado el 1 de octubre de 2024].
- Kegley, C. W., Jr., & Raymond, G. A. (1994). *A multipolar peace?* New York, NY: St. Martin's Press.
- Kratochvíl, P. (2002). Multipolarity: American theory and Russian practice. Paper presented at the Annual CEEISA Convention, Moscow, Russia.
<https://www.files.ethz.ch/isn/31431/2002-00-Multipolarity.pdf>
- Kuznetsov, A. (2020). Russia's military interventions and the shifting balance of power in the Middle East. *Middle East Policy Journal*.
- Lavrov, S. (2016, February 13). Speech by Sergei Lavrov at the Munich Security Conference. Munich Security Conference.
- Lavrov, S., & Putin, V. (2024, September 28). Debate general en la 79ª temporada de sesiones de la Asamblea General de la ONU, Nueva York. Recuperado de https://mid.ru/es/foreign_policy/news/1972774/ [consultado el 7 de octubre de 2024].
- Lebow, R. N., & Risse-Kappen, T. (Eds.). (1996). *International relations theory and the end of the Cold War*. New York, NY: Columbia University Press. <http://www.ciaonet.org/book/lebow>

- Levada Center. (2018). Who Russians consider their greatest enemies [Poll]. Statista. <https://www.statista.com/chart/12492/who-russians-consider-their-greatest-enemies/>
- Menkiszak, M. (2016, February 24). The Russian-American declaration on Syria: A success for Moscow. OSW Analysis.
- Mongrenier, J. (2016). Poutine et la mer. Forteresse « Eurasie » et stratégie océanique mondiale. *Hérodote*, 163(4), 61–85. <https://doi.org/10.3917/her.163.0061>
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among nations*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Mearsheimer, J. J. (2001). Foreign Affairs Interview. http://www.foreignaffairs.org/articles/interview_Mearsheimer.htm
- Nau, H. R. (2015). *Perspectives on international relations: Power, institutions, and ideas* (4th ed.). CQ Press.
- Petkova, M. (2020). What has Russia gained from five years of fighting in Syria? Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/features/2020/10/1/what-has-russia-gained-from-five-years-of-fighting-in-syria> [consultado el 30 de septiembre de 2024].
- Pieper, M. (2019). The ‘rising power’ status and the evolution of international order: Conceptualising Russia’s Syria policies. *Europe-Asia Studies*, 71(3), 365–387.
- Piotrowski, M. A. (2015, October 2). Operation Alawistan: The implications of Russia’s military presence in Syria. *PISM Bulletin*, 88(820), 2.
- Polyakova, A. (2018). Putin’s true victory in Syria isn’t over ISIS. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/opinions/putins-true-victory-in-syria-isnt-over-isis/>
- Putin, V. (2015, September 28). Statement by H.E. Vladimir Putin, President of the Russian Federation, at the 70th Session of the United Nations General Assembly. United Nations General Assembly, New York. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/28/read-putins-u-n-general-assembly-speech/> [consultado el 27 de agosto de 2024].
- Rumer, E. (2019, June). The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action. In *The Return of Global Russia*. Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/files__Rumer_PrimakovDoctrine_final.pdf

- Russell, M. (2018). Russia in the Middle East: From sidelines to centre stage. European Parliament.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630293/EP_RS_BRI\(2018\)630293_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630293/EP_RS_BRI(2018)630293_EN.pdf)
- Semenov, K. (2018). Russia-Turkey ties face 'moment of truth' over Syria's Idlib. Al-Monitor. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/07/russia-turkey-syria-idlib.html> [consultado el 30 de septiembre de 2024].
- Spykman, N. (1942). America's strategy in world politics: The United States and the balance of power. Oxford University Press.
- Thomann, P.-E. (2021, December 22). Syrie, pivot géopolitique de la nouvelle multipolarité mondiale. Eurocontinent.
<https://www.eurocontinent.eu/syrie-pivot-geopolitique-de-la-nouvelle-multipolarite-mondiale/>
- Trenin, D. (2016). Russia in the Middle East: Moscow's objectives, priorities, and policy drivers. Carnegie Moscow Center.
- Waltz, K. N. (1979). Theory of international politics. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Waltz, K. N. (2000). Structural realism after the Cold War. *International Security*, 25(1), 5–41.
- Yazigi, J. (2018, September 28). La Russie étend son contrôle à des secteurs stratégiques de l'économie syrienne. Le Commerce du Levant. Recuperado de <https://www.lecommercedulevant.com/article/28568-la-russie-etend-son-contrôle-a-des-secteurs-strategiques-de-leconomie-syrienne> [consultado el 27 de agosto de 2024].

LEGAL AND GEOPOLITICAL ASPECTS OF ARMENIA- AZERBAIJAN BORDER DELIMITATION IN POST- CONFLICT NAGORNO KARABAKH

JORDI XUCLÀ

Ramon Llull University

1. INTRODUCTION

This study delves deeply into the complex process of border delimitation between Azerbaijan and Armenia, emphasizing the persistent challenges that have emerged since the 2020 conflict. The long-term occupation of approximately 20% of Azerbaijan's internationally recognized territory by Armenia, following the dissolution of the USSR, has created one of the most protracted territorial disputes in the post-Soviet era. Armenian forces unilaterally controlled Nagorno-Karabakh and adjacent districts, asserting claims based on historical, ethnic, and security arguments. Azerbaijan's decisive military gains during the 2020 conflict, supported by Turkey, have since led to an intensification of diplomatic efforts aimed at resolving these territorial disputes. Yet, despite some progress, the majority of the borders between these two nations remain unofficial, contributing to a continuation of regional instability and political tension.

It evaluates the border agreements that have been reached, the disputes that remain unresolved, and the ongoing attempts to reach a comprehensive peace agreement. The research demonstrates that the involvement of external actors - such as Russia, the European Union, and the United States - has often been more unconstructive than helpful, prolonging the conflict. The article posits that a sustainable resolution may be more achievable if Azerbaijan and Armenia can engage in direct negotiations, independent from the influence of external powers, though this remains an elusive goal given the geopolitical dynamics of the

region. The importance of this study also lies in its originality, as, in addition to its broad inter- and multidisciplinary approach, it will be one of the first works written after the war fought between September and November 2020, focusing on border delimitation.

The South Caucasus, known for its considerable geopolitical instability, holds significant strategic value due to its location at the intersection of Europe, Asia, and the Middle East. This region has experienced numerous conflicts throughout its history, yet none have been as enduring or intense as the Armenia-Azerbaijan war over Nagorno-Karabakh (De Waal, 2013). The origins of this conflict are rooted in a complex mix of historical territorial claims, which were further amplified by the collapse of the Soviet Union and as Cornell mention in his book the borders between autonomous territories were often awkwardly drawn, cutting across ethnic groups (2001, p.24).

2. METHODOLOGY

This qualitative investigation combines a comprehensive historical analysis with an in-depth examination of current diplomatic efforts in geopolitical and legal terms.

3. HISTORICAL FRAMEWORK

Nagorno-Karabakh, a small landlocked region with an ethnic Armenian majority, was granted autonomy as an enclave within Turkic-majority Azerbaijan during the early Soviet era (Libaridian, 1993). This arrangement functioned relatively smoothly while the Soviet Union remained strong and unified. However, as nationalism grew, the situation became more volatile. As Ernest Gellner observed, “not all nationalisms can be satisfied because the satisfaction of some spells the frustration of others” (Yavuz & Gunter, 2020, p. 12). Gellner further noted that “this argument is further and immeasurably strengthened by the fact that very many of the potential nations of this world live not in compact territorial units but intermixed with each other in complex patterns. It follows that a territorial political unit can only become ethnically homogeneous, in such cases, if it either kills, or expels, or assimilates all non-nationals.

Their unwillingness to suffer such fates may make the peaceful implementation of the nationalist principle difficult” (Gellner, 1983, p. 1-2). It is an argument that aptly applies to Nagorno-Karabakh.

This conflict intensified in 1988 when ethnic Armenians in Nagorno-Karabakh sought to secede and join Armenia (Libaridian, 1993). With the dissolution of the Soviet Union in 1991, this movement gained momentum, sparking a full-scale war between Armenia and Azerbaijan. The war continued until a Russian-brokered ceasefire in 1994, yet this ceasefire failed to resolve the underlying territorial disputes, effectively freezing the conflict. As a result, Nagorno-Karabakh and seven adjacent Azerbaijani districts remained under Armenian control (Herzig, 1999; De Waal, 2013; Croissant, 1998), solidifying a fragile status quo that would shape regional geopolitics for decades.

Armenia justified its control over these territories by invoking security concerns and claiming that the ethnic Armenian population in Nagorno-Karabakh had a legitimate right to self-determination. This right is closely associated with fundamental principles of modern international law and the United Nations framework, including the prohibition against the use or threat of force outlined in Article 2(4) of the UN Charter—a principle also recognized under customary international law (Cassese, 1995; United Nations, 1945; Crawford, 2006). However, Armenia's pursuit of self-determination in Nagorno-Karabakh involved the use of force and the displacement of Azerbaijani residents, actions that generally conflict with the UN's standards on self-determination, which emphasize peaceful methods and respect for territorial integrity (UN Charter, Article 2; Cornell, 2001; Hannum, 1996).

Armenia's stance was further strengthened by national identity and historical grievances, portraying the struggle of the Karabakh Armenians as a vital fight for survival. As Michael Croissant observes, "Armenia's position was bolstered by its interpretation of self-determination, which framed the Karabakh Armenian's struggle as an existential fight for survival" (Croissant, 1998, p. 63). This perspective, deeply rooted in Armenia's historical experience, underpinned its claims in the Nagorno-Karabakh conflict.

Conversely, Azerbaijan viewed the occupation as a blatant violation of its territorial integrity and sovereignty, a stance affirmed by multiple United Nations Security Council resolutions. These resolutions, including 822, 853, 874, and 884, called for the withdrawal of Armenian forces from Azerbaijan's occupied territories and reaffirmed Azerbaijan's sovereignty over Nagorno-Karabakh (Cornell, 2011).

The 2020 Second Karabakh War marked a pivotal moment in the conflict. With substantial military support from Turkey, Azerbaijan reclaimed much of the territory it had lost during the earlier war (Global Europe Program, German Marshall Fund, 2021). This swift and strategic victory not only reshaped the political and territorial landscape of the South Caucasus but also highlighted the effectiveness of modern military technologies, such as drones and precision-guided weaponry (Mehtiyev, 2021; Markarova, 2021). Despite these territorial gains, however, deep-seated issues between Armenia and Azerbaijan, rooted in ethnic tensions, historical grievances, and mutual distrust, remain unresolved.

As De Waal notes, "while Azerbaijan's military success was decisive in reclaiming land, it failed to resolve the deeper issues of mutual distrust and ethnic division" (De Waal, 2021). The conflict left both nations grappling with social and psychological trauma, complicating efforts toward lasting peace and reconciliation (Hakobyan, 2022). The violence deepened ethnic divides, with ongoing grievances from past events now further inflamed by recent hostilities (Cornell, 2020).

The involvement of regional actors such as Turkey and Russia reflect broader strategic interests in the South Caucasus. Turkey's open support for Azerbaijan challenged Russia's traditional dominance, signalling a shift in the regional power structure (Altstadt, 2021). While the 2020 ceasefire, brokered by Russia, provided a temporary pause in hostilities, it failed to establish a sustainable framework for peace, leaving the conflict in a frozen yet volatile state (Petrosyan, 2022).

Karabakh, now frequently referred to as Transcaucasia to distinguish it from the Russian North Caucasus, or Ciscaucasia (Herzig, 1999), can be divided into three main areas: Nagorno-Karabakh, Lowland

Karabakh, and the eastern slopes of the Zangezur Mountains. While Karabakh is often associated with the former administrative boundaries of the Nagorno-Karabakh oblast, covering around 4,400 square kilometers (1,700 square miles), its total area spans approximately 8,223 square kilometers (3,175 square miles) (De Waal, 2013). Referred to as "Karabakh" or "Black Garden" since the 13th century, the region underwent significant transformation after the Second Karabakh War in November 2020. Azerbaijani authorities now refer to the whole area simply as "Karabakh," signalling its reintegration into Azerbaijan and affirming the nation's territorial integrity, with the term "Nagorno-Karabakh" no longer in official usage (Yavuz & Gunter, 2020).

4. DISCUSSION

4.1. INTERNATIONAL LAW AND BORDER DELIMITATION

International law plays a central role in the framework of border delimitation, particularly through the principles of territorial integrity and sovereignty. These concepts are codified in various international legal instruments, such as the United Nations Charter, which affirms the right of states to protect their territorial boundaries from external threats. The principle of *uti possidetis juris*, which maintains that former administrative borders should be respected after independence, has been pivotal in shaping territorial disputes in post-colonial and post-Soviet contexts.

The principle of *uti possidetis juris* first emerged in Latin America and Africa during decolonization and has been applied in international court rulings, such as *Burkina Faso v. Mali* (1986). Originating from Roman law, *uti possidetis juris* involved ownership over things and was temporary in nature. It was later, during the medieval period, that it became a norm of international relations, first in Latin America and then in Africa and Asia (Hasani, 2003). Outside the colonial context, the *uti possidetis juris* principle has been applied to the disintegration of the former Communist federations of Yugoslavia, Czechoslovakia, and the Soviet Union (Hasani, 2003).

As Shaw (1997) notes “The doctrine of *uti possidetis* may be seen as one aspect of the wider principle of territorial integrity and one that posits essentially that the boundaries of a new State are co-terminous with the frontiers of the preceding entity, whether a colonial territory or a constitutionally distinct area of an already independent State which has seceded”. However, Shaw also acknowledges the challenges this doctrine can present in ethnically diverse regions: “The application of *uti possidetis juris* in the post-Soviet space remains controversial, especially in cases involving ethnic claims.”

These insights highlight the dual role of *uti possidetis juris* in promoting stability while potentially exacerbating conflicts when historical or ethnic realities are overlooked.

The interplay between the principle of *uti possidetis juris* and the right to self-determination is a recurrent issue in post-colonial and post-Soviet border disputes, as both principles hold substantial legal significance. *Uti possidetis juris* aims to preserve existing administrative boundaries upon a state's independence to maintain territorial stability. However, this can conflict with self-determination, which emphasizes a people's right to determine their political status, potentially leading to secessionist movements (Shaw, 1997; Brownlie, 2008).

In the context of the South Caucasus, Azerbaijan and Armenia both invoke *uti possidetis juris* to support their territorial claims. Azerbaijan upholds Soviet-era administrative borders, asserting that Nagorno-Karabakh falls within its internationally recognized territory. Conversely, Armenia emphasizes the right to self-determination for Nagorno-Karabakh's ethnic Armenians, advocating for their autonomy or independence (Baudoin, 2015).

This tension is evident in various post-colonial and post-Soviet contexts. For instance, the International Court of Justice (ICJ) has addressed such conflicts, noting that while *uti possidetis juris* serves to maintain territorial boundaries, it must be balanced with the principle of self-determination. In the Frontier Dispute case between Burkina Faso and Mali, the ICJ stated that *uti possidetis juris* is a general principle that is logically connected with the phenomenon of obtaining independence, wherever it

occurs (ICJ, 1986). However, the Court also acknowledged that the application of this principle does not prevent the emergence of new states where the right to self-determination is exercised.

Similarly, in the dissolution of the former Yugoslavia, the Badinter Arbitration Committee emphasized that the principle of *uti possidetis juris* must be applied in conjunction with the right to self-determination, recognizing the complexities involved in balancing these principles (Badinter Arbitration Committee, Opinion No. 2, 1992).

These examples illustrate the ongoing challenges in reconciling *uti possidetis juris* with self-determination, particularly in regions with diverse ethnic compositions and historical territorial claims.

The United Nations Security Council (UNSC) has largely supported Azerbaijan's claim to territorial integrity through resolutions 822, 853, 874, and 884, which call for the withdrawal of Armenian forces from Azerbaijani territories and reaffirm Azerbaijan's sovereignty over Nagorno-Karabakh (UN, Cornell, 2011). Despite these legal precedents, the border delimitation process has been fraught with mutual distrust, conflicting legal interpretations, and a lack of effective enforcement mechanisms.

The principle of *uti possidetis juris* has played a significant role in shaping borders in post-colonial and post-imperial regions. Its application in Africa and Latin America has been pivotal in maintaining stability, but the unique historical and geopolitical context of the South Caucasus presents different challenges in its implementation.

4.2. GEOPOLITICS AND BORDER DELIMITATION

The geopolitical dynamics of the South Caucasus are integral to understanding the Armenia-Azerbaijan conflict, given the region's strategic location at the crossroads of Europe, Asia, and the Middle East. Historically, the region has been contested by major powers, including Russia, Turkey, and Iran. In recent years, the United States and the European Union have also sought to increase their influence in the region, driven by energy security concerns and efforts to contain Russian expansionism.

The importance of the South Caucasus as a geopolitical battleground can be analysed through Halford Mackinder's Heartland Theory. Mackinder (1904) argued that control of the "Heartland," which includes the South Caucasus, was essential for global dominance. The Zangezur corridor, connecting Azerbaijan to its exclave of Nakhchivan, exemplifies the strategic significance of the region. Controlling such corridors influences regional trade routes, security, and energy transit. Mackinder (1904) famously stated, "who rules the Heartland commands the World-Island, and who rules the World-Island commands the world."

Saul Cohen's (2003) theory of conflict zones complements Mackinder's analysis by explaining how regions situated at the intersection of competing spheres of influence are prone to protracted conflicts. In the South Caucasus, Russia, Turkey, and Western powers all have strategic interests. As Cohen (2003) notes, "the overlapping spheres of influence create a deadlock, making it difficult for local actors to resolve disputes without external interference".

4.3. ENERGY POLITICS AND THE SOUTH CAUCASUS: OIL, GAS, AND THE ARMENIA-AZERBAIJAN CONFLICT

The South Caucasus is not only a geopolitical hotspot but also a critical region for global energy markets. Azerbaijan's vast oil and gas reserves, as well as its role as a transit country for pipelines connecting the Caspian region with Europe, have made energy politics a central issue in the Armenia-Azerbaijan conflict. Control over key pipelines and energy routes has the potential to influence negotiations and affect the balance of power between regional and global players.

One of the most important energy projects in the South Caucasus is the Southern Gas Corridor (SGC), which transports natural gas from Azerbaijan's Shah Deniz field in the Caspian Sea to Europe. This network of pipelines, including the South Caucasus Pipeline (SCP), the Trans-Anatolian Pipeline (TANAP), and the Trans Adriatic Pipeline (TAP), is designed to reduce Europe's dependence on Russian gas and diversify its energy supply routes.

For Azerbaijan, the SGC is not only an economic lifeline but also a geopolitical tool. By supplying gas to Europe, Azerbaijan strengthens its ties with the European Union and enhances its role as a key energy partner. As Svante Cornell notes, "Azerbaijan's position as an energy exporter to Europe gives it leverage in its foreign policy, allowing it to assert its interests in the Armenia-Azerbaijan conflict while securing Western support" (Cornell, 2015).

The European Union's interest in the Southern Gas Corridor is primarily driven by its desire to reduce reliance on Russian energy, particularly in the wake of geopolitical tensions with Moscow. The SGC provides Europe with a direct supply of Caspian gas, bypassing Russian pipelines. However, the security of these pipelines is directly linked to the stability of the region. Any escalation in the Armenia-Azerbaijan conflict could threaten the infrastructure and disrupt gas supplies, making peace and stability in the South Caucasus a strategic priority for Europe.

4.4. THE BAKU-TBILISI-CEYHAN PIPELINE AND OIL POLITICS

In addition to natural gas, Azerbaijan is also a major oil exporter, with the Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) pipeline serving as a key route for transporting oil from the Caspian Sea to global markets. The BTC pipeline bypasses both Russia and Iran, making it a critical component of Western energy security strategy.

Control over these energy routes has long been a point of contention in the South Caucasus, as both Russia and Turkey seek to influence the region's energy exports. Brenda Shaffer emphasizes that "the BTC pipeline not only provides Azerbaijan with significant revenue but also enhances its geopolitical clout by reducing its dependence on Russia for energy transit" (Shaffer, 2009).

The Armenia-Azerbaijan conflict affects these energy politics in several ways. Azerbaijan's control over oil and gas pipelines gives it a significant strategic advantage, while Armenia's lack of access to these routes limits its economic and geopolitical leverage. Furthermore, the threat of renewed conflict or instability in the region raises concerns about the security of these critical energy corridors.

4.5. ENERGY POLITICS AND GEOPOLITICAL RIVALRIES

Energy politics is a central factor in shaping the Armenia-Azerbaijan conflict and the broader geopolitical dynamics of the South Caucasus. Control over oil and gas pipelines, such as the Southern Gas Corridor and the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline, has given Azerbaijan significant leverage in its negotiations with Armenia, while also attracting the attention of global powers like the European Union and the United States.

At the same time, regional players like Iran and China are becoming increasingly involved in the region, each pursuing its own strategic goals. While Iran seeks to balance its relations with both Armenia and Azerbaijan to prevent the rise of separatist movements and maintain its economic interests, China's involvement is driven by its broader Belt and Road Initiative and its desire to secure stable trade routes through the South Caucasus. As Shaffer notes, "the geopolitics of energy in the South Caucasus is not just about economic interests but also about the strategic positioning of regional and global powers" (Shaffer, 2009).

In this complex crossroads of interests, the Armenia-Azerbaijan conflict continues to be influenced by both regional rivalries and global energy politics, with the future of the region dependent on how these competing forces are managed and balanced.

4.6. PEACE NEGOTIATIONS BETWEEN ARMENIA AND AZERBAIJAN: CONTEXT AND CHALLENGES FOLLOWING THE 2020 SECOND KARABAKH WAR

The ongoing peace negotiations between Armenia and Azerbaijan were set into motion by the transformative events of the 2020 Second Karabakh War. This conflict decisively shifted the regional power dynamic, solidifying Azerbaijan's control over several contested territories and establishing a new status quo heavily favouring Baku (De Waal, 2021). While Russian and international mediation facilitated high-level meetings between the two nations through early 2023, these diplomatic engagements fell short of producing a comprehensive peace settlement. The obstacles were partly due to Armenia's gradual and challenging adaptation to the altered power balance, as well as internal political dynamics that complicated its approach to negotiations. By

2023, however, Prime Minister Nikol Pashinyan’s administration adjusted to the new political reality, showing willingness to negotiate directly with Azerbaijan on terms reflecting the changed landscape, implicitly conceding significant control over Nagorno-Karabakh (Giragosian, 2023).

4.7. ONGOING STALEMATES IN PEACE NEGOTIATIONS

Although incremental progress has been achieved, the path to a comprehensive peace remains fraught with substantive challenges. Key sticking points include Azerbaijan’s demand for constitutional revisions in Armenia, disputes regarding the exact demarcation of borders, and Azerbaijan’s push to establish the Zangezur corridor. Each of these issues involves deep-seated concerns about sovereignty, national identity, and regional security that are unlikely to be resolved in the short term (International Crisis Group, 2023).

4.8. CONSTITUTIONAL REVISIONS IN ARMENIA

Azerbaijan has called for amendments to the Armenian constitution, specifically concerning clauses that Baku interprets as supporting Armenian territorial claims to Nagorno-Karabakh. The 1990 Declaration of Independence, cited in Armenia’s constitution (1995), includes references to “reunification” with Nagorno-Karabakh. Azerbaijani officials argue that revising these clauses is essential to prevent future legal challenges and to affirm Azerbaijan’s sovereignty over the area (Shiriyev, 2023). For Armenia, however, altering constitutional provisions on such a foundational issue risks significant public backlash, particularly as national identity and historical claims to Nagorno-Karabakh hold deep cultural resonance (Caucasus Analytical Digest, 2023).

Political instability in Armenia compounds the difficulty of this demand. The 2023 protests in Yerevan, triggered by Azerbaijan’s consolidation of control in Karabakh, underscore Armenia’s volatile domestic climate. Azerbaijani policymakers reportedly view these potential constitutional amendments as a means to secure the agreement against potential future government reversals (ICG, 2023). A phased approach

that allows time for Armenian internal adjustments may be the only viable strategy to address this constitutional deadlock.

4.9. BORDER DELIMITATION AND THE ALMA-ATA AGREEMENT

Border delimitation remains one of the most sensitive aspects of the negotiations. Armenia has agreed, in principle, to base delimitation on the 1991 Alma-Ata Declaration, which affirmed the 1976 Soviet administrative borders as the basis for newly independent states' boundaries. However, this principle has encountered challenges on the ground due to Azerbaijan's expanded territorial control following the 2020 war, including strategically significant areas and buffer zones considered vital to Azerbaijan's security. Armenia's internal resistance to ceding any additional territory has intensified, highlighting the political sensitivities around the border issue (De Waal, 2022).

The discord between Armenia's insistence on the Alma-Ata framework and Azerbaijan's de facto control of areas beyond these Soviet-era borders presents a substantial gap to bridge. A phased approach, with a framework agreement that accepts Alma-Ata in principle while deferring detailed implementation discussions, could allow for progress without requiring immediate, sweeping decisions on contested border areas (Giragosian, 2023).

4.10. THE ZANGEZUR CORRIDOR

The Zangezur corridor, which would connect mainland Azerbaijan to its exclave of Nakhchivan through southern Armenia, represents another core contention. Azerbaijan asserts that this corridor is crucial for national security and economic integration, while Armenia has raised concerns about its sovereignty over any transit route passing through its territory. Although Azerbaijan initially proposed Russian forces to oversee security along the corridor, Armenia's move towards greater foreign policy diversification led to resistance, prompting consideration of European third-party contractors (Kucera, 2023).

Armenia's approach to the Zangezur corridor emphasizes reciprocal arrangements and national sovereignty, asserting that any route must

preserve Armenian territorial authority while seeking equivalent guarantees for Armenian citizens traveling through Azerbaijan. However, Azerbaijan's reservations over Armenia's reciprocal security demands have created a standstill on the issue (International Crisis Group, 2023). Additionally, the outcomes of what Baku termed "local antiterrorist measures" have heightened regional tensions, particularly regarding the proposed Zangezur Corridor. This route would connect Turkey with Azerbaijan through the Nakhchivan exclave, which is bordered by Armenia and Iran. The corridor would provide Turkey with direct overland access to the Caspian region and Central Asia. Iran, however, fears that the Zangezur Corridor would undermine its geo-economic importance and regional influence by disrupting its critical position as a transit route between Azerbaijan and Nakhchivan, Turkey and Central Asia, and among members of the Eurasian Economic Union (EAEU) overall (CATS,2023).

4.11. STRATEGIC ADVANTAGES OF A FRAMEWORK AGREEMENT

Given the existing power asymmetry and Azerbaijan's strategic advantage following the 2020 conflict, a framework peace agreement may serve as a feasible preliminary objective. Such an agreement could allow for diplomatic progress, leaving more complex issues for future rounds of negotiations (De Waal, 2022).

For Armenia, Prime Minister Pashinyan's strategy of reducing dependence on Russia and pursuing normalization with Turkey provides an avenue for diversifying Armenia's geopolitical ties. Armenia and Turkey have made cautious progress, agreeing in 2022 to mutual crossings for third-country nationals and direct cargo flights. However, Turkey has tied the success of these initiatives to the progress of Armenian-Azerbaijani negotiations (Caucasus Analytical Digest, 2023). Success in normalizing relations with Turkey could rebalance regional power dynamics, indirectly strengthening Armenia's negotiating position with Azerbaijan.

Conversely, Azerbaijan under President Ilham Aliyev has incentives to formalize a framework agreement that legitimizes its territorial gains. Hosting the 2024 United Nations Climate Change Conference (COP29) presents Azerbaijan an opportunity to highlight its diplomatic

achievements and attract foreign investment, further incentivizing a framework agreement that could consolidate Azerbaijan's influence in the region (Aslanli, 2023).

5. FINAL CONCLUSION: INCREMENTAL STEPS TOWARDS LASTING PEACE

While a complete peace deal between Armenia and Azerbaijan remains challenging, both countries, alongside international actors, stand to benefit from pursuing a framework agreement. By tackling foundational issues like constitutional amendments, border delimitation, and the Zangezur corridor in a phased manner, the framework could create a sustainable basis for lasting peace. Achieving incremental progress through a framework accord offers a realistic pathway towards broader regional normalization and integration, underscoring the importance of gradual diplomacy in the complex and sensitive context of the South Caucasus.

6. REFERENCES

- Aliyev, I. (2020). Statement on territorial integrity and the Karabakh conflict. Official Presidential Statement.
- Aslanli, A. (2023). The impact of regional players on the Armenia-Azerbaijan conflict. *Caucasus Analytical Digest*.
- Azar, E. (1990). *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Dartmouth Publishing.
- Bar-Tal, D. (2013). *Intractable Conflicts: Socio-Psychological Foundations and Dynamics*. Cambridge University Press.
- Burton, J. (1990). *Conflict: Resolution and Prevention*. St. Martin's Press.
- Cassese, A. (1995). *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*. Cambridge University Press.
- Cohen, S. B. (2003). *Geopolitics of the World System*. Rowman & Littlefield.
- Cornell, S. E. (2001). *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*. Routledge.
- Cornell, S. E. (2005). *Russia's Role in the Post-Soviet Space and the Armenia-Azerbaijan Conflict*. The Royal Institute of International Affairs.

- Cornell, S. E. (2011). *The International Politics of the Armenia-Azerbaijan Conflict*. M.E. Sharpe.
- Cornell, S. E. (2015). *Azerbaijan as an Energy Partner to Europe: The Role of the Southern Gas Corridor*. *Caucasus Analytical Digest*.
- Croissant, M. (1998). *The Armenia-Azerbaijan Conflict: Causes and Implications*. Praeger.
- De Waal, T. (2013). *Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*. New York University Press.
- De Waal, T. (2021). *The Armenian-Azerbaijani conflict: Implications for regional stability*. International Crisis Group.
- De Waal, T. (2022). *Understanding the Armenia-Azerbaijan peace process*. *Caucasus Analytical Digest*.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). *The Sage Handbook of Qualitative Research* (4th ed.). Sage Publications.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Penguin Books.
- Gellner, E. (1983). *Nations and Nationalism*. Cornell University Press.
- Giragosian, R. (2023). *Negotiations between Armenia and Azerbaijan: Shifting dynamics in 2023*. *Caucasus Analytical Digest*.
- Goudsozian, D. (2014). *Reflections on the Armenia-Azerbaijan peace process*.
- Hasani, E. (2003). *Uti Possidetis Juris: From Rome to Kosovo*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Herbst, J. (2005). *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton University Press.
- Herzig, E. (1999). *The New Caucasus: Armenia, Azerbaijan, and Georgia*. The Royal Institute of International Affairs.
- Hirsch, F. (2005). *Empire of Nations: Ethnographic Knowledge and the Making of the Soviet Union*. Cornell University Press.
- Hunter, S. (2010). *Iran and the Caucasus: Strategic Concerns and Policy Directions*. *International Journal of Middle East Studies*.
- Kaufmann, C. (1996). Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars. *International Security*, 20(4), 136–175.
- King, C. (2000). *The Moldovans: Romania, Russia, and the Politics of Culture*. Hoover Institution Press.
- Kriesberg, L. (2011). *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. Rowman & Littlefield.

- Kucera, J. (2023). Security dynamics in the Armenia-Azerbaijan negotiations. Eurasianet.
- Libaridian, G. J. (1993). The Karabakh File: Documents and Facts on the Region of Nagorno-Karabakh, 1918-1988. Zoryan Institute.
- Lukyanov, F. (2021). Russia's foreign policy and the South Caucasus: Maintaining a delicate balance. Russian International Affairs Council.
- MacFarlane, N. (2004). Russia and the Caucasus. *International Affairs*, 80(4), 885–902.
- Mackinder, H. J. (1904). The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, 23(4), 421–437.
- Markarova, M. (2021). Modern Warfare Technologies and the 2020 Karabakh Conflict. *Journal of Strategic Studies*.
- Mehtiyev, E. (2021). The use of modern military technology in the 2020 Karabakh War. *Journal of Military Strategy*.
- Montville, J. (1991). Track-Two Diplomacy: Creating an Infrastructure for Peace. Foreign Policy Institute.
- Oskanian, V. (2014). Dialogue and confidence-building in Armenia-Azerbaijan relations. *Caucasus Analytical Digest*.
- Parsi, R. (2020). Iran's foreign policy and the Armenia-Azerbaijan conflict. *Journal of Middle Eastern Studies*.
- Petrosyan, D. (2022). Russian influence in the Armenia-Azerbaijan peace process. *Journal of Eurasian Studies*.
- Ratner, S. R. (1996). Drawing a Better Line: *Uti Possidetis* and the Borders of New States. *The American Journal of International Law*, 90(4), 590–624.
- Rolland, N. (2017). China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative. National Bureau of Asian Research.
- Sanchez, M. (2021). Geopolitical importance of corridors in the Armenia-Azerbaijan conflict. *Journal of Eurasian Studies*.
- Schulz, M. (2022). China's Growing Influence in Armenia and the South Caucasus. *Asian Studies Review*.
- Shaffer, B. (2009). Energy Politics in the South Caucasus: Pipelines and Geopolitical Competition. The Royal Institute of International Affairs.
- Shaw, M. (1997). *International Law*. Cambridge University Press.
- Shiriyev, Z. (2023). Constitutional changes and Armenia's national identity. *Caucasus Analytical Digest*.

- Smith, A. D. (2015). *The Ethnic Origins of Nations*. Blackwell.
- Sun, Y. (2015). *China's Strategic Interests in the Post-Soviet Space*. Center for Strategic and International Studies.
- Suny, R. G. (1993). *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*. Stanford University Press.
- Tishkov, V. (1997). *Ethnicity, Nationalism and Conflict in and after the Soviet Union: The Mind Aflame*. Sage Publications.
- Yavuz, M. H., & Gunter, M. M. (2020). *Nagorno-Karabakh Conflict: Historical, Political, and Security Dynamics*. Middle East Policy.
- Zürcher, C. (2007). *The Post-Soviet Wars: Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*. New York University Press
- Badinter Arbitration Committee. (1992). Opinion No. 2 on Yugoslavia.
- Caucasus Analytical Digest. (2023). *Current issues in Armenian-Azerbaijani relations*.
- Global Europe Program, German Marshall Fund. (2021). *The role of Turkey in the 2020 Karabakh War*.
- International Crisis Group. (2019). *Public opinion and diplomacy in Armenia and Azerbaijan*.
- International Crisis Group. (2021). *Russia's role in the Armenia-Azerbaijan conflict*.
- International Crisis Group. (2023). *Armenia-Azerbaijan border disputes and the Zangezur corridor*.
- United Nations. (1945). *Charter of the United Nations*.

TERRORISM AS A TOOL AND JUSTIFICATION IN INTERNATIONAL CONFLICTS: THE CASE OF ISRAEL AND PALESTINE

JANA SWYSEN

Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCTION

Modern terrorism still represents one of the main threats to international security. As such, international power players like the European Union consider the fight against terrorism to be one of their “top priorities” (European Council, 2022).

Nevertheless, the current geopolitical situation in areas like the Middle East, the Maghreb and the Sahel zone, among others, is favorable to the creation of new terrorist groups, as well as the expansion of existing ones.

Focusing on the region of the Middle East, the renewed intensification of the conflict between Israel and Palestine, which is represented by Hamas, has seen both the use of terrorist tactics and activity as a tool and justification by both involved parties to further their agendas.

The present study aims to explore this use of terrorism in the context of an international conflict, as well as analyzing the political, military and ethical consequences of such actions for all parties involved, given that it is a decades-long conflict which was mainly considered practically frozen but has again ignited in full force since October of 2023.

In this context, the present case study will start with the elaboration of the objectives, methodology and expected results, before giving way to the in-depth study of the topic in the main discourse and the conclusion, where the obtained results will be analyzed.

2. OBJECTIVES

The objectives on which the following investigation is based can be divided into primary and secondary objectives, to provide additional context to the primary outcomes.

2.1. PRIMARY OBJECTIVES

The primary objective of this investigation is to provide a comprehensive analysis of the role of terrorism in international conflicts, especially taking into account the current geopolitical landscape, focusing on the current conflict between Israel and Palestine. In particular, the aim is to study the use of terrorism as a tool and justification by each side of the conflict to achieve political and military goals, as well as control and shift narratives.

2.2. SECONDARY OBJECTIVES

Additionally, the secondary objective is to analyze this topic from an international perspective, considering the actions taken by the parties involved to gain public attention and support from the international community.

3. METHODOLOGY

The methodology applied in this investigation is based on a qualitative research approach, as opposed to a quantitative research approach, including the in-depth review and analysis of academic material and official sources relevant to the topic.

The main research question is the following: Why and how is terrorism used as a tool and justification by the state of Israel and the terrorist group Hamas in the context of the conflict between both actors, especially since the renewed intensification of said conflict in October of 2023?

The time frame around which the investigation is centered ranges mostly from 2023 to 2024, given the recent development of the conflict, but is still put into a historical context, aiming to provide a

comprehensive understanding of the causes and initial conflict between both actors.

On the other hand, the geographical frame is predominantly centered on the region of the Middle East, especially Israel and the Palestinian territories of Gaza and the West Bank.

4. RESULTS

The conflict between Israel and Palestine is characterized by its longevity and complexity, that it is not realistic to reach a long-lasting peace agreement soon, even if there are different approaches to promote said peace in the region.

This study is working under a series of different hypotheses regarding the research topic. In the first place, Israel justifies the invasion of the Gaza Strip as counterterrorism measures and the right to legitimate defense in the case of an attack against their national territory, while Hamas, on the other side, used a massive terrorist attack targeting civilians as well as military personnel to inflict a psychological impact on the Israeli society with the aim of furthering their goals.

Israel, as well as Hamas, also use acts of terrorism or perceived acts of state terrorism as a tool to influence the international community and gain support from governments and the civil society on one hand, and to alienate the other party from potential allies, on the other hand.

5. DISCURSE

To fully understand the relevance of terrorism as a tool in international conflicts, on one hand, and a justification to take certain actions during those conflicts, on the other hand, it would be convenient to start the main discourse of the present study with a series of concept definitions.

First, there will be an analysis of the concept of terrorism, including a brief historical context, as well as a selection of different definitions about terrorism, and the difficulty implementing a universally valid and accepted definition in international legislation. Additionally, and

especially in regard to accusations against Israel, this section an overview of the concept of state terrorism.

Furthermore, this section includes a summary on the conflict between Israel and Palestine, highlighting not only the historical context but also the recent developments and renewed intensification of the conflict since 2023. In addition, the Palestinian terrorist group Hamas, responsible for the October attack in 2023 and the non-state actor in this conflict, is going to be studied, before delving deeper in the ethical challenges of the conflict and the use of terrorism as a tool and justification in this context.

5.1. THE CONCEPT OF TERRORISM

Modern terrorism is such a complex and multifaceted phenomenon that it is difficult to develop a single definition of the characteristics of terrorism that is universally valid and recognized, whether from an academic, political or legal perspective. Nevertheless, it also is a phenomenon that affects today's society by threatening international and national security, leaving governments, international organizations and law enforcement, amongst others, fighting against terrorism in order to protect the population.

5.1.1. Terrorism – A historical context

Terrorism certainly is not a recent phenomenon, since its historical origins lie in the Middle East, the region that is also the main focus of this study. Around 69BC, a group called the *sicarii*, a religious sect, carried out the first acts of terrorism in Judea, which is now Palestinian territory to fight against the Roman administration and occupation of the area and with the main goal to liberate the territory (Feal Vázquez, 2002).

However, terrorism in its modern form developed in the 18th century between September 1793 and July 1794 in the context of the French Revolution and the Jacobin Reign of Terror. In order to ensure public order and defend the values of the Revolution, the State applied violent measures aimed at combating possible counter-revolutionary activities. This time was not only the birthplace of what is known today as State

terrorism, but also developed the practice of using violence as a tool to achieve the political objectives of a certain group (Feal Vázquez, 2002).

From the 19th century onward, the phenomenon of terrorism developed further on the European continent. Modern terrorism can be divided into four waves, each based on historical events and the changing political, social and technological conditions of the time (Rapoport, 2004).

The first wave, the so-called “anarchist wave”, emerged in 1880 and lasted for forty years until it disappeared around 1920, giving way to the second wave, the “anti-colonial wave”, which ended around 1960. Thirdly, the “wave of the new left” began in the late 1960s but is characterized by a shorter duration than the other waves, mostly disappearing during the 1990s due to the events surrounding the fall of the Berlin Wall. Finally, the “religious wave” began in the Iranian Revolution of 1979, together with the Soviet invasion of Afghanistan, and is still active today (Rapoport, 2004, p.49).

All four waves share revolution as the “predominant objective” (Rapoport, 2004, p.49), although it is understood differently in each of them. In the case of the “religious wave,” the revolution has a religious rather than a political character (Rapoport, 2004, p.61).

Terrorist groups like Hamas, Hizballah, the Islamic State and al-Qaeda, amongst many other religion-driven terrorist groups, represent the fourth wave in recent years.

5.1.2. The complexity of terrorism

In order to define the concept of terrorism, it is important to note that there is no universally accepted definition in the international context given that there is a notable lack of consensus in the international community.

The main points that cause disagreements revolve around key aspects, such as whether to differentiate between various types of terrorism; whether to include or exclude acts by state actors as terrorism; whether to classify actions by military personnel in their official duties as acts of terrorism; and whether to recognize struggles for liberation from

foreign occupation and the pursuit of self-determination as terrorist acts (Abad-Castelos, 2012).

As a result, there exists an infinite multitude of definitions surrounding terrorism and the topic can be approached from different disciplines, such as political science, international relations, criminology, and religious studies, among others (Hoffman, 2017).

One definition of the terrorist phenomenon can be made through the lens of political science, describing terrorism as a form of political action, stating that it is “a political strategy based on the use of violence and threats of violence by an organized group, aimed at inducing a feeling of terror or extreme insecurity in a non-combatant human collective, thereby facilitating the achievement of its demands” (Calduch Cervera, 1993, p.327).

In addition, terrorism can be defined as “the use or threat of violence, a method of combat, or a strategy to achieve certain objectives,” further emphasizing its intent to “instill fear in victims, operating without regard for humanitarian norms.” This definition highlights the importance of propaganda and publicity for terrorist groups in disseminating their message (Laqueur, 1987, p.143).

The 9/11 jihadist attacks in 2001 and the evolution of terrorism into a global phenomenon, gave way to the definition of terrorism as “systematic and unpredictable violence, practiced by individual or collective actors, directed against vulnerable targets with symbolic relevance in their corresponding cultural or institutional contexts” (Reinares, 2003).

While those definitions are rather concise, a more extensive approach can be found after an in-depth analysis of 109 different definitions, concluding that terrorism is:

“A method of repeated violent action inspired by fear, used by individuals, groups, or states in (semi-)clandestine fashion for idiosyncratic, criminal, or political reasons, wherein—unlike assassination—the immediate target of violence is not the ultimate target. The human victims are chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (symbolic or representative targets) and serve as message generators. The communication process between the terrorist (or terrorist organization), the victims (or those threatened), and the primary targets, based on violence

or threats of violence, is used to manipulate the primary targets (audience) into becoming targets of terror, demands, or attention, depending on whether the objective is intimidation, coercion, or propaganda” (Schmid & Jongman, 1988).

It can be concluded that terrorism is an ever-evolving phenomenon that has maintained its importance well into the 21st century.

5.1.3. Modern terrorism in the 21st century

Although jihadist terrorism is currently the most prominent form of modern terrorism, it is far from the only one.

The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, Europol, recognizes jihadist terrorism, right-wing terrorism, left-wing and anarchist terrorism, as well as ethno-nationalist and separatist terrorism (Europol, 2024). Given the nature and main topic of this study, jihadist terrorism is the most relevant type of terrorism on that list and will be explained further.

Jihadist terrorism, as is the case with groups like Hamas or Hizballah can be concisely defined as “the use of violence by Sunni Muslim extremist groups to promote their interpretation of Islamic doctrine and attack perceived enemies of Islam, including Western nations and their allies, as well as moderate Muslim governments and their citizens” (White, 2019, p.120).

The fundamental element in jihadist doctrine is *jihad*, which can be translated as “to fight”, but is also known as the concept of “holy war.” The jihadist ideology rejects democratic values, as they understand that related legislation is incompatible with *Allah* as the sole legislative power. Regarding the concept of *jihad*, there are two types. A “greater *jihad*”, being understood on an individual spiritual level as “the struggle against the world, the flesh and the devil” and a “lesser *jihad*”, which is the “open physical war against the enemies of Islam or Muslims” (Anderson & Sloan, 2009, p.340).

The main goal of the jihadists is the creation of an Islamic state that is governed by the *Sharia*, or Islamic law, and its strict interpretation of the divine code.

In a global context and according to the most recent published report on the Global Terrorism Index, in 2023 there were 8,352 recorded deaths and 3,350 incidents related to terrorist activity in 41 states (IEP, 2024, p.12).

The largest recorded terrorist attack in 2023 took place on the 7th of October in Israel, when members of the Hamas terrorist group carried out an attack on Israeli soil killing around 1,200 people, including civilians and military personnel. As of February of 2024, the resulting retaliation by Israel's armed forces have killed an estimate of 25,000 Palestinians in the Gaza Strip (IEP, 2024, p.4). This terrorist attack was also the event that caused the renewed intensification of the conflict between Israel and Palestine.

Generally, it is stated in the report that “violent conflict remains the main driver of terrorism, with more than 90% of attacks and 98% of terrorist deaths in 2023 occurring in countries in conflict. The top ten countries affected by terrorism in 2022 were also involved in armed conflict” (IEP, 2024, p.4).

Since terrorism is usually understood as the actions of non-state actors, there exists another concept for when a State or government is involved or accused of using terrorist tactics.

5.1.4. State terrorism

As state terrorism, one understands the violent and coercive actions that a government carries out, systematically and deliberately, mostly against its own population or against the population of other countries. The aim is to maintain or gain control and impose its agenda by instilling fear in the civil population. It is characterized by the use of extreme violence against civilians. Like terrorism carried out by non-state actors, state terrorism has a purpose, in this case “the destruction of those targeted” and “the opportunity afforded by the harm to terrorize others (Jackson, Murphy & Scott, 2010)

Israel was and is accused of engaging in acts of state terrorism, given the power imbalance in the region and the question of proportionality regarding its actions. The latest example of accusations of state

sponsored terrorism by Israel, especially by the Arab nations in the region, were the explosions of thousands of pagers and walkie-talkies targeting members of the Hezbollah terrorist organization in Lebanon on the 17th and 18th of September this year (French, 2024).

There is admittedly a controversy in academia about the validity of the concept of state terrorism and its existence, but in the context of this study, it should be mentioned given the accusations against the State of Israel regarding the engagement in state terrorism.

5.2. WAR AND INTERNATIONAL CONFLICTS

At this point in the investigation, it would be convenient to analyze the characteristics of what defines an international conflict.

According to Josphe Nye, an international conflict can be understood as a dispute involving two or more sovereign states, as well as state and non-state actors, like it is the case between Israel as a sovereign state and Hamas as a non-state actor. While in the general concept of the term, violence is not strictly necessary, this type of conflict has the potential to escalate into an armed confrontation but could also remain a nonviolent conflict. Generally, international conflicts are characterized by tensions and confrontations that can take place in the political and economic spheres, among others (Nye, 2009).

While the root causes for an international conflict are not always clear, they can be divided by different motives such as religious and ideological, as well as colonial and the aim to gain independence, among others. In geographical terms, a conflict can be local, regional or global (Schubert, 2020).

In today's geopolitical landscape, an international conflict that evolves into an armed confrontation between various actors, does not necessarily follow the traditional set of definition and rules of warfare. The new forms of warfare include unconventional ones like asymmetric warfare, hybrid warfare and cyberwarfare. In the case of the conflict that is the subject of this study, the concept of asymmetric warfare stands out.

Asymmetric warfare is defined by the involvement of state and non-state actors. This usually implies an imbalance of power in favor of the

state actor, whereby the non-state actor is inferior in terms of military power but employs guerrilla or terrorist tactics to compensate for this power imbalance (Arreguín-Toft, 2001).

While not every international conflict necessarily results in an armed confrontation or outright war, the effects of such conflicts do have the ability to destabilize regional and global peace and security. In relation to terrorism, it can be affirmed that terrorist activity generally causes fewer deaths than armed conflict, as armed conflict “kills nine times as many people as terrorism”, even when most terrorist activity is carried out in regions in conflict as stated previously (IEP, 2024, p.5).

5.3. THE ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT

To understand this decade long conflict, it is necessary to analyze the historic perspective, as well as recent developments.

5.3.1. A complex issue put in perspective

The roots of this conflict can be found over a century ago when the Zionist movement at the end of the 19th century promoted the creation of a Jewish state in a region that was at that time under the rule of the Ottoman Empire and inhabited mostly by Palestinian Arabs. Tensions between the Jewish and Arab population in the Palestinian territory intensified after the British mandate over Palestine took place after World War One, as they facilitated the immigration of the Jewish population into the territory (Caplan, 2020).

After the Second World War, the United Nations proposed in 1947 a partition plan to create a Jewish and an Arab state in the region. It was rejected by the Palestinians and other Arab countries and one year later in 1948, the State of Israel was proclaimed instigating the first, but not the last, Arab-Israeli war resulting in the expansion of the territory controlled by Israel, and the subsequent loss of Palestinian territory (Caplan, 2020).

Since then, there have been seven notable military conflicts between Israel and various Arabic nations such as numerous clashes, with all attempts at peace negotiations repeatedly stalling. The most important

issues on both sides of the conflict are, for example, the occupation of Palestinian territories like the West Bank, East Jerusalem and the Gaza Strip, the quest for an independent Palestinian state, Israel's security and right to exist, the rule of groups such as Hamas and the issue of Palestinian refugees.

The last notable warlike confrontation between Israel and an Arab state was in 2006 when the Lebanese Hezbollah launched an attack against Israel (Matthews, 2011). However, the conflict gained full force again on the 7th of October 2023 when Hamas led an attack against Israel, which resulted in the death of some 1,200 people, including civilians and military personnel, as well as Israelis and citizens of other nations. Additionally, around 240 people were taken hostage and abducted, of which only around 117 were released, exchanged, or freed during military operations, while others were confirmed dead. The next day, on October 8th, the state of Israel declared war against Hamas and carried out air strikes and a ground invasion of the Gaza Strip, resulting in a humanitarian crisis there. With the direct involvement of the Hezbollah in Lebanon and the Iranian regime in recent weeks, the conflict has expanded on a regional scale (Barnea, 2024).

The current death toll of this year of conflict, focusing only on Palestine and Israel, is difficult to determine accurately but is estimated to stand at over 42.000 Palestinians and over 1.700 Israelis, which internationally raises questions of the proportionality of the Israeli response to the October attack (UNRWA, 2024).

5.3.2. A peace plan that will work?

Former Israeli prime minister Ehud Olmert and the former Palestinian Authority's Foreign Minister Nasser al-Kidwa have recently presented a proposal for a peace plan that has the goal to form a sustainable peace between Israel and Palestine.

They are currently promoting this plan seeking support in the international community, but especially from key actors such as the United States of America and the Arab States.

The proposal emphasizes the so called Two-State Solution, creating two states based on the borders of 1967. That means that Israel would annex around 4 % of the West Bank, balanced by a land exchange of equal size with Palestine, while a corridor would connect the West Bank and the Gaza Strip to ensure Palestine's territorial continuity (Olmert, al-Kidwa, 2024).

The Gaza Strip would be administered at the beginning by a so called "Council of Commissioners" which does not include political figures and that would be working toward elections held after 36 months at the latest. Also, regarding the Gaza Strip, Israel would withdraw its forces and allow a "Temporary Arab Security Presence to ensure stability and prevent attacks on Israel". A proposed demilitarization of the Palestinian territories would mean a non-militarized State, except for internal security needs (Olmert, al-Kidwa, 2024).

In regard to Jerusalem, the western part of the city and the Jewish neighborhoods that were established after 1967, would remain under Israeli control, while the Arab neighborhoods from before 1967 would form part of the Palestinian capital. The Old City, on the other hand, would be governed by an international trusteeship involving five countries, including Israel and Palestine, ensuring access to holy sites for all religions (Olmert, al-Kidwa, 2024).

All additional issues, such as settlements and refugees, as well as security concerns, would require more detailed negotiations.

While this plan builds on previous peace initiatives, its success depends on overcoming deep mistrust and political divisions, as well as being able to convince enough international actors to support the plan.

It is important to emphasize that neither Olmert nor Al-Kidwa hold any political positions in their respective states, so "they are unable to represent the will of the Israeli or Palestinian people", at least officially (Khalil, 2024).

While peace is the ultimate goal of this plan, this peace "may succeed in ending the violence but is not likely to succeed in ending the Israeli-Palestinian conflict" (Khalil, 2024).

5.4. HAMAS – TERRORISTS OR FREEDOM FIGHTERS?

To understand this conflict, it is also important to understand Hamas. Hamas is an Islamist and military Palestinian nationalist movement established in 1987 during the First Intifada, which is the Palestinian uprising against the Israeli occupation of their territories. Its goal is to establish an independent Islamic state in historical Palestine, and Hamas combines political, military, and social activities to reach said goal, including the use of violence and acts of terrorism (Robinson, 2024).

The group can be understood as a complex political and military organization that blends aspects of Islamist ideology, as explained previously, with practical governance. Hamas combines religiously driven goals with the day-to-day governance of Gaza, while maintaining its core identity as an Islamist entity committed to Palestinian nationalism (Brenner, 2017).

Hamas has controlled the Gaza Strip since 2006 after successfully winning the elections (Brenner, 2017). However, the readiness to carry out acts of terrorism, such as suicide bombings and missile attacks against Israel, means that international actors such as the European Union, the United States, Israel, and the United Kingdom, to name a few, consider Hamas a terrorist organization, while others, like Iran, consider them primarily a political party and resistance movement (Council of the European Union, 2024).

Hamas is, overall, one of the four terrorist groups responsible for the most deaths in 2023 globally, together with the Islamic State (IS), *Jamaat Nusrat Al-Islam wal Muslimeen* (JNIM), and *Al-Shabaab* (IEP, 2024, p.13).

5.5. TERRORISM - A TOOL AND JUSTIFICATION IN INTERNATIONAL CONFLICTS

In this conflict, we see the warlike confrontation between a sovereign state and an actor that is considered a terrorist organization. In this state actor versus non-state actor scenario, acts of terrorism can be observed to be used as a tool and justification to further both actors' agendas.

On one side, Israel justifies the invasion of the Gaza Strip as counter-terrorism measures and the right to legitimate defense in the case of an attack against their national territory, leading to questions about the proportionality and effectiveness of the response, as well as a debate about counterterrorism measures versus human rights and the preserving of regional stability, especially in a political fragile region like the Middle East.

While Hamas, on the other side, used a massive terrorist attack targeting civilians as well as military personnel to inflict a psychological impact on the Israeli society with the aim of furthering their goals. What can be observed here is asymmetrical warfare, since the parties involved operate on vastly different levels of military resources, which leads the weaker party to use unconventional tactics, like terrorism, to combat a stronger military force.

Israel, as well as Hamas, also use acts of terrorism or perceived acts of state terrorism as a tool to influence the international community and gain support from governments and the civil society on one hand, and to alienate the other party from potential allies, on the other hand.

6. CONCLUSIONS

Without a doubt, the conflict between Israel and Palestine is an extremely complex issue and does not currently present any short-term solutions, to which all parties involved would agree and that could potentially lead to cease the hostilities in the near future, especially considering recent developments that furthered the expansion of the conflict on a regional scale, as well as the involvement of more actors.

The key points approached in this investigation provided a comprehensive overview of the concepts of terrorism and international conflict, as well as introducing the most relevant state and non-state actors. Furthermore, the historical and political roots of the Israeli-Palestinian conflict and the current development since October 2023 were analyzed. Moreover, the investigation illustrated characteristics of asymmetrical warfare. Finally, the motivations and tactics by the involved actors to

use terrorism as a tool and justification to further their respective agendas were established.

In conclusion, this investigation highlights that all conflict parties, either in support of the Israeli or the Palestinian cause, use terrorism as a tool as well as a justification to further both their political and military agendas. However, it is the civilian population that is suffering the most severe consequences.

It is important to emphasize that, in the context of any international conflict and active warfare, respect for human rights and the protection of civilians should be a priority on both sides. While the fight against terrorism is to be taken seriously, counterterrorism measures should always be proportionate, and terrorism should not be considered a valid tool to further political and military agendas.

Furthermore, the international community should push unanimously for peace negotiations and a long-term solution that benefits both parties, while promoting a diplomatic approach. As discussed earlier in this investigation, former Israeli prime minister Ehud Olmert and the former Palestinian Authority's Foreign Minister Nasser al-Kidwa have recently presented a proposal for a peace plan that has the goal to form a sustainable peace between Israel and Palestine.

While they are currently promoting this plan, seeking support from the international community, initiatives like this should find more support internationally. Especially amongst the power-players in the current international order, whose influence and support holds considerable weight regarding the potential to influence both conflict parties and put pressure on them to start negotiations with a diplomatic approach.

7. ACKNOWLEDGEMENTS

I would like to express my sincere gratitude to everyone involved in the I International Congress of Political Science, Public Administration and International Relations for giving me this opportunity, as well as my PhD supervisors, David Javier García Cantalapiedra and Rubén Herrero de Castro, for their invaluable guidance and support. Furthermore, I am

also thankful to my husband, Diego, and my family for their unwavering encouragement.

8. BIBLIOGRAPHY

- Abad-Castelos, M. (2012). El concepto jurídico de terrorismo y los problemas relativos a su ausencia en el ámbito de las Naciones Unidas. In E. Conde (Ed.), *Terrorismo y legalidad internacional* (pp. 105–117). Madrid: Dykinson.
- Anderson, S. K., & Sloan, S. (2009). *Historical dictionary of terrorism* (3rd ed.). Lanham: Scarecrow Press, Inc.
- Arreguín-Toft, I. (2001). How the weak win wars: A theory of asymmetric conflict. *International Security*, 26(1), 93-128.
<https://doi.org/10.1162/016228801753212814>
- Barnea, A. (2024). Israeli intelligence was caught off guard: The Hamas attack on 7 October 2023—a preliminary analysis. *International Security*, 48(4), 1056-1082. https://doi.org/10.1162/isec_a_00377
- Brenner, B. (2017). *Gaza under Hamas: From Islamic democracy to Islamist governance*. Palgrave Macmillan.
- Calduch Cervera, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces S.A.
- Caplan, N. (2020). *The Israel-Palestine conflict: Contested histories* (2nd ed.). Wiley-Blackwell.
- Council of the European Union. (2024). Sanctions against terrorism. Retrieved November 8, 2024, from bit.ly/3YUVSor
- European Council. (2022, August 31). La respuesta de la UE al terrorismo. Consejo Europeo - Consejo de la Unión Europea. Retrieved October 21, 2024, from <https://bit.ly/4fDHvfp>
- Europol. (2024). *European Union terrorism situation and trend report*. Publications Office of the European Union. Luxembourg.
- Feal Vázquez, J. (2002). Terrorismo Internacional. *Ministerio de Defensa, Boletín de Información*, 275.
- French, J. (2024, September 24). Hezbollah pager explosions rattle Lebanon, Israel, and U.S. policy. *Foreign Policy*. Retrieved November 11, 2024, from <https://bit.ly/3Z9Aptk>
- Hoffman, B. (2017). *Inside terrorism*. New York: Columbia University Press.
- Institute for Economics & Peace. (2024). *Global Terrorism Index 2024: Measuring the impact of terrorism*. Sydney: Institute for Economics & Peace. Retrieved from <http://visionofhumanity.org/resources>

- Jackson, R., Murphy, E., & Poynting, S. (Eds.). (2010). *Contemporary state terrorism: Theory and practice* (1st ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203857283French>
- Khalil, M. A. (2024). Is this the peace plan for Israel and Palestine that will work? United Nations Association Coventry Branch. Retrieved November 18, 2024, from <https://bit.ly/3Of2yZF>
- Laqueur, W. (1987). *The age of terrorism*. Boston: Little, Brown.
- Matthews, M. M. (2008). *We were caught unprepared: The 2006 Hezbollah-Israeli war*. Combat Studies Institute Press.
- Nye, J. S. (2009). *Understanding international conflicts: An introduction to theory and history* (7th ed.). Boston: Pearson Longman.
- Olmert, E., & al-Kidwa, N. (2024). Olmert and al-Kidwa discuss their Palestine-Israel peace plan [Video]. United Nations Association Coventry Branch. Retrieved November 2, 2024, from <https://bit.ly/4eHxXlv>
- Rapoport, D. C. (2004). Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre. In F. Reinares & A. Elorza (Eds.), *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M* (pp. 45–74). Madrid: Temas de Hoy.
- Reinares, F. (2003). *Terrorismo global*. Madrid: Taurus.
- Robinson, D. (2024). What is Hamas? Council on Foreign Relations. Retrieved November 18, 2024, from <https://www.cfr.org/backgrounder/what-hamas>.
- Schmid, A., & Jongman, A. (1988). *Political terrorism: A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature*. New Brunswick: Transaction Books.
- Schubert, K., & Klein, M. (2020). *Das Politiklexikon* (8th ed.). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (2024). UNRWA situation report 145: Situation in Gaza Strip and West Bank, including East Jerusalem. Retrieved November 11, 2024, from <https://bit.ly/4eHy0KJ>
- White, J. R. (2019). *Terrorism and homeland security* (9th ed.). Boston: Cengage Learning.

INESTABILIDAD POLÍTICA EN GEORGIA. FACTORES DE VULNERABILIDAD MÁS ALLÁ DEL LEGADO PATRIMONIAL

RUBÉN RUIZ-RAMAS

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

1. INTRODUCCIÓN

La historia reciente de Georgia muestra que se trata de una comunidad política con una vulnerabilidad estructural ante las crisis de inestabilidad: conflictos civiles y entre estados, cambios bruscos de lineamientos políticos internos e internacionales, y transferencias del poder por vía no institucional ya sea en forma de golpes o revoluciones. Al menos seis acontecimientos sirven para verificar, en conjunto, la anterior afirmación. En primer lugar, el triunfo electoral en octubre de 1990 de la coalición liderada por el nacionalista georgiano Zviad Gamsajurdia, conocida como la *revolución pacífica*, que condujo finalmente al cambio de régimen con el fin del sistema soviético. En segundo lugar, la Guerra Civil Georgiana, disputada en Osetia del Sur, entre 1988 y 1992, y Abjasia, entre 1992 y 1993. El tercero de los eventos sucedió en paralelo a las anteriores, el violento golpe de Estado militar acontecido entre el 21 de diciembre de 1991 y el 6 de enero de 1992 contra Gamsajurdia, el cual desembocó en la toma de la presidencia por el exministro de Asuntos Exteriores de la URSS, Eduard Shevardnadze. Gamsajurdia lideraría posteriormente una fallida tentativa por recobrar el poder en 1993, año en el que falleció en circunstancias nunca aclaradas. En cuarto lugar figura la conocida como *revolución de la rosa* liderada en 2003 por Mijaíl Saakashvili contra Shevardnadze. Siendo presidente éste, cuatro años después tendría un episodio de contienda en el que la oposición sería duramente reprimida por Saakashvili, quien llegó a imponer el estado de emergencia, cerrando varios medios de

comunicación opositores. En sexto lugar sobresale la Guerra Ruso-Georgiana de agosto de 2008, cuando tropas rusas invadieron Georgia tras ocupar el Ejército georgiano la capital de Osetia del Sur, Tskinali.

Los objetivos de este estudio son explicar los factores que han hecho a algunos estados postsoviéticos vulnerables ante la inestabilidad política, como el caso de Georgia, mientras otros han permanecido más estables. Empleando resultados de un anterior estudio comparado para el conjunto de Estados postsoviéticos (Ruiz-Ramas, 2016) se plantea que si bien la persistencia del patrimonialismo, ampliamente sostenida en la literatura (Nodia, 2005; Timm, 2013; Hale, 2005, 2015; Mitchell, 2004, p.348, 2011), facilita comprender los mecanismos que actúan en los procesos de inestabilidad política, y también sus periodos críticos, como los contextos de sucesión presidencial, siendo común a otros estados postsoviéticos, es un marco que requiere ser completado por otros factores.

Así, la explicación que discrimina por qué Georgia es vulnerable a la inestabilidad política, junto a Ucrania y Kirguistán en particular, frente a otros estados postsoviéticos, propone, sin renunciar a la relevancia del legado patrimonial, una configuración adicional de tres variables: la condición de régimen híbrido, tanto en el periodo de Shevardnadze (Nodia, 2005; Nodia y Pinto, 2006, p. 13), como nuevamente, en el de Saakashvili (Mitchell, 2012; Tudoroiu, 2007; Hale, 2015); la fragmentación territorial del poder, y la vulnerabilidad a la influencia exterior de grandes potencias. La estructura del texto parte de una exposición de las cuatro variables esenciales del marco teórico, para pasar después a examinar su comprobación empírica en el caso de Georgia entre 1991 y 2013, año en que finalizó la presidencia de Mijail Saakashvili, presidente tras la revolución de la Rosa en 2003.

2. MARCO TEÓRICO: LEGADOS, CONCEPTOS, VARIABLES.

Como afirma Goldstone (2014, p.15-16), las revoluciones son como terremotos, requieren de una combinación de factores coincidentes en el tiempo para desencadenarse. Se debe enfocar la configuración de vulnerabilidad del Estado postsoviético ante las revoluciones del mismo modo que se hace con las fallas de mayor riesgo sísmico. Para ello, por

un lado, se analiza la persistencia de un legado institucional como el patrimonialismo, el cual contribuye a impedir el éxito del cambio institucional en términos de hábitos y normas en las instituciones políticas postsoviéticas; y por otro lado, se desarrolla un estudio una fragmentación regional de un Estado en construcción y la debilidad estructural del Estado ante la influencia exterior —, cuya configuración resultante permite identificar la fallas con mayor riesgo sísmico en Eurasia, aplicable en este caso a Georgia.

2.1. VULNERABILIDAD DEL ESTADO NEOPATRIMONIAL

Los estudios de las revoluciones en las llamadas dictaduras modernas vincularon directamente al Estado neopatrimonial con este tipo de transferencia del poder no institucional y abrupta. Wickham-Crowley (1992) y Goldstone (1994) primero, y Snyder (2002) y Bueno de Mesquita et al. (2003) después, identificaron los rasgos del neopatrimonialismo que hicieron a estas dictaduras vulnerables ante la revolución: el mantenimiento del equilibrio de la red clientelar que a su vez sostiene al jefe del Estado; la ausencia de base social del régimen, el mantenimiento de su autoridad a través del clientelismo y no de la ideología, el carisma o leyes impersonales; la dependencia de superpotencias cuyo favor se puede perder de manera repentina; y por último, la sucesión en la Jefatura de Estado como contexto crítico para la supervivencia del régimen.

En aquel mismo periodo, mientras las dictaduras neopatrimonialistas eran derrocadas mediante revoluciones, en la URSS se consolidaba un modelo de gobernanza que Kitschelt et. al., (1999) conceptúa como patrimonialismo comunista, diferenciándolo así de modelos alternativos del bloque comunista como el comunismo adaptado a la nación o el autoritarismo burocrático (Kitschelt et al., 1999). Las principales características del patrimonialismo comunista fueron: una administración patrimonial basada en redes personales de lealtad y mutuo intercambio¹⁹²,

¹⁹² En ocasiones para referirse a este tipo de redes se utiliza el concepto de clan, si bien éste puede referirse a un tipo de filiación de tipo tribal o a relaciones y contactos de interés (svyazi —contactos profesionales asociados al tráfico de influencias—, znakovstva —conocidos, familiares o amistades duraderas— o blat —intercambio de favores—). En el periodo soviético

por el que el patronazgo, la corrupción y el nepotismo marcarían las pautas de reclutamiento y movilidad por encima de normas impersonales; un poder político concentrado en una pequeña camarilla o un gobernante que gozase de culto a la personalidad; y finalmente, la ausencia de mecanismos formales que impidiese a los altos cargos transferir su poder y posiciones a discreción. Rasgos que hicieron de la sucesión un contexto delicado para la estabilidad de los regímenes comunistas dado el previsible enfrentamiento producido entre las coaliciones de redes informales de élites interconectadas por intereses individuales, institucionales, sectoriales y, fundamentalmente, regionales (Willerton, 1992, p. 19; Kitschelt et al., 1999, p. 19-42; Volensky, 1984; Bialer, 1980).

Tras tres décadas de experiencia postsoviética el paradigma de la transición a la democracia liberal ha sido superado. La democracia no es una meta perseguida por buena parte de las élites políticas y, por tanto, el continuum entre autoritarismo y democracia liberal no captura la heterogeneidad de trayectorias políticas de la región (Carothers, 2002; Jones Luong, 2004; Cummings, 2012; Stewart et. al., 2012). En consecuencia, se ha dado una renovación teórica orientada, primero, a conocer con mayor profundidad los subtipos de autoritarismos (Møller y Skaaning, 2010), y segundo, a otorgar relevancia a las instituciones informales en Estados categorizados como neopatrimoniales (Wilson, 2005; Hale, 2006, 2011; Iljamov, 2007; Collins, 2009; Fisun, 2007; Guliyev, 2011; Kononenko y Moshes, 2011; Ruiz Ramas, 2010, 2013, 2015, 2016).

2.2. REGÍMENES HÍBRIDOS, INCONSISTENTES E INESTABLES

La democracia liberal solo se ha consolidado en las tres repúblicas bálticas. En el resto de casos, el sistema de partido único de la URSS fue sustituido por nuevos autoritarismos o regímenes que combinan instituciones de la democracia liberal con instituciones y/o desempeños autoritarios, conocidos como regímenes híbridos (Karl, 1995), si bien las conceptualizaciones más asentadas enfatizan su vocación autoritaria: semi-autoritarismo, (Otaway, 2003); o autoritarismo competitivo (Levitsky y

ya se distinguía entre *mestnichestvo* —localismo o regionalismo según su aplicación— y *clanovost* —faccionalismo— dentro del análisis de los cuadros (Iljamov, 2007, p. 70).

Way, 2010). Regímenes caracterizados por mantener una fachada democrática a través de elecciones sin ofrecer garantías mínimas ni en ellas ni en la transparencia de las instituciones, o en la mecánica de la *accountability* en las relaciones entre la ciudadanía y la élite política. Los límites en la transferencia del poder, una institucionalización política y económica formal débil, así como el establecimiento de límites políticos al funcionamiento en la arena de la sociedad civil completan una definición de este tipo de régimen (Otaway, 2003). Estos regímenes son vulnerables ante procesos de inestabilidad política coincidentes procesos electorales asociados a la transferencia del poder. Al tratar las autoridades de neutralizar la competición efectiva en ese proceso, y al ser ello previsible por la oposición, las elecciones se convierten en un evento que estimula la apertura de un ciclo de protesta y la inestabilidad.

2.3. FRAGMENTACIÓN REGIONAL EN ESTADOS EN CONSTRUCCIÓN

En los estados vulnerables ante una revolución permanecen inconclusos los procesos de construcción del Estado (*state-building*) y de la nación (*Nation-building*). En estos estados postsoviéticos han pervivido fuerzas políticas con una base regional con aspiraciones y capacidades para competir por el control de las instituciones centrales del Estado en al menos una región. En ellos el regionalismo tiene dos fuentes, la que proviene de ser estados con una enorme diversidad cultural y la relacionada con la competición por la autoridad y las relaciones centro periferia en un estado en construcción. A su vez, en la contienda política juega un relevante papel la articulación regional de las élites político-económicas y de las redes informales que tratan de instrumentalizar y beneficiarse de la fractura identitaria. En las revoluciones postsoviéticas la territorialidad de las coaliciones revolucionarias resultó clave para la apertura de situaciones de soberanía múltiple al poder consolidar la autoridad sobre territorios específicos y, al mismo tiempo, exponer la incapacidad del Estado para recuperar su autoridad sobre ellos. Esto ocurrió tanto en casos donde la coalición representaba a un regionalismo, como cuando, por el contrario, se presentaba como movimiento nacional frente a un presidente que, entendían, amenazaba la existencia de la propia nación.

2.4. VULNERABILIDAD ANTE LA INFLUENCIA EXTERIOR EN LAS REVOLUCIONES POSTSOVIÉTICAS.

La definición de la variable propuesta remite no a la acción exterior en sí, sino la debilidad estructural del Estado ante ella. Es decir, los programas de acción exterior occidental en el espacio postsoviético es una variable que, en un alto grado, se puede considerar constante en todos los Estados. Lo importante es el grado de la vulnerabilidad estructural ante esa influencia. La definición de esta variable está tomada de Levitsky y Way (2010, p. 372-373), si bien se han adaptado y actualizado algunos de los indicadores, y recalibrado los valores que designaban algunos umbrales de indicadores. Así, se establecen tres categorías sobre el grado de debilidad estructural ante la influencia exterior — alta, media y baja — atendiendo a los siguientes cinco indicadores: el tamaño de la economía de un país según su PIB; producción de hidrocarburos; posesión de armamento nuclear; países relacionados con un conflicto exterior de importancia mayor para la política exterior de EE.UU. o la UE; porcentaje de ayuda bilateral recibida, al menos un 1% del PIB, de una potencia que no es aquella por la que las autoridades se pueden sentir amenazadas. El resultado de la categorización es sencillo: si un Estado posee bien una economía media o grande, bien cualquiera de las restantes características se entiende que no tiene una debilidad alta ante la influencia exterior. Georgia era y es un caso de alta vulnerabilidad ante la influencia exterior.

3. GEORGIA, LA PRIMERA *REVOLUCIÓN DE COLOR* DEL ESPACIO POSTSOVIÉTICO

La persistencia del patrimonialismo en el Estado postsoviético georgiano, antes y después de la llegada de Saakashvili al poder (Nodia, 2005; Timm, 2013; Hale, 2005, 2015; Mitchell, 2004, 2011); y del carácter híbrido de su régimen político, tanto en el periodo de Shevardnadze (Nodia, 2005; Nodia y Pinto, 2006, p. 13); como nuevamente, en el de Saakashvili (Mitchell, 2012; Tudoroiu, 2007; Hale, 2015), tienen un alto nivel de consenso en la academia. La fragmentación territorial del poder y la debilidad ante la influencia internacional son variables

que el propio Saakashvili tuvo en mente a la hora de preparar la difusión y emulación del repertorio de revolución serbio en Georgia: haciéndose con la alcaldía de la capital Tiflis meses antes de las elecciones parlamentarias de 2003 y trasladando allí a manifestantes desde Kajeti, la región de su familia al oeste del país; así como trabajó activamente con organizaciones juveniles como *Kmara!* (¡Basta!) u ONG financiadas por entidades occidentales como el Liberty Institute, entre otras, mientras permanecía en estrecho contacto con la embajada de EE.UU. en Tiflis (Mitchell, 2004, 2009, 2012).

3.1. LA GEORGIA DE SHEVARDNADZE: UN ESTADO NEOPATRIMONIAL VULNERABLE ANTE EL HECHO REVOLUCIONARIO

En 1995, tras dos años de preparación, se procedió a aprobar una Constitución basada en el modelo presidencialista de EE.UU. (Nodia y Pinto, 2006). Shevardnadze, ya jefe del Estado, consiguió que se dotase a la figura del presidente de poderes especiales, dificultando la formación de un sistema de partidos eficiente (Chiaberashvili y Tevzadze, 2005). En las elecciones de aquel año, Shevardnadze fue elegido presidente por un amplio margen, mientras el nuevo partido del poder, la Unión de los Ciudadanos de Georgia (UCG), obtuvo la mayoría en el nuevo Parlamento. Según Nodia y Pinto (2006, p. 13), como resultado de las elecciones, Shevardnadze creó: “un régimen político híbrido que permitió un cierto espacio para libertades cívicas y políticas, pero pocas condiciones para la participación y competición política genuina”. En el período 1992-2001 la calidad y la imparcialidad de los procesos electorales declinaron progresivamente (Usupashvili y Nodia, 2003), alcanzando un clímax en las elecciones presidenciales en las que fue reelegido Shevardnadze con un 79,8%, evaluadas muy negativamente por la misión de observación electoral de la OSCE.

Para lograr sacar adelante esa reforma constitucional y consolidarse como figura de consenso entre las élites, Shevardnadze hubo de configurar, y saber arbitrar, un inestable sistema de alianzas entre redes informales. Shevardnadze conocía bien los patrones de comportamiento y el funcionamiento institucional de las relaciones patrón-cliente existente en Georgia ya en el periodo soviético. De hecho, Georgia había

sido una de las pocas repúblicas donde el grado de corrupción — pero también de autonomía ganada respecto a Moscú por un secretario general de una república gracias a la economía informal — había conducido a su denuncia y destitución fulminante. Ocurrió en 1972 con el cese de Vasily Mzhavanadze, a quien precisamente Shevardnadze sustituyó con el apoyo de Yuri Andropov, entonces al frente del KGB (Nizharadze, 2005, p. 111).

Su regreso al poder en Georgia se debió a la confianza en él depositada por la vieja guardia burocrática, la cual, sin abandonar su posición privilegiada en la burocracia estatal, asumió la condición de élite económica gracias al proceso de privatización. Pero Shevardnadze sabía que si quería consolidar su poder debía ganarse a las nuevas generaciones de élites. Así que su lógica de cooptación de élites se concentró en incorporar a jóvenes cuadros, estrategia que además contribuiría a dar cabida a reformistas, disidentes y opositores. De este modo, de manera paralela a la vieja élite se constituyó una nueva élite alrededor de los llamados *jóvenes reformadores* encabezados por Zurab Zhvania (Chiaberashvili y Tevzadze, 2005; Nodia y Pinto, 2006, p.79). En 1995 Zhvania ya era presidente del Parlamento georgiano y su equipo controlaba el aparato de la UCG. Ese mismo año, en una estrategia del partido para incorporar profesionales georgianos formados en el extranjero, Zhvania, consiguió que Mijail Saakashvili, primero, y Nino Burdjanadze después, ambos futuros líderes junto con el propio Zhvania de la *revolución de la rosa*, regresaran a Georgia para ocupar altos cargos.

El reparto de las nuevas oportunidades de negocio — la vieja élite controlando los sectores de los aceites minerales, el vino, el transporte o las telecomunicaciones; mientras la joven élite dominaba en la banca o el sector inmobiliario — fueron generando más y más conflictos *inter - élites*, pero también *intra - élites*, los cuales, a pesar de las irregularidades del régimen de Shevardnadze, se mantuvieron bajo el patrocinio de Shevardnadze hasta la última reelección de éste en el año 2000. Los miembros de la nueva élite permanecieron junto al oficialismo y lideraron el partido del poder de Shevardnadze, el cual se benefició de varios fraudes electorales (Chiaberashvili y Tevzadze, 2005). Al final de su primer mandato, Shevardnadze encaraba ya dificultades para

mantener el equilibrio entre ambas élites, pero mientras no paso a ser un *Lame Duck* pudo gestionar la situación, siendo definido como un político “brillante” para “hacer repartos políticos, proveer de libertades políticas, usar el nepotismo y la corrupción, y hacer lo que fuera necesario para permanecer en el poder” (Mitchell, 2004, p.343). Para ello, frente a la etiqueta de entusiasta liberal difundida en Occidente durante los noventa, según Jones, (2005, p.339), mantuvo el patrimonialismo comunista de la “regla personal, de la corrupción política, y del autoritarismo encajado en una tradición esencialmente intacta de la tradición postsoviética de cuadros políticos”. Por otra parte, el papel de Shevardnadze como patrón le proveyó de no pocas oportunidades de enriquecimiento, para él y para su familia. Los hallazgos del Consejo Anticorrupción creado tras la revolución de 2003 mostraron la extensión de los tentáculos de la propia familia de Shevardnadze en empresas, gestión de servicios y asignación de cargos políticos (Chiaberashvili y Tevzadze, 2005).

Al acabar la década era patente que Shevardnadze mantenía a las viejas élites y éstas a él, mientras las nuevas élites veían perder oportunidades de promoción y negocio. El 6 de agosto de 2001 Shevardnadze aseguró que no iba a presentarse a la reelección en 2005. Su conversión en un *Lame Duck* provocó una realineación fulgurante de las lealtades políticas. El 17 de septiembre, cuando arreciaban las informaciones de una ruptura inminente en la UCG entre la vieja guardia de la nomenclatura y la nueva élite, el presidente anunció que dimitía en la jefatura del partido (Caucasus Press, 2001). Dos días después, su popular ministro de Justicia, Mijaíl Saakashvili, presentaba a su vez la renuncia con la explicación de que le parecía “inmoral” seguir formando parte de un Gobierno incapaz de erradicar la corrupción. El grupo parlamentario de la UCG se desintegró entre un reguero de deserciones y en diciembre Saakashvili puso en marcha su propia fracción de diputados con un talante opositor.

La creciente debilidad de Shevardnadze estimuló todavía más su acercamiento a la vieja nomenclatura, lo cual a su vez espoleó la necesidad de emancipación de los *jóvenes reformistas*. Saakashvili entendió que sus intereses estarían mejor representados fuera del partido del poder,

y comenzó a preparar la repetición en Tiflis del modelo de revolución poselectoral serbio. Él fue quien realizó los principales contactos con las estructuras de movilización ONG y organizaciones juveniles como *Kmara* (Mitchell, 2004, p.345), además fue el encargado de iniciar la interpretación de las elecciones como una batalla por la democracia, lanzando una fuerte campaña antipresidencial tan pronto como se produjo su salida del núcleo de Shevardnadze. Su rápida atribución de oportunidad, unida a su liderazgo en la estrategia de movilización poselectoral, le permitió ocupar el papel de líder carismático de la revolución por encima de otros opositores como Zhvania y Burdjanadze.

En cuanto a la fragmentación regional del Estado georgiano, Shevardnadze también empleó los acuerdos informales para, una vez finalizada la guerra con la pérdida del control territorial sobre Abjasia y Osetia del Sur, mantener cierto equilibrio y despejar la amenaza de otra guerra civil entre Adjaria y la élite de Tiflis. Un pacto que permitió conservar a la región dentro del sistema político georgiano — si bien gozando de una gran autonomía interna informal —, a diferencia de lo que sucedía con Abjasia y Osetia del Sur (Nizharadze, 2005, p.112).

No siendo un factor destacado por la literatura sobre la *revolución de la rosa* — concentrada en las élites, la sociedad civil y en la influencia exterior —, es difícil explicar la evolución del ciclo de protesta sin atender a la alineación regional en el episodio de contienda. Las nuevas élites reformistas dominaban en Tiflis, no solo porque Saakashvili gobernase la capital, también porque el nacionalismo georgiano es allí más popular, y es en la capital donde se concentra la actividad financiera y el sector servicios del país. Por el contrario la vieja elite estaba más asentada en las regiones del sur y el oeste, en las que había una mayor presencia de minorías, y sus redes de patronazgo se habían fortalecido tras una primera fase de privatización subordinada a los intereses de la nomenclatura. Durante la revolución, sólo desde la región oriental natal de Saakashvili, Kajeti, acudieron manifestantes a apoyar a la coalición desafiante, proviniendo del propio Tiflis la mayor parte de ellos. En cuanto al apoyo regional directo recibido por Shevardnadze destacó Adjaria, un caso ciertamente particular y no extrapolable al resto de las regiones del país, que se mantuvieron expectantes. No obstante, el

perjuicio para Shevardnadze de los efectos secundarios de su alianza con Aslan Abashide superó al posible beneficio de contar en Tiflis con el músculo en las calles procedente de Adjaria; pues activó las alarmas de otros sectores de la élite burocrática georgiana, a quienes disgustó ver a su presidente tan sumamente dependiente de la figura de Abashide, contribuyendo a acelerar el proceso de desertión de élites dentro de la Administración.

3.2. CONTEXTO DE SUCESIÓN Y LA REVOLUCIÓN DE LA ROSA DE SAAKASHVILI

Saakashvili, una vez fuera de la élite dirigente formó rápidamente un partido propio con el objetivo de hacerse con el Gobierno de la ciudad de Tiflis. En las elecciones locales, Saakashvili obtuvo el segundo puesto tras el Partido Laborista, al que convenció de cederle la presidencia de la Asamblea y Gobierno locales. El interés de Saakashvili no era tanto asumir las tareas de alcalde como tomar una posición estratégica en el contexto de sucesión presidencial, inclusive con la mente puesta en un episodio de contienda poselectoral. Además, la campaña electoral local fue utilizada por Saakashvili como lanzadera de la presidencial. El slogan de su partido fue “Tiflis sin Shevardnadze” — reutilizando el lema creado un año por la oposición ucraniana, “Ucrania sin Kuchma” —, una apelación directamente dirigida contra el presidente, aun cuando, lógicamente, él no tenía relación directa con el nivel de administración local.

En junio de 2003 se llevó a cabo un primer ensayo general de la *revolución de la rosa*. Entre cinco mil y quince mil personas se manifestaron en Tiflis frente al Parlamento demandando la disolución de la Comisión Electoral Central de Georgia (CECG) y la reforma del código electoral. La protesta fue integrada por estudiantes y los líderes de distintos partidos opositores: los Nuevos Derechistas, el Movimiento de Unidad Nacional de Saakashvili, el Partido de Demócratas Unidos, la Unión de Tradicionalistas, el Partido del Pueblo y *Kmara!*. Aunque los organizadores anunciaron que la manifestación era de naturaleza pacífica, se hicieron llamamientos a “la toma del poder del Gobierno para dárselo al pueblo” (Kutikov, 2003). El propio Saakashvili amenazó a las

autoridades con tomar el Parlamento: “Si el Gobierno no hace algunas concesiones dentro de las siguientes horas tomaremos medidas radicales para crear las condiciones propias para unas elecciones parlamentarias democráticas, vamos a tomar el Parlamento” (Sakevarishvili, 2003).

Finalmente, el 2 de noviembre de 2003 se celebraron las elecciones parlamentarias y, tras la publicación de los primeros informes que apuntaban a un fraude en Adjara, surgieron las primeras protestas en Tiflis. Cuando la CECG proclamó los resultados oficiales con el triunfo del bloque presidencialista Por una Nueva Georgia (AS), el volumen de las movilizaciones aumentó hasta aproximadamente cien mil personas, un hecho sin precedentes en la historia de Georgia. Los convocantes eran varios partidos de la oposición con el claro liderazgo de Saakashvili, y la organización juvenil *Kmara!*, además contaban con el apoyo de varias ONG locales e internacionales y algunos medios de comunicación como la cadena de televisión Rustavi-2.

En ocasiones se ha destacado que la oposición estaba por primera vez unida, pero sin embargo todos los nuevos partidos creados con la disolución de la UCG, y los que previamente integraban la oposición, se presentaron en candidaturas separadas en las elecciones parlamentarias de 2003¹⁹³. Saakashvili empleó el Gobierno local de Tiflis para arengar a sus partidarios desde el balcón de la Administración Municipal, y exigir a Shevardnadze que o bien reconociese la victoria de la oposición o renunciase, pues de lo contrario, advirtió el día siguiente de las elecciones: “el presidente de Georgia tendrá el destino de Ceaușescu”. Zhvania y Burdjanadze, aunque acabarían secundando a Saakashvili, se distanciaron de la beligerancia inicial de Saakashvili, limitando sus demandas

¹⁹³ El nuevo partido oficialista de Shevardnadze mantenía su tono prooccidental pues, en su programa, Por una Nueva Georgia priorizaba la integración en la Unión Europea, estrechar relaciones con EE.UU. y la OTAN, así como profundizar en la liberalización económica. Paralelamente, había cinco partidos principales en la oposición: el Movimiento de Unidad Nacional (MUN) de Saakashvili; la coalición Burdjanadze–Demócratas — compuesta por el partido de oposición moderada liderado por Nino Burdjanadze y la Unión de Demócratas de Zurab Zhvania, quien se había llevado a su parroquia de la UCG a la nueva formación —; el izquierdista Partido Laborista; el Partido Conservador; el Partido de los Industrialistas; y finalmente el Partido de los Nuevos Derechistas (Chiaberashvili y Tevzadze, 2005:13). Destacaba también la presencia del Partido del Renacimiento Democrático de Aslan Abashidze, líder de Adjara, que sin ser ni oficialista, en los últimos años de Shevardnadze se reveló como un importante aliado.

a la celebración de transparencia y nuevas elecciones. El Partido Laborista y los Nuevos Derechistas se opusieron a las manifestaciones, quedando desplazados del movimiento así como del posterior reparto de poder (Mitchell, 2004:343-344).

Shevardnadze, resistió varias semanas, y si bien parecía consciente de la gravedad de la situación, en sus planes, aseguraba, no estaba la dimisión: “no es la cuestión ahora, lo que importa es el Parlamento electo. A la luz de las circunstancias que existen hoy, mi renuncia sería irresponsable. ¡Yo no espero el destino de Ceaușescu o Milosevic!”. El presidente se planteó utilizar la fuerza para dismantelar las protestas, pero una fractura interna dentro del aparato represivo — Ejército, Policía, y guardias presidenciales — y la memoria del ataque de las tropas soviéticas en 1989 de civiles en Tiflis, hicieron esta solución inviable (Fairbanks, 2004, p.117). En lugar de ello, el presidente apeló al hombre fuerte de Adjara, el secesionista Aslan Abashidze, quien envió a varios miles de partidarios para enfrentar la protesta opositora.

Shevardnadze apostó por una Georgia plurinacional revitalizando la implicación de las regiones periféricas, especialmente las del sur, pretendiendo contrarrestar el nacionalismo georgiano de Saakashvili, con mayor fuerza en Tiflis y las regiones del este. Abashidze en la televisión pública de Adjara llegó a referirse a Saakashvili y al Movimiento de la Unidad Nacional de Georgia como “fascistas”, advirtiéndole que sus acciones podían conducir a una guerra civil¹⁹⁴. El tono regional del conflicto se acentuaba. Saakashvili llevó a la capital desde las regiones del occidente georgiano, en especial su región natal Kajeti, una marcha de coches y manifestantes para intentar la toma de la Administración Presidencial (Vignansky, 2003).

La presencia efímera de los hombres de Abashidze en Tiflis no impidió que las protestas se reactivaran, y minaron todavía más la imagen de Shevardnadze, quien fue visto como un presidente débil dispuesto a

¹⁹⁴ Los líderes de la oposición tuvieron que abandonar la avenida Rustaveli, centro de sus manifestaciones, por la presión de los seguidores del Partido del Renacimiento Democrático de Aslan Abashidze. El líder adjario denominó a su contramanifestación de acto “antifascista”, llamando a la reconciliación civil y criticando el extremismo de Saakashvili, Burdzhadze y Zhvania.

entregar la gobernabilidad de Georgia a un enemigo mismo de su integridad y estatalidad (Mitchell, 2004, p.344). Las deserciones en la élite dirigente se aceleraron (Kakabadze, 2003). Shevardnadze declaró el estado de emergencia, pero no tardó en comprobar que no era una solución viable ya que los órganos responsables de mantener el orden no le obedecían (Gordiyenko, 2003). El 22 de noviembre, casi tres semanas después del comienzo de la protesta poselectoral, el presidente Eduard Shevardnadze veía imposibilitada su intención de conducir la sesión inaugural del Parlamento electo al irrumpir en el edificio una masa liderada por Saakashvili, quien dejó una imagen para el recuerdo al beber té de la taza de Shevardnadze tras expulsar a éste del estrado donde los diputados realizan sus intervenciones. La sesión fue suspendida y Shevardnadze tuvo que abandonar el edificio escoltado. Esa misma noche el presidente georgiano se reunía con el ministro de Exteriores ruso. Al día siguiente tras una reunión en su residencia con Saakashvili, Zhvania y Burdjanadze, Shevardnadze presentaba su dimisión. Burdjanadze fue nombrada presidenta provisional y, apenas un mes y medio después, Saakashvili vencía en las elecciones presidenciales con el 96% de los votos.

En cuanto a los actores internacionales, EE.UU. llevó a cabo una labor de certificación de la oposición y descertificación del presidente Shevardnadze en la que participaron Richard Miles, entonces embajador en Georgia; James Baker, exsecretario de Estado de EE.UU. entre 1989 y 1992, quien visitó varias veces el país en 2003, también durante el episodio de contienda poselectoral; y otros diplomáticos desplazados, como fue el caso del viceasistente del secretario de Estado de EE.UU., Lynn Pascoe, quien, utilizando un discurso más propio de la Guerra Fría, dijo que Shevardnadze tenía tiempo para rectificar y aceptar las “enteramente justas” demandas de la oposición, así como que: “Los EE.UU. intentaron hacer lo máximo por asegurar que nada iba mal en las elecciones georgianas, pero las autoridades georgianas hicieron lo máximo por hacer justo lo contrario; ellos han fracasado en seguir el consejo de la comunidad civilizada” (Vremya Novostei, 2003). Por su parte, la actuación de Moscú durante la crisis fue más equilibrada y todos los

actores implicados — Shevardnadze¹⁹⁵, Saakashvili, la OSCE y EE.UU. — reconocieron que las gestiones de Igor Ivanov, entonces ministro de Asuntos Exteriores ruso, habían sido decisivas para alcanzar una salida no violenta a la crisis. Moscú, a diferencia de lo que haría en Ucrania y Kirguistán, no tomó una posición parcial de certificación o descertificación hacia los actores internos, presentándose como un mediador que seguía respetando, eso sí, a Shevardnadze como presidente de Georgia.

3.3. LA PRESIDENCIA DE SAAKASHVILI, EVOLUCIÓN Y EPISODIO DE CONTIENDA

Tanto los EE.UU. como la UE dieron la bienvenida a la renuncia de Shevardnadze. Mientras la declaración oficial de la Comisión Europea recibía con agrado la decisión de Shevardnadze, pues ésta “abría el camino hacia la restauración del orden constitucional del país”; Peter Schieder, presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, afirmó que la salida de Shevardnadze facilitaría una resolución pacífica de la crisis política (El Mundo, 2003). Entre tanto en Georgia, Burdjanadze anunció que Saakashvili sería el único candidato de la oposición a la presidencia, y que así mismo presentarían un bloque unido para las elecciones parlamentarias liderado por ella, reservándose a Zhvania el cargo de primer ministro. La nueva CECG anunció el 24 de noviembre el inicio del registro de candidatos a las elecciones presidenciales, dando de plazo hasta las seis de la mañana del día siguiente, siendo necesario presentar cincuenta mil firmas. Un requisito prácticamente eliminatorio en un país de escarpada geografía, población dispersa e infraestructuras de transporte esquilmas. Los principales candidatos a la presidencia decidieron retirarse de la competición: Dzhumber Patiashvili — anterior líder del Partido Comunista —; Shalva Natelashvili — líder del Partido del Trabajo —; Temur Shashciashvili — gobernador del *oblast* de Imereti—; y el propio Aslan Abashidze.

¹⁹⁵ Shevardnadze aseguró en una entrevista posterior que Ivanov no le presionó para que renunciara, y que se limitó a “servir de puente entre las partes”. Putin propuso a Shevardnadze una reunión en Sochi entre las partes junto a los presidentes de Azerbaiyán y Armenia para alcanzar una solución negociada. Shevardnadze contestó que no hacía falta. El entonces presidente georgiano afirmó que había tropas rusas en el país pero que prefirió no utilizarlas: “No podía perdonar a Rusia por tener tropas regulares en Abjasia pero reconozco que ésta vez Rusia hizo todo lo que pudo, aunque no fue suficiente dada la situación”. (Karumidze y Wertsch, 2006, p.30).

Saakashvili venció con el 96% de los votos en un proceso electoral evaluado positivamente por la OSCE.

Durante la primera semana de Saakashvili en el cargo, el Parlamento aprobó una serie de reformas que fortalecieron los poderes de la presidencia, según Mitchell (2009, p.80), tras haber amenazado a los parlamentarios necesarios con investigaciones judiciales y procesamientos. Entre los nuevos poderes figuraban asumir la potestad exclusiva de nombrar a los miembros del Tribunal Constitucional, disolver el Parlamento o aprobar los presupuestos incluso sin el acuerdo del legislativo. La concentración de poder en la presidencia condujo también a un desequilibrio en la relevancia de las otras dos figuras principales de la revolución, Burdjanadze, presidenta del Parlamento, y Zhvania, primer ministro, quien moriría en extrañas circunstancias a causa de un envenenamiento de monóxido en febrero de 2005.

La concentración del poder en la persona de Saakashvili y el modo en que éste fue empleado permite, en opinión de Hale (2015, p.364-368), calificar su periodo como una nueva presidencia patrimonial. Saakashvili mantuvo una política de cuadros fundada en la lealtad personal; abusó de los cambios en las reglas del juego en su favor, no abandonando así la incertidumbre institucional de todo Estado neopatrimonial; utilizó a los cuerpos de seguridad del Estado y a la Fiscalía para atacar a los opositores políticos y, aunque uno de sus legados más destacados en Occidente es la mejora en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, Saakashvili no quedó libre de sospecha ya que su propio ministro de Defensa, Irakli Okruashvili, le acusó de tolerar la corrupción a gran escala antes de presentar su dimisión.

Precisamente el inmediato arresto de Okruashvili propició una protesta masiva en otoño de 2007 que llegó a reunir a entre cincuenta mil y setenta y cinco mil personas en Tiflis, a la cual se unió la oposición con el apoyo del oligarca Badri Patarkatsishvili, dueño entre otros negocios, del canal de televisión Imedi. Saakashvili acabaría declarando el estado de emergencia, utilizando la fuerza contra los manifestantes y cerrando Imedi ante la actitud permisiva de Occidente que, básicamente, dio por buenas la explicación de un complot ruso dada por el presidente. En esas condiciones, menos de dos meses después, con la oposición y los

medios de comunicación en *shock*, intervenidos o ejerciendo la autocensura para evitar serlo, se celebraron las elecciones anticipadas en las que Saakashvili sería reelegido con el 52% de los votos. Tras las elecciones Patarkatsishvili sería imputado con cargos de planear un golpe de Estado y actos terroristas, no pudiendo ser juzgado al morir semanas después oficialmente de un ataque al corazón. En 2013 el partido de Saakashvili perdió las elecciones parlamentarias y con las encuestas no dando opciones a ningún aliado de Saakashvili, este salió del país un mes antes del fin de su mandato. En julio de 2014 la Fiscalía imputó al expresidente por cargos de abuso de poder durante las protestas de 2007, y en agosto el tribunal de la ciudad de Tiflis ordenó su detención *in absentia*. No pudiendo ser juzgado al no regresar al país, Saakashvili renunció el 1 de junio de 2015 a la ciudadanía georgiana al tomar la ucraniana para pasar a ser gobernador de Odesa. Finalmente, el expresidente regresó el 1 de octubre de 2021, siendo arrestado inmediatamente, permaneciendo en prisión hasta la fecha.

Concluyendo, la presidencia de Saakashvili se puede resumir en tres ejes: la persistencia patrimonial que condujo a la consolidación de una nueva presidencia patrimonial; un modelo de gobernanza autoritario sobre el que hay consenso en la literatura especializada, reflejado también en índices como el de la Fundación Bertelsmann o Freedom House; y por último un afán reformista neoliberal que propició tanto éxitos relacionados con la transparencia en la Administración, como el desmantelamiento de los restos del Estado de bienestar georgiano y de buena parte del sector público en general (Rejviashvili, 2015).

8. REFERENCIAS

- Arnau, J. (2018). *Fundamentos de la vía media*. Alianza
- Bialer, S., (1980). *Stalin's Successors: Leadership, Stability, and Change in the Soviet Union*. Cambridge University Press.
- Bueno de Mesquita, B; Smith, A; Siverson, R.M y J.D. Morrow, (2003). *The logic of political survival*. MIT Press.
- Carothers, T., (2002). The End of the Transition Paradigm, *Journal of Democracy*, 13(1), 5-21.

- Chiaberashvili, Z. y G. Tevzadze, (2005). Power Elites in Georgia: Old and New. En Fluri, P.H.; Cole, E.; Felberbauer, E.M.; Imobersteg, S.C.; Trapans, J. y D. Mayer-Heinisch (eds.) From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform. PfP-Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes. <http://bit.ly/4eDYBst>
- Collins, K., (2009). Economic and Security Regionalism among Patrimonial Authoritarian Regimes: The Case of Central Asia, *Europe Asia Studies*, 61(2), 249-281.
- Cummings, S.N., (2012). *Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations*. Routledge.
- Fairbanks, C.H., (2004). Georgia's Rose revolution, *Journal of Democracy*, 15(2), 110-124.
- Fisun, A., (2007). Postsovetskie neopatrimonial'nye rezhimy: genezis, osobennosti, tipologiya, *Otechestvennye zapiski*, 6, 45-63.
- Goldstone, J. A., (1994, 1ªed. 1984). *Revolutions in Modern Dictatorships*. En J. A. Goldstone, (eds.) *Revolutions, Theoretical, Comparative, and Historical Studies*. Harcourt Brace & Company.
- Goldstone, J.A., (2014). *Revolutions. A very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Gordiyenko, A., (2003, 24 de noviembre). La oposición georgiana fuerza la salida de Shevardnadze". *Nezavisimaya gazeta*, p. 1.
- Guliyev, F., (2011). Personal rule, neopatrimonialism, and regime typologies: integrating Dahlian and Weberian approaches to regime studies, *Democratization*, 18(3), 575-601.
- Hale, H.E., (2005). Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia, *World Politics*, 58(1), 133-165.
- Hale, H.E., (2006). Democracy or Autocracy on the march? The colored revolutions as normal dynamics of patronal presidentialism, *Communist and Post-Communist Studies*, 39(3), 305-326.
- Hale, H.E., (2011). Formal Constitutions in Informal Politics. Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia, *World Politics*, 63(4), 581-617.
- Hale, H.E., (2015). *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Iljamov, A., (2007). Neopatrimonialism, interest groups and patronage networks: the impasses of the governance system in Uzbekistan, *Central Asian Survey*, 26(1), 65-84.

- Jones Luong, P., (2004). Politics in the periphery: competing views of Central Asian States and societies. En P. Jones Luong, (ed.) *The Transformation of Central Asia*. Cornell University Press.
- Kakabadze, E., (2003, 21 de noviembre). El nuevo parlamento georgiano empezara a trabajar el sábado. *Nezavisimaya gazeta*, p.5.
- Karl, T., (1995). The Hybrid Regimes of Central America, *Journal of Democracy*, 6(3), 72-87.
- Karumidze, Z. y J. Wertsch, (eds.) (2006). "Enough!", *The Rose Revolution in the Republic of Georgia 2003*. NOVA.
- Kitschelt, H. et al., (1999). *Postcommunist party systems: competition, representation, and interparty cooperation*. Cambridge University Press.
- Kononenko, V. y A. Moshes, (2011). *Russia as a Network State: What Works in Russia When State Institutions Do Not?*. Palgrave Macmillan.
- Kutikov, Y., (2003, 5 de junio). El embajador de EEUU contra Shevardnadze, p.4.
- Levitsky, S. y L. Way, (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press.
- Mitchell, L. y D. Phillips, (2008). Enhancing Democracy Assistance, *American Foreign Policy Interests*, 30(3), 156-175.
- Mitchell, L., (2004). Georgia's rose revolution, *Current History*, 103(675), 342-348.
- Mitchell, L., (2009). *Uncertain Democracy: U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution*. University of Pennsylvania Press.
- Mitchell, L., (2012). *The Color Revolutions*. University of Pennsylvania Press.
- Møller, J. y S. Skaaning, (2010). Post-Communist Regime Types: Hierarchies across Attributes and Space, *Communist and Post-Communist Studies*, 43, 51-71.
- Nizharadze, G., (2005). The End of the Age of Nomenklatura in Georgia. En Karumidze, Z. y Wertsch, J. (eds.) "Enough!", *The Rose Revolution in the Republic of Georgia 2003*. NOVA.
- Nodia, G., (2005). Breaking the mold of powerlessness: the meaning of Georgia's latest revolution. En Z. Karumidze y J. Wertsch, (eds.) "Enough!", *The Rose Revolution in the Republic of Georgia 2003*. NOVA.
- Nodia, G., (2006). *The Political Landscape of Georgia*. Eburon Academic Publishers.

- Nodia, G., y S. Pinto, (eds.) (2006). *The Political Landscape of Georgia. Political Parties: Achievements Challenges and Prospects*. Eburon Academic Publishers.
- Otaway, M., (2003). *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Rejviashvili, L., (2015). Exporting Georgia's Anti-Corruption reforms to Ukraine; What makes them worth replicating?. *LeftEast*. <https://bit.ly/4hUFCN9>
- Ruiz-Ramas, R., (2010). Los regímenes neopatrimonialistas y el clan en Asia Central, 1991-2010: un análisis conceptual. En Stavridis, S. y C. De Prado (coords.) *Panorámica de actores y factores de Asia Central*. Premsas Universitarias de Zaragoza.
- Ruiz-Ramas, R., (2013). The Institutional Persistence of Patrimonialism in the Kyrgyz Republic: Testing a Path Dependency (1991-2010). En Ahrens, J. y H. Hoen, (eds.) *Institutional Reform in Central Asia. Politico-economic challenges*. Routledge.
- Ruiz-Ramas, R., (2015). Informal Local Networks and Voting Support in the 2010 Kyrgyzstani Parliamentary Election: Do They Still Matter?. En Morrison, A.; Saxena, S.S.; Auezova, Z. y M. Abusseitova (eds.) *Cambridge Central Asia Reviews, ESCAS Proceedings Issue*. Cambridge Scientific Publications.
- Ruiz-Ramas, R., (ed.) (2016). *Ucrania: De la Revolución a la Guerra. Claves de un conflicto*. Comunicación Social.
- Sakevarishvili, R., (2003). *Georgian Poll Scramble Begins*. Institute for War and Peace Reporting, IWPR. Disponible en: <https://iwpr.net/global-voices/georgian-poll-scramble-begins>
- Snyder, R., (2002). Vías de salida de los regímenes sultánicos, Una combinación de perspectivas estructurales y voluntaristas, *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. (3) 7.
- Stewart, S. et al. (2012). *Presidents, Oligarchs and Bureaucrats: Forms of Rule in the PostSoviet Space*. Ashgate Publishing.
- Timm, Ch., (2013). Economic regulation and state interventions. Georgia's move from neoliberalism to state managed capitalism, *PFH Private Hochschule Göttingen* 2013/03. <http://hdl.handle.net/10419/75297>
- Tudoroiu, T., (2007). Rose, Orange, and Tulip: The Failed Post-Soviet Revolutions, *Communist and Post-Communist Studies*, 40, 315-342.
- Usupashvili, D. y G. Nodia, (2003). Electoral Processes in Georgia. En *International IDEA, Building Democracy in Georgia, Discussion Paper* 4, 8-15.

- Vignansky, M., (2003). Shevardnadze reúne una manifestación alternativa. Vremya Novostei, 19 de noviembre de 2003, 2.
- Volensky, M., (1984). Nomenklatura, Anatomy of the Soviet Ruling Class. The Bodley Head.
- Von Soest, C., (2010). What Neopatrimonialism Is-Six Questions to the Concept Christian von Soest. GIGA German Institute of Global and Area Studies.
- Wickham Crowley, T., (1992). Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956. Princeton University Press.
- Willerton, J. P., (1992). Patronage and Politics in the USSR. Cambridge University Press.
- Wilson, A., (2005). Virtual Politics. Faking Democracy in the PostSoviet World. Yale University Press.

VILLAINISATION IN FOREIGN POLICY ANALYSIS: THE EXEMPLARY CASE OF JOACHIM VON RIBBENTROP

HENRIQUE VARAJIDÁS

Universidade Lusófona

Centro de Estudos Avançados em Direito Francisco Suárez

1. INTRODUCTION

[Joachim von Ribbentrop] was of course not one of the ‘old warriors’ of the NSDAP, or one of those personalities who were particularly close to Hitler, like his favourite architect Albert Speer. Nor was he able to achieve the popularity of Hermann Goering or the power of Heinrich Himmler. Instead, Ribbentrop has been regarded until the present day as incompetent and arrogant, moody and unpredictable, entirely Hitler’s man and thus completely dependent on him. In short Ribbentrop personifies the cliché of a faceless but malevolent politician (Michalka, 1993, p. 165).

Our departure point is the above statement by the German historian Wolfgang Michalka, an expert on Joachim von Ribbentrop, the second Imperial Minister of Foreign Affairs under the Nazi regime. It suggests that a cliché, eventually misleading profile of his subject pervaded both popular and academic accounts throughout the second half of the twentieth century. For what reasons and with what consequences?

Concerning the reasons, we believe that von Ribbentrop’s is not an isolated but an exemplary case of a not uncommon historiographical propensity to resort to pre-established profiles as shortcuts to ease the weaving of the ideas and actions of certain foreign policy agents into a more general narrative on a specific regime. In such cases, the analysis and appraisal of such agents’ ideas and actions is skewed by ready-to-use interpretations derived from the inherited profiles. When particularly unsavoury regimes are involved, as is obviously the case with von Ribbentrop, this propensity may be said to border the peculiar

storytelling prop of villainisation: the attribution to a character of key repulsive traits meant to support a general narrative arguing for the pathological and doomed nature of the evil forces that character is meant to be an illustrative instance of (Calvo, 2018, pp. 120-137). To what degree can such practice taint our understanding of the regimes and foreign policies involved?

2. OBJECTIVES

Our main goal is to try to answer the question above in the case of von Ribbentrop and the Nazi regime and foreign policy. As an organising and epistemic matrix, the article proceeds through the critical exploration of two recurring theses, as well as their ramifications for the understanding of the Nazi regime and foreign policy, underpinning von Ribbentrop's cliché profile. The first, which is an instance of the oft-repeated interpretation of Nazi leaders in general as mediocre misfits, holds that he lacked the pedigree and experience to aspire to the posts he came to hold, translating into a counterproductive inferiority complex throughout his career. The second, which is an instance of a popular interpretation of Adolf Hitler as the prototypical tyrant unwilling to surround himself but with sycophants, holds that the main and only enduring trump card behind his rise within the Nazi regime was uncritical servility and blind following towards the *Führer*'s ideas, proposals and courses of action.

3. METHODOLOGY

This investigation is underpinned by a particular instance of the case study method calibrated for theory testing (that is, for testing the two theses mentioned above). Besides guiding research, the method is embedded in its main outcome: a dense narrative, at once descriptive and analytical, involving the reconstruction and process tracing of the profiles, diagnoses, prescriptions and decisions of the main agents involved in Nazi foreign policy, with a focus on von Ribbentrop, as well as the main policies, dynamics and results unleashed by or closely

interconnected with them. All these elements are woven into their original, understanding-enabling context.

4. NARRATIVE AND ANALYSIS

4.1. THE MAN: A SOCIAL CLIMBER?

According to the cliché profile of von Ribbentrop, his family roots, life experience, and professional career were poignantly inauspicious for the political responsibilities he would come to hold. That lack of pedigree would have fed a life-lasting inferiority complex that would have clouded his judgement and actions, accounting, for instance, for his well-documented streak of diplomatic *faux pas* as Nazi Germany's Ambassador to Great Britain and his preference for an alliance with the "proletarian" Soviet Union (Michalka, 1993, p. 165; Bloch, 2003, pp. 1-2, 106, 148). How well does this thesis hold against the evidence?

Ulrich Friedrich-Wilhelm Joachim Ribbentrop was born on April 30, 1893, in Wesel, a Rhenish Prussian town near the border with the Netherlands. His lineage, traceable to the sixteenth century, featured some relatively prominent figures: civil servants of the German Royal Houses, including one of the negotiators of the Treaty of Westphalia; and high-ranking military officers. Ribbentrop's father was a military officer in the Imperial Family Guard. His mother was the daughter of a wealthy landlord from Saxony. Joachim spent part of his childhood in the Summer Palace of the Imperial Family, surrounded by a mixture of court splendour and protocol. Following the early death of Joachim's mother, his father remarried to a young woman from a distinguished and wealthy Prussian family. Joachim grew into an unremarkable student, finishing high school with average grades, but also a remarkable virtuoso in some of the most snobbish activities of the time, including horseback riding, tennis and violin (Michalka, 1993, pp. 165-166; Bloch, 2003, pp. 1-6).

In 1908, Joachim's father, who had become stringently critical of Kaiser Wilhelm II's dismissal of Otto von Bismarck, renounced his post in the Imperial Family Guard and moved with the family to the Swiss

Alps. Albeit not exactly wealthy, Joachim was privileged enough to study under French-speaking and Anglophile private tutors (developing complete mastery of both languages) and to socialise and indulge with the rich and powerful of the world in Helvetic ski resorts. He left for London with a view to reaching native-level linguistic ability at the end of the following year, but he quickly settled on North America as his dream destination. For the next four years, he indulged in an adventurous and eccentric lifestyle, mostly in Canada but also in the United States, with a few short stays in Europe in between. In Canada, Joachim worked unpretentious jobs in banking, construction, and journalism while leading a socialite lifestyle with its epicentre in the residence of the Governor-General of Canada, a son of Queen Victoria. There, he became close to some of the finest flowers in Canadian society (Bloch, 2003, pp. 6-8).

What Joachim would recall later as his Swiss and Canadian “idylls” came to an abrupt end in August 1914, with the outbreak of the Great War. His immediate reaction was to leave Canada, a country at war with Germany as part of the British Empire, aboard a Dutch cargo ship clandestinely. A dangerous journey ensued. On arrival, Joachim enlisted in the Prussian Army. His war record was commendable: while serving in one of the most renowned light cavalry regiments, the Hussars of Torgau, he was awarded the prestigious Iron Cross First Class. Seriously wounded in the summer of 1917, he would see the end of the war in the service of the Prussian Ministry of War, which assigned him as diplomatic attaché in Turkey. After the German capitulation, Joachim collaborated on the preliminary works of the German delegation to the Paris Peace Conference (Bloch, 2003, pp. 8-11).

Although shocked and outraged by the Treaty of Versailles (which cost him all of his assets in Canada), Joachim shunned the violent and chaotic political and paramilitary scene that attracted so many war veterans in Germany at the time. Instead, he settled in Berlin and began what can only be described as a successful business career. He put his prized linguistic abilities and domestic and international contacts to good use by launching a lucrative import and export business, an area of expertise he had begun exploring in Canada. By the end of 1919, Joachim’s

business had come to specialise in luxury alcoholic beverages. Then, he met and married the daughter of one of the world's largest producers of sparkling wine, the German tycoon Otto Henkel. The marriage, by all accounts a love-based one, had one downside: it became a lifetime target of malicious remarks by political rivals - like those of the propaganda expert but also Nazi Foreign Minister wannabe Joseph Goebbels or those of the professional diplomats Joachim would shun and overtake repeatedly in the future - suggesting that he had "married his money". In fact, his solo business had been going great from the beginning. By the end of the 1920s, the Ribbentrops had become one of the most looked up families in Berlin. A vast network of high society personalities, from royals to politicians to businessmen, attended their legendary parties in the family's luxurious villa in the privileged Berlin suburb of Dahlem (Bloch, 2003, pp. 12-21).

That was the background for one of the most commented-upon episodes in von Ribbentrop's life. He convinced an aunt once close to his parents to adopt him in order to acquire the aristocratic prefix "von". The practice was as ridiculed as widespread during the Weimar Republic. The eccentric misstep added nothing to his already very high social status, but came to encapsulate his undeserved reputation as an insecure social climber (Bloch, 2003, pp. 12-21).

4.2. THE WANNABE POLITICIAN: HITLER'S CREATURE?

Symptomatically, it was not as a social alpinist thriving recognition but as an established businessman and socialite that "von" Ribbentrop, hitherto a supporter of Gustav Stresemann, turned to Nazism. The move lacked the opportunistic undertones that his rivals would suggest later. First, it had nothing to do with the Great Depression from a personal standpoint. Von Ribbentrop's import-export business was as healthy as ever. Second, it was not precipitated so much by von Ribbentrop needing Nazism but Nazism making use of von Ribbentrop. He had known Hitler as a high-society event-goer for years and had joined the Nazi Party in May 1932, citing fears of a Bolshevik revolution and disgust with the "selfishness" of the Great Powers, with little consequence. During the second half of 1932, when negotiations with an eye on

forming an unapologetically anti-socialist and revisionist government of national unity started, von Ribbentrop, who had been friends with one of the key negotiators, former Chancellor Franz von Papen, since his diplomatic days in Turkey, made himself available as a host and facilitator, a task at which he proved skilled. The negotiations came to a successful conclusion in the final days of January 1933 (Michalka, 1993, p. 163; Bloch, 2003, pp. 21-36).

In the wake of that first political deed, von Ribbentrop developed new ambitions. He suggested to von Papen, the new Vice-Chancellor, that it would make sense to reward him with the post of Secretary of State for Foreign Affairs. Von Papen adamantly refused, citing his lack of formal qualifications and diplomatic experience (Bloch, 2003, p. 37).

Regardless, by mid-1933, Hitler himself had come to offer von Ribbentrop the appealing position of “the *Führer*’s personal diplomatic agent”. Why? What did Hitler see in him? Was it the kind of blind following in the face of his ideas and proposals that professional diplomats, starting with the Imperial Minister of Foreign Affairs, the moderate nationalist Konstantin von Neurath, refused the new Chancellor?

There is no doubt that from the very first days of his government, Hitler was certain of his new regime’s *raison d’être*. As a radical nationalist ideologue, Hitler had long obsessed over the “corrosive spread” of “Marxism” in Germany. He meant a Jewish conspiracy to contaminate Western peoples with the “suicidal vices” of identity-destructing internationalism, power-eroding pacifism, and blind following of mindless majorities. He had also long identified racist eugenics as the main tool to remould the German people around the “virtues” of unconditional love for the nation, power-building militarism, and bold guidance by superior personalities in all spheres of national life. That sort of internal regeneration a regime change could achieve on its own. Nevertheless, it would be pointless if Germany continued to lack adequate “living space”, that is, the territory and raw materials necessary to accommodate the extraordinary boom in demographic and economic might that would result from domestic reawakening. Fortunately, according to Hitler, the sole political-geographical entity both vulnerable to German land-based military power and boasting the vast spaces and abundant

raw materials Germany needed to thrive in the industrial age was the Soviet Union, the “Headquarters of Marxism” on a world scale and a permanent menace to all civilised peoples. In that sense, at least some of the Great Powers could be persuaded to appease its destruction, dismemberment and redistribution (Zitelmann, 1999, pp. 93-97, 122-133, 149-155, 177-181, 206-212, 270-285, 299-301, 308-330; Leitz, 2003, pp. 9-12, 32-35, 75-77, 123-126; Hitler, 2007, pp. 10-27, 43-45, 55-58, 104-118, 121, 130-131; Tooze, 2007, pp. xxii-xxvi, 7-12; Hitler, 2009, op. cit., pp. 85-87, 90-91, 98-115, 146-152, 163-165, 186, 248-252, 260-264, 285, 298, 311-312).

From this, Hitler deduced that the “political mission of his generation” was to mobilise all the resources that remained available to the German nation after Versailles to prepare and launch a war of conquest of impregnable living space in the East, above all at the expense of the European part the Soviet Union. His priorities when in power directly derived from that reading: unlimited rearmament; the building of a “national community” impervious to, unlike in the Great War, the subversion of “Marxists” (Jews were “Marxists by nature”); and a foreign policy roadmap calculated to, first, remove, without precipitating a fatal military retaliation, the shackles on German sovereignty imposed by Versailles; and, in a second phase, to position Germany for the History-deciding war in the East, including through an alliance with two powers whose national interest, as Hitler understood it, coincided with that of an Eastbound expansionist Germany. The first was Great Britain, which should be keen to preserve its Overseas Empire in the face of simultaneous threats from France, Japan and, especially, the United States. The second was Italy, which could only thrive in the industrial era by conquering vital space in North Africa and the Balkans at the expense of the French. Both could be persuaded to play the role of a shield against the expected opposition to German expansion from France and, sooner or later, the United States (Zitelmann, 1999, pp. pp. 93-97, 122-133, 149-155, 177-181, 206-212, 270-285, 299-301, 308-330; Leitz, 2003, pp. 9-12, 32-35, 75-77, 123-126; Hitler, 2007, pp. 10-27, 43-45, 55-58, 104-118, 121, 130-131; Tooze, 2007, pp. xxii-xxvi, 7-12; Hitler, 2009,

op. cit., pp. 85-87, 90-91, 98-115, 146-152, 163-165, 186, 248-252, 260-264, 285, 298, 311-312).

Within this framework, what von Ribbentrop had to and actually came to offer Hitler was simple: *sit venia verbo*, the kind of out-of-the-box creativity in the search for tactical solutions to advance his foreign policy roadmap that Hitler considered scarce among professional diplomats (and, since spring 1933, also among diehard Nazis with an interest in foreign policy, like Alfred Rosenberg, his first choice for the job). As it were, von Ribbentrop would prove adept at the role. Over the next four years, he would come forward with a stream of diagnoses and prescriptions that, despite their often heteroclite nature, served Hitler's goals just fine (Bloch, 2003, pp. 39-40).

Throughout 1933, von Ribbentrop decided to explore his condition as a cosmopolitan businessman with direct links to the new German leader to weave a vast web of contacts among British and French political, economic and social personalities. To the astonishment and anger of Germany's professional diplomats, who considered the interference of amateurs in state affairs foolish and dangerous, von Ribbentrop was able to establish valuable lines of contact with journalists, businessmen and politicians (including MPs, Ministers, and even the Prime Minister of Great Britain). Hitler rewarded his proactivity by partially handing him the task of advocating Germany's position concerning equality in armaments (including an official title in the hierarchy of the State: "Special Commissar of the Imperial Government for Disarmament Questions"). The role soon evolved into a status equivalent to that of Ambassador, which made him *de jure* but not *de facto* responsible to the Imperial Minister of Foreign Affairs (Bloch, 2003, pp. 40-58).

Far from trying to align his activities with the professional diplomatic corps, von Ribbentrop spent 1934 developing his alternative approach to Great Britain as Hitler's pivotal interest in alliance-building. His approach was idiosyncratic. According to von Ribbentrop, the British elite was under the domination of a "pro-French clique" whose influence could be undermined through intense lobbying of three "otherwise naturally pro-German" forces: businessmen, the aristocracy (including the Crown), and the masses. Such lobbying was what he offered to

undertake, suggesting as a criterion for measuring success the achievement of a private meeting between the *Führer* and the British Prime Minister. Hitler acquiesced, again rewarding his enterprising style by allowing the creation of a new “Ribbentrop Office”, an organisational base to support his activities within the Nazi Party (Bloch, 2003, pp. 67-70).

Although the much sought-after one-on-one meeting never materialised, von Ribbentrop’s activities brought juicy fruits as early as the spring of 1935. In the face of gloomy predictions and criticism from Germany’s professional diplomats, Hitler had decided to announce the ongoing reconstruction of the German Armed Forces (an open secret). When an international storm ensued, driving high fears of encirclement, von Ribbentrop managed to arrange a tension-defusing visit to Berlin by the British Foreign Secretary. He went one step further and suggested ignoring the other powers and proposing to Britain a bilateral arms limitation agreement as both an appeasement and alliance-building move. In the face of pronounced pessimism by the professional diplomats, Hitler accepted von Ribbentrop’s suggestion and nominated him as the “official German representative” for the negotiations in London. Albeit the script for the talks would be prepared in advance by the dictator and military experts, almost the entire Imperial Foreign Ministry expected the amateur von Ribbentrop to botch his mission. Instead, the negotiations were business-like and a resounding success (Michalka, 1993, p. 167; Kershaw, 2001, pp. 546-558; Bloch, 2003, pp. 73-89; Leitz, 2003, pp. 52-53).

At first, the British insisted on a priority agreement on air forces. Instead, Berlin insisted on an armaments-building limitation agreement restricted to naval forces – or nothing. It worked. Von Ribbentrop took all the credit. Hitler was so pleased that he authorised upgrading his “Ribbentrop Office”. It now became a *de facto* autonomous body within the Nazi Party, with a generous budget, a large staff, and, as a result of an unprecedented shredding of diplomatic jurisdictional turfs (justified by the Imperial Foreign Ministry’s “neglect” and “stiffness” regarding such issues), a near-exclusive over three relevant dossiers: dealing with the Franco-British extra-political elites, the issue of the devolution of

Germany's former colonies, and, astonishingly, Japan (Michalka, 1993, p. 167; Kershaw, 2001, pp. 546-558; Bloch, 2003, pp. 73-89; Leitz, 2003, pp. 52-53).

The first quarter of 1936 saw Hitler move on to the last and riskiest of the steps planned for his roadmap's first phase: the remilitarisation of the Rhineland. Supported by most professional diplomats amid the fears and hesitations of the military leaders, the initiative was successful. Hitler, however, was so keen to safeguard against the possibility of a repeat of the "siege panic" of the spring of 1935 that he decided to throw in an impromptu appeasement bait to the fuming Western powers: a major collective security agreement for Europe. The proposal, conceived as a diversionary manoeuvre to fade away from diplomatic memory quickly, evoked a complicated web of Non-Aggression Pacts; demilitarised zones; limits on land, air and naval armaments; and redistribution of colonies (Kershaw, 2000, pp. 582-591; Megargee, 2000, pp. 32-35; Bloch, 2003, pp. 90-97; Jackson, 2013, pp. 57-64).

Hitler now became eager to launch his roadmap's second phase. He urged von Ribbentrop to redouble his efforts to lure the British into far-reaching bilateral negotiations. The British government, however, demanded that the German government publicly clarify its collective security proposal as a precondition for new talks. The issue became a permanent stumbling block in Nazi Germany's diplomatic plans. In a last-ditch effort to convince London, the dictator appointed von Ribbentrop, at the time regarded in Europe as a staunch advocate of perpetual peace and friendship with the country, as German ambassador to Great Britain. After a few preliminary meetings, however, Von Ribbentrop came to question Hitler's optimism, sensing a deep-seated hostility towards German expansionism. Soon convinced that his mission was more or less pointless, he started to accumulate gaffes and blunders in the eyes of the British, responding to an unending stream of rebuffs concerning the prospect of bilateral negotiations with unrestrained demonstrations of exasperation and even disrespect towards his hosts (including ostensible breaches of protocol and absences from his post). Just two months after his appointment, the new Ambassador simply threw in the towel, telling a dumbfounded Hitler that it was time to start drawing lessons

from his many meetings. According to von Ribbentrop, most of even the most pro-German British protagonists had rebuffed, with exasperating paternalism, any suggestion that Britain should accommodate anything beyond the return to Germany of some of its lost colonies and mutually agreed surgical corrections to its post-1919 borders with Lithuania, Poland, Czechoslovakia and Austria. Von Ribbentrop suggested stepping up the pressure on London by insisting on the rapid devolution of Germany's lost colonies and threatening the possibility of a militant revisionist global alliance against the selfishness of the hegemonic Great Powers. To the chagrin of the overwhelmingly pro-China diplomats in the Imperial Foreign Ministry, Hitler responded by authorising von Ribbentrop to poke the British by inviting Japan to join an ambiguous revisionist Pact under the pretext of anti-communism, the Anti-Comintern Pact (Bloch, 2003, pp. 95-129; Leitz, 2003, pp. 25-26; Weinberg, 2008, pp. 204-205).

In any case, the dictator fiercely criticised von Ribbentrop's pessimism regarding the possibility of a British turnaround for months. A turning point, nonetheless, came in October 1937, when the American President, Franklin Roosevelt, gave a major speech in Chicago urging the Western democracies to cordon off and paralyse "the aggressive nations" (code for Japan, Italy and Germany) through a coordinated mix of hostile military, economic and political measures. The British establishment applauded Roosevelt, making it clear that only the most inconsequential instances of German revisionism were envisioned in London (Michalka, 1993, pp. 167-168; Bloch, 2003, pp. 130-153; Kimball, 2003, pp. 136-137, 139-140; Tooze, 2007, pp. 203-207; Leitz, 2013, pp. 48, 114-121, 133-134).

On 5 November, Hitler gathered the leaders of the three branches of the Armed Forces and the Imperial Foreign Minister in a secret meeting. Against the backdrop of both the recent expressions of hostility towards Germany by the Anglo-Saxon powers and growing economic problems related to the exorbitant resource demands of the ongoing rearmament program, Hitler decided to make it clear that it was out of the question to give up his "final solution" to Germany's chronic problems – the conquest of living space in the East during his lifetime. According to

him, the country would use its temporary advantage in the ongoing arms race to advance as fast as possible towards war. Given that Germany's existence was at stake, any and all methods and tactics, even those likely to precipitate a "collateral war with the West", would henceforth be legitimate. The dictator proposed two immediate East-bound expansion targets: Czechoslovakia and Austria. France should remain passive in the face of major progress in German rearmament and Fascist Italy's bursting Mediterranean appetites. Plus, if Poland tried to meddle, Germany could play the "Russian card" against Warsaw; if Russia tried to interfere, Germany could play its newly acquired "Japanese card" against Moscow (Megargee, 2000, pp. 35-39; Bloch, 2003, pp. 153-155; Domarus, 2007, pp. 963-973; Tooze, 2007, pp. 230-234, 239-242).

To Hitler's despair, the military and diplomatic leaders openly questioned and discredited his analysis, anticipating a fatal military retaliation as soon as Germany ventured towards Czechoslovakia or Austria. The meeting ended inconclusively. Hitler's project had come to a standstill. During the following weeks, von Neurath proposed an alternative path for Nazi Germany's foreign policy that meant abandoning Hitler's project. According to him, instead of risking everything by attempting to conquer living space in the East, the present German generation should build goodwill and a solid alliance with Great Britain first by binding itself to a collective security agreement in Europe. Once solidified, the bilateral goodwill would allow the next generation of German and British leaders to discuss Germany's Eastern borders in a much less tense atmosphere. At the same time, von Ribbentrop, who knew nothing of the meeting, decided to end the year 1937 with two bold moves: first, he managed to convince Italy to join the ambiguous fold of the Anti-Comintern Pact; secondly, he wrote a personal memo to Hitler, a final report of his efforts in London, announcing the end of Germany's British hopes. According to von Ribbentrop, his mission as Ambassador had conclusively failed. However, that did not have to mean the end of the line for the *Führer's* revisionist life mission. Unlike von Neurath, von Ribbentrop proposed an alternative path to advance rather than forego the second phase of Hitler's roadmap. Its axis would be "his"

brainchild: the Anti-Comintern Pact. The Pact should evolve into an unmistakably anti-British diplomatic-military tool. Every country with a grievance with Great Britain or an appetite for parts of the British Empire should be lured in. Then, each time London attempted to thwart Hitler's plans, it would be faced with a stark choice: appeasing Germany or having Germany egg on and give full support to a circumstantially credible threat to the British Empire's integrity. Hitler considered Japan, the only signatory so far, to be an alien power whose appetites for the European Asian Empires should be curbed rather than encouraged. However, the essential thing was to keep Germany's prospect of conquering living space in the East alive, whatever that took (Bloch, 2003, pp. 153-155; Tooze, 2007, pp. 230-234, 239-242).

4.3. THE MINISTER: HITLER'S SYCOPHANT?

In January-February 1938, Hitler decided to force a major reshuffling in the diplomatic and military leadership of his regime, removing all blockers of the further pursuit of his risky roadmap from the upper ranks; and either personally taking over their roles, powers and resources or redistributing them among enablers. Hitler decided that von Ribbentrop qualified as a decent enough enabler and a fitful replacement for the arch-blocker von Neurath. Von Ribbentrop's task would be straightforward: to help devise and put together whatever tactical diplomatic alignments were to prove necessary for the further pursuit of Hitler's roadmap (Broszat, 1982, pp. 278-280, 294-299; Michalka, 1993, pp. 165-169; Megargee, 2000, pp. 41-45, 55-66; Bloch, 2003, pp. 165-174; Overy, 2012, pp. 35, 70-71; Leitz, 2013, pp. 123-126).

The second phase in Nazi German foreign policy started auspiciously. Hitler's first target, for reasons of circumstance, was Austria; the Czech region of the Sudetenland followed; then came the time for what was left of Czechoslovakia and part of Lithuania. Von Ribbentrop did his part, contributing to further Hitler's improvised roadmap progression at every step. Then, during the winter of 1938-1939, the Polish government decided to make a stand against Germany's rising Eastern appetites. Ironically, unlike with Czechoslovakia, Hitler had been keen to arrive at a genuinely negotiated solution. He wanted to have Danzig and

the corridor to East Prussia returned and turned into springboards for a war in the East. When the time came to attack the Soviet Union, Poland would be invited to participate and profit. It was Warsaw's vehement refusal to hand over an inch of its territory, as well as its self-evident willingness to align with any potential enemies of Germany, including the Soviet Union, that changed Hitler's mind. By the spring of 1939, Hitler had concluded that Germany could only mobilise and position fully for the coming war in the East if it were to find itself in a state of war; and that "Polish obstinacy and anti-Germanism" made the perfect pretext for unleashing such an enabling condition (Megargee, 2000, pp. 45-55; Bloch, 2003, pp. 174-217; Bloch, 2003, pp. 216-235; Prazmowska, 2003, pp. 159-162; Domarus, 2007, pp. 1618-1624; Tooze, 2007, pp. 281-284, 287, 295-317; Stolfi, 2011, pp. 346-380).

Von Ribbentrop and Hermann Goering (acting as Hitler's "personal diplomatic agent") were tasked with engineering a war-ready alignment with Italy and Japan calculated to prevent any consequential retaliation from London or Paris. Their efforts were mostly in vain. First, the Japanese government refused to get involved in any coalition that did not target the Soviet Union, the power responsible for feeding the ongoing Chinese resistance against its 1937 invasion. Secondly, the Italian government did agree to join a revisionist coalition formally, the Pact of Steel, but refused to participate in actual hostilities "until the end of 1942" (the time estimated to recover from its military losses in Ethiopia and Spain fully). Faced with such negative replies from its allies, most German foreign policy players concluded that Germany's safest bet would be, as Hitler himself had anticipated on 5 November 1937, to play "the Russian card" against Poland. In the eyes of most German diplomats, still imbued with the spirit of Rapallo, the move should be seen as a strategic option. However, from Hitler's perspective, it would be nothing beyond a stopgap measure to be discarded as soon as Poland and the threat of military action from the West had been dealt with. Significantly, it took the combined efforts of many economic, diplomatic and political agents and organs to convince the Soviets to sign a Non-Aggression Pact valid for ten years that was scandalously skewed toward Moscow's interests. In practice, the bilateral trade treaty and the

secret geostrategic agreement that came to make its bulk offered the Soviet Union *carte blanche* to capture many of the territories and resource bases in the Baltic and the Balkans – including Finland, Estonia, Latvia, Lithuania, the eastern regions of Poland, and the Romanian region of Bessarabia – which Germany would self-evidently need to grab sooner rather than later if it were ever to launch its decisive crusade against the Soviet Union. Von Ribbentrop was tasked with concluding the negotiations and signing the actual Pact on behalf of Germany in Moscow, which he managed skilfully (Michalka, 1993, pp. 169-171; Bloch, 2003, pp. 235-289, 305-306, 323-345, 349, 361; Tooze, 2007, pp. 281-284, 287, 295-317, 321; Kershaw, 2008; Leitz, 2013, pp. 27-29, 59-61, 83-90).

Thanks to the Pact, von Ribbentrop became an international superstar overnight (at the time, he was wrongfully credited with stating that he “had felt among comrades” in Moscow). He proceeded to develop a life-lasting fondness for the “Ribbentrop-Molotov Pact”, one of the greatest diplomatic stunts in History but far from “his” creation. Von Ribbentrop’s affection for the Pact and his many attempts to deepen and expand it in the months that followed came to clash with Hitler’s convictions as soon as, in the summer of 1940, Germany’s Western flank was, for the moment, secured against fatal military retaliation. While Germany had been vulnerable by fighting in the West, the Soviet Union had started to explore the opportunities that the Pact had opened up to its West in an unceremoniously aggressive fashion. Hitler became convinced that the time had come to anticipate his great crusade in the East. Von Ribbentrop, however, lost no time in developing his defiantly different reading of the Pact and Germany’s grand strategic situation. According to a view he stubbornly held to until his hanging in Nuremberg, the Pact had opened up an alternative historical path for Germany’s ascent to world power status. Germany could now skip the military conquest of living space in the Soviet Union, focusing instead on consolidating a mighty global revisionist coalition with Italy, Japan and the Soviet Union. The coalition would be poised against the “decadent” Anglo-Saxon Powers. As a consequence, most of the colonies of the “tottering” French and British Empires would soon become available

for takeover. Of course, von Ribbentrop's thinking reeked of the kind of "overseas deviation" in German foreign policy that Hitler had always fiercely and publicly criticised as naive and doomed to failure owing to the deeply entrenched land-based vocation of German might (Michalka, 1993, pp. 169-171; Bloch, 2003, pp. 235-289, 305-306, 323-345, 349, 361; Tooze, 2007, pp. 281-284, 287, 295-317, 321; Kershaw, 2008; Leitz, 2013, pp. 27-29, 59-61, 83-90).

As had been the case with his interpretation of the futility of further talks with the British in 1936-1937, von Ribbentrop refused to back off from his new view and proposals, half-heartedly fulfilling his duties whenever tasked with advancing Hitler's decision to invade the Soviet Union. Hitler remained adamant that the sole viable solution to Germany's problems was to conquer living space in the Soviet Union. Contrary to what had been the case after their first major clash, Hitler decided that the time had come for von Ribbentrop to be pushed away from the centre of power as an irredeemable blocker. Until the end, as diplomacy became more and more irrelevant in the shadow of total war, von Ribbentrop's role became more and more that of a handyman for secondary diplomatic matters (Michalka, 1993, pp. 169-171; Bloch, 2003, pp. 235-289, 305-306, 323-345, 349, 361; Tooze, 2007, pp. 281-284, 287, 295-317, 321; Kershaw, 2008; Leitz, 2013, pp. 27-29, 59-61, 83-90).

5. CONCLUSIONS

Via the preceding step-by-step historical-contextual analysis, we have made clear that von Ribbentrop's cliché profile may be classified as misleading.

First, it is only with a significant degree of bad faith that von Ribbentrop can be characterised as a mediocre social climber, a misfit for the post-Weimar German political scene. His origins and past experiences made him a palatable, if not ideal, candidate for his diplomatic jobs. His pre-political ascent as a businessman and socialite with a remarkable range of international contacts had been impressive. He proved persuasive and effective in diplomatic matters in a few critical junctures. More importantly, his views and actions as a politician and diplomat, both in

regard to Great Britain and the Soviet Union, were way too reasoned to be discarded as expressions of personal insecurities.

Secondly, if Hitler had wanted to surround himself with yes-men, he would have made a grave character misjudgement in the case of von Ribbentrop. He was never Hitler's lackey. Von Ribbentrop became useful to Hitler before Hitler became useful to him. He certainly tried to court the *Führer* and was as power-hungry as anybody in the Third Reich, but he displayed the opposite of uncritical servility and blind following repeatedly. His hallmark was developing original diagnoses and prescriptions to advance Germany to world power status, even when that meant defying Hitler's diagnoses and prescriptions. Tellingly about the inner logic of Hitler's governance system, von Ribbentrop's proactivity and stubbornness, like, for instance, Wilhelm Frick's or Hjalmar Schacht's, were cherished, encouraged and rewarded by the dictator when essentially in tune with his grand vision. When they clashed beyond repair, Hitler emptied their roles and deprived them of their bases of power and resources. Not as a means to find himself in the midst of sycophants but as a means to surround himself with a new batch of proactive and stubborn men with the will and energy to keep his vision moving forward, whatever their reasons.

We conclude with two final notes. First, it deserves emphasis that the case of von Ribbentrop may be an exemplary cautionary tale on the epistemological drawbacks involved in embedding ready-to-use villainisation-based interpretative shortcuts in foreign policy analysis. Von Ribbentrop's cliché profile has obscured more than illuminated his personality and career as well as, more importantly, the nature and direction of the Nazi regime and foreign policy. Secondly, it is fair to remark that albeit we use it in the context of this investigation to highlight the issue of entrenched historiographical biases, villainisation is a fertile concept worthy of exploration in International Relations studies in at least two further directions: as a form of cognitive bias on the part of decision-makers resulting from a genuine belief in the "evilness" of a rival decision-maker; and as a propaganda tool to gear up domestic or foreign support against a targeted political entity.

6. REFERENCES

- Bloch, M. (2003). *Ribbentrop. Abacus*
- Broszat, M. (1982). *The Hitler State: The Foundation and Development of the Internal Structure of the Third Reich*. Longman
- Calvo, E. G. (2018). *Comunicación Política: Caja de Herramientas*. Catarata
- Domarus, M. (Ed.) (2007). *The Complete Hitler: A Digital Desktop Reference to his Speeches and Proclamations, 1932-1945 (CD-ROM)*. Bolchazy-Carducci Publishers
- Hitler, A. (2007) [1928]. *The Document*. In G. L. Weinberg (Ed.), *Hitler's Second Book: The Unpublished Sequel to Mein Kampf*. Enigma Books, pp. 3-244
- Hitler, A. (2009) [1924-1926]. *Mein Kampf by Adolf Hitler: The Official Nazi English Translation*. Elite Minds
- Jackson, P. (2013). "Deterrence, Coercion, and Enmeshment: French Grand Strategy and the German Problem after World War". In Jeffrey W. Taliaferro, Norrin M. Ripsman & Steven E. Lobell (Eds.). *The Challenge of Grand Strategy: The Great Powers and the Broken Balance Between the World Wars*. Cambridge University Press, pp. 37-64
- Kershaw, I. (2001). *Hitler, 1889-1936: Hubris*. Penguin Books
- Kershaw, I. (2008). "Did Hitler Miss his Chance in 1940?". In N. Gregor (Ed.). *Nazism, War and Genocide: New Perspectives on the History of the Third Reich*. University of Exeter Press, pp. 110-130
- Kimball, W. F. (2003). "The United States". In R. Boyce & J. A. Maiolo (Eds.). *The Origins of World War Two: The Debate Continues*. Palgrave MacMillan, pp. 134-154
- Leitz, C. (2003). "Nazi Germany". In R. Boyce & J. A. Maiolo (Eds.). *The Origins of World War Two: The Debate Continues*. Palgrave MacMillan, pp. 11-31
- Leitz, C. (2013). *Nazi Foreign Policy, 1933-1941: The Road to Global War*. Routledge
- Megargee, G. P. (2000). *Inside Hitler's High Command*. University Press of Kansas
- Michalka, W. (1993). "Joachim von Ribbentrop: From Wine Merchant to Foreign Minister". In R. Smelser & R. Zitelmann (Eds.). *The Nazi Elite*. The MacMillan Press, pp. 165-172
- Overy, R. (2012) [1984]. *Goering: Hitler's Iron Knight*. I. B. Tauris

- Prazmowska, A. J. (2003). "Poland". In R. Boyce & J. A. Maiolo (Eds.). *The Origins of World War Two: The Debate Continues*. Palgrave MacMillan, pp. 155-164
- Stolfi, R. H. S. (2011). *Hitler: Beyond Evil and Tyranny*. Prometheus Books
- Tooze, A. (2007). *The Wages of Destruction: The Making and Breaking of the Nazi Economy*. Penguin Books
- Weinberg, G. L. (2008). "Foreign Policy in Peace and War". In J. Caplan (Ed.). *Nazi Germany*. Oxford University Press, pp. 196-218
- Zitelmann, R. (1999). *Hitler: The Policies of Seduction*. London House

LOS ZARPAZOS DEL OSO EN EL DESIERTO: RUSIA Y LA NUEVA GEOPOLÍTICA DEL SAHEL

ANTONIO GARCÍA LLATA
Universidad Nebrija de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

La irrupción de Rusia en el Sahel se ha convertido en un fenómeno de creciente relevancia geopolítica, especialmente en el contexto de enfrentamiento geoestratégico entre Moscú y Occidente. Esta región, caracterizada por su endémica inestabilidad política y conflictos civiles, ha emergido como un objetivo clave para el Kremlin en su esfuerzo por expandir su influencia tras las sanciones internacionales impuestas desde Occidente. El estudio de esta intervención es crucial para comprender no solo las dinámicas regionales, sino también cómo las acciones rusas en el Sahel reflejan una estrategia más amplia de confrontación con Europa y la OTAN.

Históricamente, el Sahel ha sido una preocupación constante para las potencias occidentales debido a la proliferación de grupos terroristas yihadistas, el tráfico ilícito de armas y personas, y la debilidad estructural de los Estados de la región. Desde la toma del norte de Malí por al-Qaeda en 2013, Europa ha desplegado múltiples esfuerzos para estabilizar la zona. Operaciones como Serval y Barkhane, lideradas por Francia, junto con diversas misiones de la Unión Europea, han buscado frenar el avance del extremismo y promover la estabilidad a través de la democratización, el fortalecimiento de capacidades militares y la cooperación al desarrollo. Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado abordar las causas profundas de la falta de gobernanza e inestabilidad.

En este escenario de fracaso europeo, Rusia ha aprovechado la oportunidad para consolidarse como un nuevo actor influyente en el Sahel.

Mediante una combinación de diplomacia, patrocinio de golpes de Estado, desinformación y despliegue militar, Moscú se ha convertido en un socio estratégico para varias juntas militares locales, desplazando así la influencia tradicional de Francia y otras potencias occidentales. Esta intervención rusa forma parte de una estrategia más amplia que busca reconfigurar el equilibrio de poder a nivel global, encajando dentro de sus planes de revisionismo histórico y fronterizo. La creciente preponderancia rusa en el Sahel no solo redefine el equilibrio de poder en la región, sino que también plantea serias interrogantes sobre el futuro de la seguridad y la estabilidad en África Occidental.

Aunque el interés de Rusia en África no es nuevo, su enfoque en el Sahel ha ganado una relevancia particular en la última década. Durante la Guerra Fría, la Unión Soviética estableció alianzas estratégicas en el continente, pero tras su colapso, su influencia disminuyó considerablemente. Desde la anexión de Crimea en 2014, Moscú ha revitalizado su presencia en África, centrándose en regiones estratégicas como el Sahel, donde las crisis de seguridad y la retirada parcial de potencias occidentales han creado oportunidades para su expansión.

2. OBJETIVOS

Desde la aparición de los mercenarios de la PMC Wagner en Malí hace ya casi cuatro años, hay una pregunta a la que no se le ha prestado la atención necesaria, ¿cuál es la importancia de la intervención rusa en el Sahel dentro de la estrategia de revisionismo fronterizo del Kremlin?

Es esta pregunta la que se plantea responder durante la realización de este trabajo y el objetivo principal de la investigación. A partir de aquí, surgen también otra serie de interrogantes de necesaria respuesta, tales como ¿a qué se refiere el término “revisionismo fronterizo” de la política exterior rusa? ¿Cuál ha sido la estrategia europea en la región? ¿Cuáles son los objetivos y métodos empleados por Rusia en su intervención en el Sahel? ¿Qué implicaciones tiene la intervención rusa para la seguridad regional y europea?

Como ya se ha dicho con anterioridad, es en base a estas preguntas sobre las que se establecen los objetivos de la investigación: como

objetivo principal, se analizará la importancia del Sahel en el enfrentamiento entre Rusia y Occidente. Como objetivos secundarios, se plantean tres. En primer lugar, analizar el papel de la estrategia europea en la región. En segundo lugar, analizar los objetivos y métodos empleados por Rusia en su intervención en el Sahel, poniendo especial interés a la actuación de la PMC Wagner.

La hipótesis que se plantea es que el Sahel es parte fundamental de la estrategia rusa de enfrentamiento con Occidente.

- OP: Analizar la importancia del Sahel en el nuevo enfrentamiento entre Occidente y Rusia.
- OS1: Analizar los objetivos perseguidos y métodos empleados por Rusia en su intervención en el Sahel, poniendo especial interés a la actuación de la PMC Wagner.
- OS2: Explorar las implicaciones de la intervención rusa para la seguridad regional.

3. METODOLOGÍA

Para la realización de la investigación se hace uso de una metodología cualitativa en una revisión bibliográfica exhaustiva de fuentes oficiales, institutos de investigación y think-tanks, con el objetivo de comprender los objetivos geopolíticos de la intervención rusa en el Sahel, sus motivos y métodos, y las implicaciones de la intervención rusa para la seguridad regional y global.

Se seleccionan textos relevantes, actuales y de fuentes creíbles que aborden directamente la intervención rusa en el Sahel y las relaciones internacionales implicadas. La recopilación de datos se realizará mediante una búsqueda sistemática en bases de datos académicas, sitios web de organizaciones internacionales y bibliotecas o repositorios universitarios.

El análisis de contenido incluirá la lectura detallada y extracción de información relevante, organizada en categorías temáticas tales como la estrategia geopolítica de Rusia, la metodología de la intervención y el

impacto económico y militar. El análisis comprenderá las estrategias rusas en Malí, Níger y Burkina Faso, evaluará la efectividad y consecuencias de la intervención desde múltiples perspectivas, y ubicará la intervención en el contexto más amplio de la política exterior rusa y su confrontación con occidente.

Finalmente, la integración de resultados formará una visión comprensiva de la intervención rusa en el Sahel, discutiendo sus implicaciones geopolíticas. Esta metodología cualitativa permitirá una comprensión profunda y detallada de los factores y consecuencias implicados en este fenómeno geopolítico.

El marco temporal del trabajo abarca desde 2010 hasta 2023. El marco físico del trabajo es el Sahel, que para la presente investigación comprende los cinco países que conformaban el G5 del Sahel, alianza de carácter regional integrada por Estados con una herencia histórica, colonial, religiosa y económica compartida. Formado por Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger, el G5S nació como un marco institucional de cooperación intergubernamental para dar respuesta conjunta a los problemas comunes de seguridad y desarrollo que asolan a los países miembros. Esta definición institucional es la preferida por diversas organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, la OTAN o la Unión Europea.

4. RESULTADOS

4.1. EL FRACASO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA EN LA REGIÓN.

En octubre de 2011 y tras la intervención de la OTAN, milicias opositoras capturan y ejecutan a Gadafi, poniendo fin a sus más de cuatro décadas de poder incontestado en Libia. Con la abolición de la Jamahiriya, los mercenarios tuareg al servicio del Gadafi regresaron a sus países de origen, llevándose consigo armas y experiencia militar.

La situación política de Malí en 2011 era terriblemente desfavorable, más si cabe en las zonas tuareg del norte del país, completamente desconectadas y olvidadas por las élites políticas de Bamako. El fracaso del Gobierno maliense para frenar las redes de comercio ilegal y el

tráfico de armas, y su incapacidad para desarmar e integrar a esos soldados provenientes desde Libia explotaron la situación en el empobrecido norte de Malí, encendiendo la revolución en el Azawad¹.

En 2012, las milicias tuareg se organizan en el *Mouvement national de libération de l'Azawad* (MNLA), bajo mando de dos excoroneles del ejército libio (Albuquerque, 2014), *Mohamed Ag Najem* y *Bilal Ag Acherif* (Spet, 2015). El MNLA se alió con los yihadistas del Ansar al-Din (Morgan, 2012) contra el Gobierno, lanzando a principios de 2012 una rápida serie de ofensivas contra un ejército maliense que no puede plantar cara a los rebeldes.

En pocos meses, las milicias del MPLA tomar las ciudades de Kidal, Gao y Timbuktu, haciéndose con el control incontestado de todo el norte de Malí y, en abril, declaran la independencia del Estado Islámico del Azawad. Sin embargo, pese al éxito, sin un enemigo en común, la alianza entre el MPLA y Ansar al-Din colapsa. Aparecen en escena otros grupos yihadistas que se desplazan desde todos los confines del Sahel y en las principales ciudades, donde la etnia bereber no era mayoría, los islamistas derrotan a las tropas del MNLA y se hacen con el poder incontestado.

El 10 de enero de 2013, ante las noticias de dos columnas de 120 vehículos de yihadistas que avanzaban sin oposición en dirección a Bamako (Spet, 2015), encontrándose a tan solo un día de la capital, el Gobierno maliense solicita la intervención francesa para combatir la amenaza terrorista (Al Jazeera, 2022). Un día después, el 11, París anuncia el comienzo de la Operación Serval (Consulate General of France in Johannesburg, 2022), con el despliegue de varios helicópteros y aviones Rafale que frenaron el avance de la ofensiva yihadista contra la capital.

La ofensiva francesa contra las ciudades controladas por los salafistas fue un éxito. Para febrero de 2013 ya se habían recapturado las principales ciudades del norte de Malí y en marzo, las tropas francesas y chadianas ocupan la región de Kidal, la única donde el MPLA aún tenía el control, sin oposición. Los yihadistas, incapaces de hacer frente al ejército francés en operaciones convencionales, se refugian en el Adrar de los Iforas, siendo los últimos reductos conquistados en abril.

Para las operaciones de contrainsurgencia, tan importante es el esfuerzo militar como el ánimo político que lo acompaña y, en este sentido, desde el Eliseo se decidió la no interferencia en los asuntos locales malienses. París quería que la situación volviese al status quo anterior al golpe de estado de 2012, es decir, la democracia constitucional multipartidista más o menos funcional que existía en Malí desde 1992.

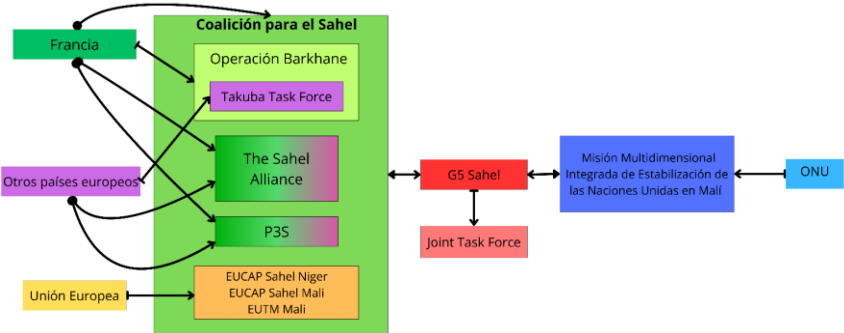
Francia consideraba que el gobierno civil democrático del estado, unido a un crecimiento económico fomentado por un correcto uso de la ayuda internacional crearía el escenario adecuado de desarrollo para acabar con la base social de la que gozaba el yihadismo (Spet, 2015). Sin embargo, este desarrollo social había de darse en un marco de seguridad estable y, persiguiendo este fin, se concibe, en octubre de 2014, la Operación Barkhane.

En 2015, los rebeldes tuaregs del Azawad y el gobierno de Bamako firman un acuerdo de paz mediado por las Naciones Unidas, los Acuerdos de Argel, que establecía, entre otras cosas, la autonomía para la región de Azawad² y la integración de las milicias tuareg en las fuerzas armadas regulares malienses. Los acuerdos de paz con los rebeldes tuareg escondían otra verdad, el fracaso de la operación Serval para terminar de derrotar a los rebeldes del norte del país. Según las tropas francesas se retiraron, los rebeldes del MNLA recuperaron el control sobre Kidal. Lo mismo ocurrió con los yihadistas. No habían sido expulsados de Malí, simplemente habían abandonado las ciudades y “se reorganizaron en las zonas rurales y empezaron a reconstruir su capacidad militar mediante ataques a campamentos militares”. (Noé, 2022) A lo largo de 2015 y hasta el comienzo de 2016, las milicias islamistas desplazan su zona de actuación desde el Azawad hasta el centro de Malí, el norte de Burkina Faso y el oeste de Níger. (Berger, 2019)

Para 2017, los yihadistas habían recuperado el poder y la capacidad que habían perdido tras el éxito de la operación Serval. Es en este contexto en el que llega al poder Emmanuel Macron, decidido a revitalizar las iniciativas en el Sahel, reafirmar su política exterior en África y coordinar operaciones con la Unión Europea. Desde el Eliseo y Bruselas, se reordena el despliegue europeo en el Sahel.

En primer lugar, para africanizar el conflicto, se decide establecer una Joint Task Force por parte de los estados del G5 Sahel (Interpol, s.f.). En segundo lugar, se intenta racionalizar las iniciativas europeas, confinando a las misiones de la Unión Europea en misiones menos intensas de policía y formación. Para coordinar los envíos de ayuda internacional y su correcto gasto, Francia y Alemania crean la iniciativa del *Sahel Alliance*. Para apoyar los esfuerzos de redistribución de los servicios y las administraciones públicas, en particular las fuerzas de seguridad interior y reforzar el sistema judicial en los países del Sahel Consulate General of France in Johannesburg, 2022) también se establece la *Asociación para la Seguridad y la Estabilidad en el Sahel* (P3S). Por último, toda esta miriada de órganos e instituciones se organizaban en torno a la Coalición para el Sahel. (Petidis, 2024).

FIGURA 1. Organigrama institucional del despliegue internacional en el Sahel a enero de 2020.

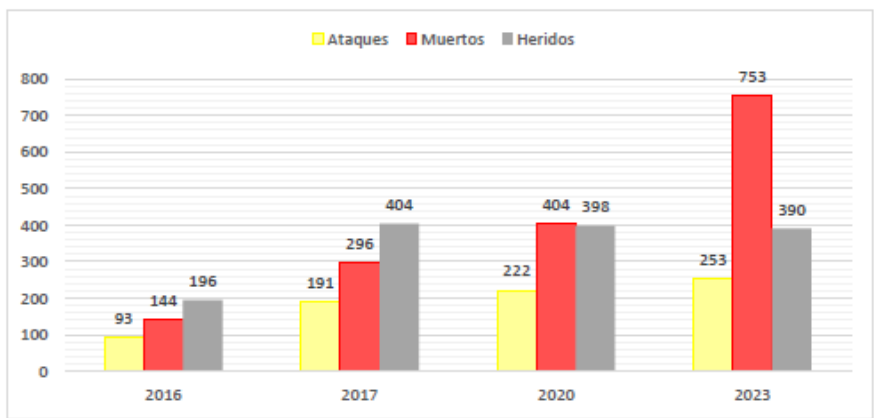


Fuente: elaboración propia

Pese al renovado esfuerzo franco-europeo, no se tradujo en una reducción de los ataques jihadistas.

Según datos del Global Terrorism Index (Vision of Humanity, s.f.), en 2016, Malí sufrió 93 ataques, que se tradujeron en 144 muertes y 196 heridos. En 2020, Malí sufre 222 ataques, 404 muertes y 398 heridos.

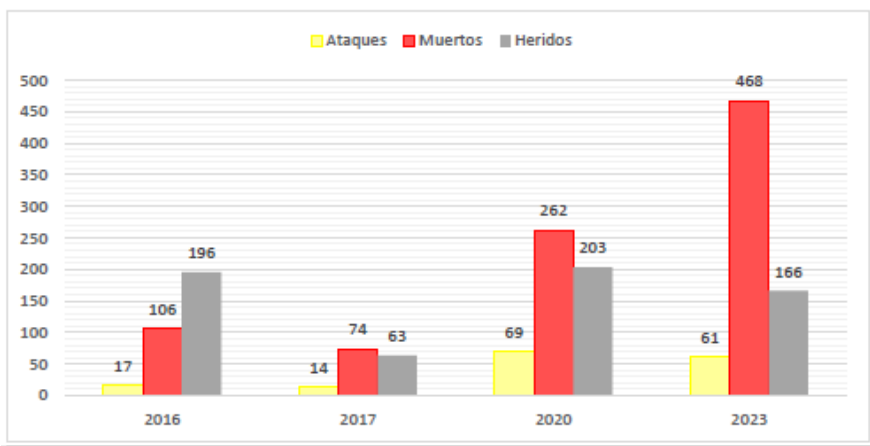
GRAFICO 1. *Evolución de los ataques en Mali*



Fuente: elaboración propia

Níger en 2017, sufrió 14 ataques, 74 muertes y 63 heridos. Para 2020, estos números habían escalado a 69 ataques, 262 muertos y 203 heridos.

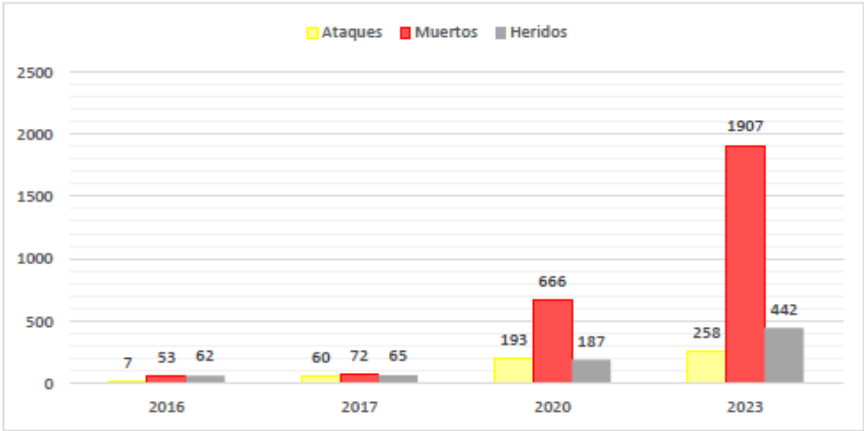
GRAFICO 2. *Evolución de los ataques en Níger*



Fuente: elaboración propia

Burkina Faso, por su parte, pasó de 70 ataques, 72 muertes y 65 heridos en 2017, a 193ataques, 666 muertos y 187 heridos en 2020.

GRAFICO 3. *Evolución de los ataques en Burkina Faso*



Fuente: elaboración propia

La ineficacia de Francia y Europa para estabilizar el Sahel se evidenció en el creciente sentimiento antifrancés en Malí, que culminó en el golpe de Estado de agosto de 2020 contra el presidente Ibrahim Boubacar Keita (Fornof & Cole, 2020). El golpe, liderado por militares malienses, formados en Rusia, debilitó aún más la influencia francesa. Rusia aprovechó el descontento popular para reemplazar la presencia occidental con mercenarios del Grupo Wagner, buscando afianzar su control en la región.

A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional para una transición pacífica, en 2021 otro golpe de Estado en Malí consolidó el poder militar. El deterioro de las relaciones con Francia llevó a la expulsión de tropas francesas y su reemplazo por Wagner (BBC News, 2022). Francia y sus misiones internacionales se retiraron finalmente en 2022 tras una serie de tensiones diplomáticas. La inestabilidad no fue exclusiva de Malí: Burkina Faso y Níger también experimentaron golpes militares en respuesta a la violencia terrorista y la percepción de ineptitud de sus gobiernos para manejar la crisis de seguridad. En Burkina Faso, la junta militar reemplazó a las tropas francesas con mercenarios rusos a principios de 2024, mientras que, en Níger, el golpe de 2023 resultó en la retirada de tropas francesas y occidentales.

Estas transiciones reflejan el colapso de la alianza del G5 Sahel, con Malí, Burkina Faso y Níger abandonando la coalición. Rusia ha capitalizado este vacío de poder, desplazando la influencia occidental en la región, impulsando la creación de la Confederación de Estados del Sahel.

4.2. MÉTODOS USADOS POR RUSIA DURANTE SU INTERVENCIÓN EN EL SAHEL

Destacan dos métodos de intervención rusa en el Sahel: la desinformación y la intervención militar indirecta.

Tras la anexión de Crimea en 2014 y el conflicto en el Dombás marcan un punto de inflexión en las relaciones entre Rusia y la Unión Europea, destruyendo la cooperación estratégica que habían cultivado durante años. Como respuesta a las sanciones impuestas por Estados Unidos y la UE, Rusia adoptó una política exterior más beligerante y orientada hacia nuevos socios económicos y diplomáticos fuera de Occidente (Kapoor, 2022).

A partir de 2015, la estrategia geopolítica rusa se centró en dos enfoques principales: la Pivot to the East policy y el intervencionismo militar.

La "Pivot to the East policy" buscaba reorientar sus relaciones hacia Asia, particularmente con las economías emergentes de rápido crecimiento en la región Asia-Pacífico. Igualmente, Rusia impulsó la integración dentro de la Unión Económica Euroasiática (UEEA) (Voltaire Network, 2016), creada para mantener la influencia sobre las repúblicas exsoviéticas mediante una mayor cooperación económica y política.

El segundo componente de la política exterior rusa fue el intervencionismo militar en apoyo de regímenes afines. Este enfoque se manifestó por primera vez en Siria en 2015, cuando Rusia intervino militarmente en la guerra civil para salvar al régimen de Bashar al-Assad del colapso frente a fuerzas rebeldes y yihadistas. El Kremlin justificó su intervención como una defensa contra el yihadismo y, al mismo tiempo, como un medio para preservar su influencia en la región MENA.

Durante la intervención en Siria, la PMC Wagner emergió como un actor clave. Estos mercenarios no solo apoyaron al régimen de al-Assad,

sino que también se beneficiaron económicamente mediante concesiones en yacimientos de petróleo y gas. Concretamente, Wagner fue recompensado con un porcentaje de las ganancias de los campos petrolíferos que liberaron del control del Estado Islámico (Faguy, 2023).

Tras el éxito en Siria, Wagner expandió sus operaciones a África, comenzando en 2017 con su despliegue en la República Centroafricana (RCA). Allí, los mercenarios apoyaron al gobierno de Faustin-Archange Touadéra. A cambio, Wagner obtuvo concesiones mineras, especialmente en oro y diamantes, consolidando su influencia económica en la región. Wagner también operó en Sudán, apoyando al presidente Omar al-Bashir. Tras su derrocamiento, los mercenarios rusos continuaron asegurando intereses económicos mediante acuerdos con el nuevo gobierno. En países como Libia, Mozambique o Madagascar, Wagner replicó esta estrategia: apoyar a regímenes locales a cambio de concesiones de recursos naturales.

4.2.1. La desinformación rusa en el Sahel

Desde 2018, Rusia ha intensificado sus esfuerzos de desinformación en el Sahel, utilizando think tanks y medios afines para promover un relato que acusa a Francia de neocolonialismo. Instituciones como el *Российский совет по международным делам*, Consejo Ruso de Relaciones Internacionales (Фокина, 2018) han sostenido que la operación Barkhane es solo un pretexto para asegurar el control del uranio en Malí y Níger, y que los acuerdos de Argel son una alianza encubierta entre Francia y los tuaregs para establecer un estado títere en Azawad. Esta campaña de desinformación es una de las principales estrategias del Kremlin en la región.

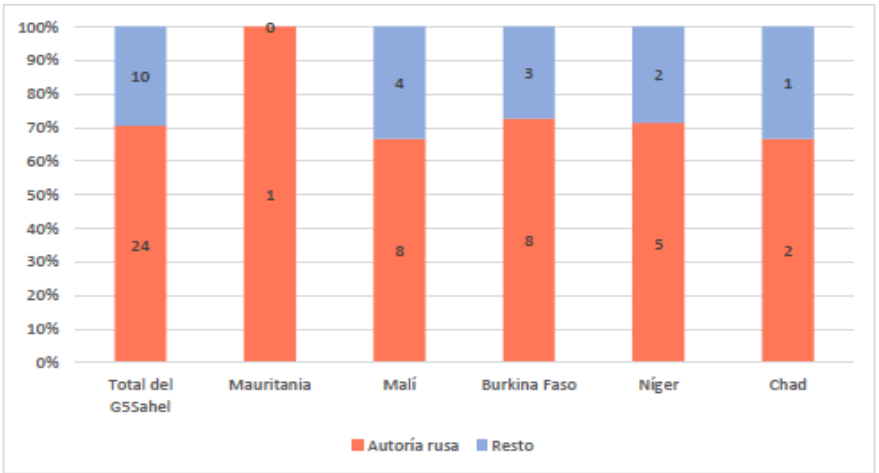
Esta labor de desinformación es la primera de las estrategias que ha conducido Rusia en el Sahel, una enorme operación en la zona gris dirigida a encender las tensiones étnicas y sociales contra el despliegue francés en la región. Al igual que en la República Centroafricana, se acusó a las tropas francesas de no preocuparse por la seguridad de Malí; de solo cumplir órdenes de proteger los recursos y empresas mineras del país; de llegar a acuerdos con los enemigos del Estado, como yihadistas y milicias tuaregs; o incluso de perpetrar asesinatos sumarios de

poblados enteros, magnificando los escasos casos de fuego amigo sobre el terreno.

Según el Centro Africano de Estudios Estratégicos (ACSS, 2024), Rusia es el principal agente de desinformación en el todo África. Para esta labor propagandística, los rusos han ingeniado una verdadera operación *Matrioshka*, con diferentes actores a diferentes niveles que se complementan y ocultan entre sí. Ejemplo de esto es el uso que los servicios de inteligencia rusos hacen de masivas campañas de desinformación que atacan a todo el continente, acompañadas de otras que solo se dirigen hacia países o regiones concretas.

En este sentido, encontramos que, de las 23 campañas de desinformación generales a toda África, 16 tenían su origen en cuentas o medios rusos (ACSS, 2024). En el tema que nos atañe, de las 34 campañas de desinformación dirigidas, total o parcialmente a los estados del G5Sahel, 24 eran de autoría rusa.

GRAFICO 4. Relación porcentual entre el total de las operaciones de desinformación rusas y las de otro origen en los países de estudio

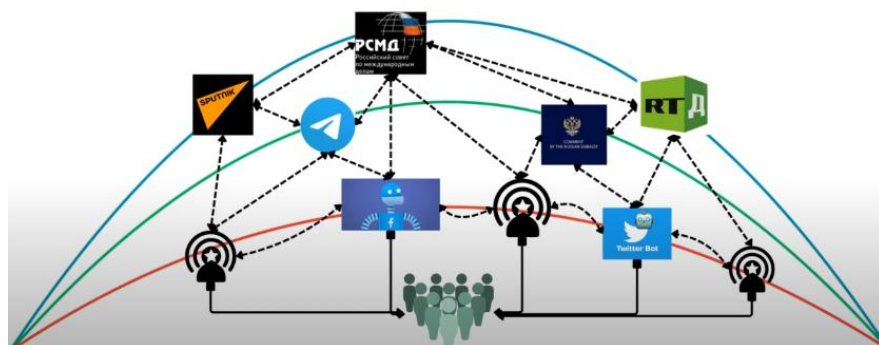


Fuente: elaboración propia

Si el alcance geográfico es el primer nivel de desinformación, el tipo de actores es el segundo. El Kremlin ocupa una compleja red de influencers africanos a sueldo (Africa Confidential, 2023), a los que paga entre

300 y 500 dólares al mes; bots digitales creado en Telegram, Facebook y X con inteligencia artificial (Wendling, 2024); o las agencias de noticias del Estado ruso (RT News o Sputnik News) y las propias embajadas, que se encargan de dar bombo a las noticias falsas, amplificando su alcance e imposibilitando su verificación o censura. La inteligencia rusa es así capaz de crear cámaras de eco a distintos niveles nacionales, regionales y continentales que se retroalimentan entre sí, haciendo las redes de mentiras tan densas que son inabarcables.

FIGURA 2. Esquema de actores y esferas de las operaciones de desinformación rusa en el Sahel.



Fuente: elaboración propia

4.2.2. El intervencionismo militar ruso: los “menús de salvación” para los regímenes dictatoriales locales

El segundo de los instrumentos que ha utilizado Rusia para ampliar y apuntalar su presencia en los países del Sahel ha sido la oferta de lo que podría denominarse como “menús de salvación” para los regímenes dictatoriales locales: frente a un gobierno sancionado y embargado por occidente o las Naciones Unidas, Rusia manda armas y mercenarios, de Wagner antes y del Africa Corps ahora.

Al contrario que las tropas de interposición occidentales o los Cascos Azules de la ONU, que se limitan a separar combatientes, realizar patrullas o combatir yihadistas; los mercenarios enviados desde Moscú tienen obediencia ciega al régimen que paga sus emolumentos, encargándose de la seguridad personal de los oficiales gubernamentales,

silenciando a molestos opositores o entrenando a las propias fuerzas leales a los dictadores en cuestión.

En el caso concreto del Sahel, ni la capacidad combativa, ni la cantidad o la calidad de medios que los paramilitares rusos trasladan a estos países se compara con el despliegue que Francia, la Unión Europea y las Naciones Unidas tenían sobre el terreno. Por poner en contexto, cuando Francia se retira de Malí abandonan el país 2500 militares galos, sustituidos por 1000 mercenarios de Wagner, menos de la mitad. En el caso de Níger, los 1500 militares franceses y 600 estadounidenses, junto con sus decenas de drones y aviones, fueron sustituidos por un millar de contratistas de Africa Corps. En Burkina Faso, el trueque aún fue paupérrimo: tan solo 300 paramilitares del Africa Corps están en el país. Sin embargo, ante los ojos de las juntas militares malienses, nigerinas o burkinesas, los rusos tienen una enorme ventaja comparativa: les permiten seguir en el poder, mientras que los molestos franceses demandaban transiciones democráticas y elecciones libres. Así, los mercenarios rusos se convierten en la única red de seguridad de las dictaduras, atando su supervivencia a la presencia de los paramilitares dentro de sus fronteras y convirtiendo estos Estados en satélites de la influencia del Kremlin.

Estas dos estrategias, la desinformación y la intervención militar, han sido de manera complementaria por el Kremlin en su intervención en el Sahel. En un primer momento, las campañas de desinformación expandieron falsos rumores y mentiras sobre la presencia occidental en esos Estados, dando la justificación necesaria a los militares para dar sendos golpes de estado y sustituir la presencia francesa por la rusa. Pero, además, una vez consumada la retirada francesa de la región, los mismos canales propagandísticos y de desinformación son usados para aumentar la popularidad de estas Juntas Militares, controlando la opinión pública.

Puede aseverarse que, lejos de utilizar canales oficiales para abrirse paso en el Sahel, como pueden ser acuerdos comerciales o intercambios culturales; la nueva posición de potencia dominante en la región que ha sabido labrarse Rusia ha sido gracias al uso de canales no oficiales, en esa zona gris entre la intervención militar directa y la negación plausible, como son las actividades de Wagner y la injerencia política mediante

campañas de manipulación de la información. Este intervencionismo “gris” está marcado por el oportunismo. Rusia carece del musculo económico de los Estados Unidos o China, o del sustrato histórico de los países europeos en el continente. Sin embargo, Rusia ha sido capaz de capitalizar la oportunidad que le brinda el descontento africano con sus metrópolis y, al mismo tiempo, la pérdida de interés estadounidense en el continente, centrado Washington en el Pacífico y Ucrania.

4.3. LOS OBJETIVOS DE RUSIA EN EL SAHEL

Los objetivos que persigue Rusia en el Sahel se pueden clasificar en económicos, diplomáticos y estratégicos.

4.3.1. Objetivos económicos

En un primer nivel, la intromisión rusa en el Sahel tiene un interés puramente económico. Tras la invasión de Ucrania, Rusia se ha convertido en el país más sancionado del mundo, acumulando cerca de 22.000 sanciones, 19.000 de las cuales se han impuesto después de febrero de 2022 (Castellum.ai, 2024).

En este contexto de aislamiento económico internacional, Rusia busca nuevas formas de financiación y, es aquí, donde vuelve a demostrarse la utilidad del entramado empresarial de Prigozhin, que le permita al Kremlin de buscar nuevas rutas para circunnavegar las sanciones internacionales y hacer fracasar los intentos por aislar a Rusia. El despliegue de los mercenarios en aquellos países en los que opera, esta supeditado a la concesión por parte de esos Estados de los derechos de explotación minera de sus recursos minerales.

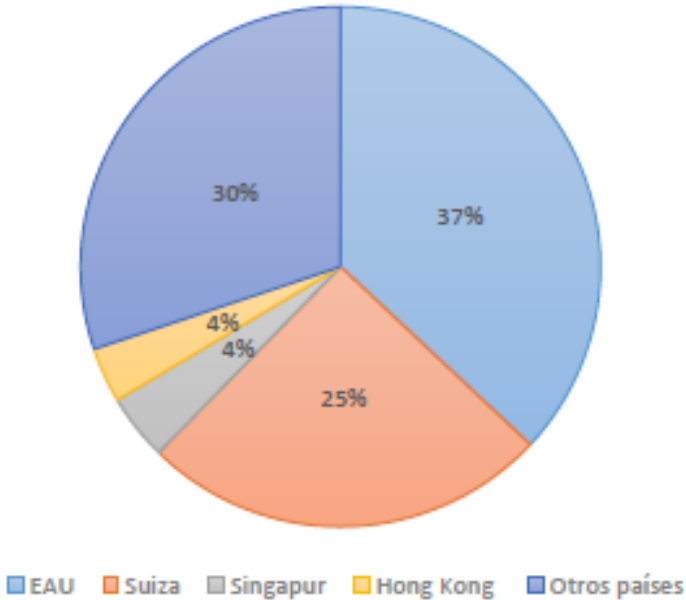
Cuando desembarcaron en Malí, Wagner también tomó posesión de las minas de Balandougou, Koyoko y Yanfolila. En Burkina Faso, según alegaciones del gobierno de Costa de Marfil, la junta burkinesa habría cedido a los mercenarios una mina de oro en su frontera.

Para Rusia, el balón de aire económico que supone el expolio mineral africano le ha permitido, en primer lugar, acumular enormes reservas de oro y, en segundo, financiar el desmesurado gasto militar que requiere la guerra en Ucrania.

Si se atiende a la evolución de las reservas de oro rusas, estas se han multiplicado antes y durante la invasión de Ucrania. Mientras que, en 2015, Rusia mantenía mil doscientas toneladas de oro, éstas se habían duplicado para 2019 y, desde 2021, siguen creciendo alrededor de unas diez toneladas al año (Trading Economics, 2024). Actualmente, Rusia cuenta con dos mil trescientas treinta y cinco toneladas de oro en sus reservas. Este desmesurado acopio de oro habría sido prohibitivo para Rusia sin la llegada de masivas remesas de oro recién extraído de las minas africanas que Wagner operaba.

El mantener estas grandes reservas de oro ha demostrado su utilidad una vez empezaron a amontonarse las sanciones internacionales. Lejos de lo que esperaban los políticos occidentales, que era un rápido colapso del rublo, a principios de 2022 el Banco Central de Rusia fijó el valor del rublo en relación con el oro (Huish, 2024), aislando al rublo de los mercados de transacciones internacionales y manteniendo el valor de la divisa completamente estable.

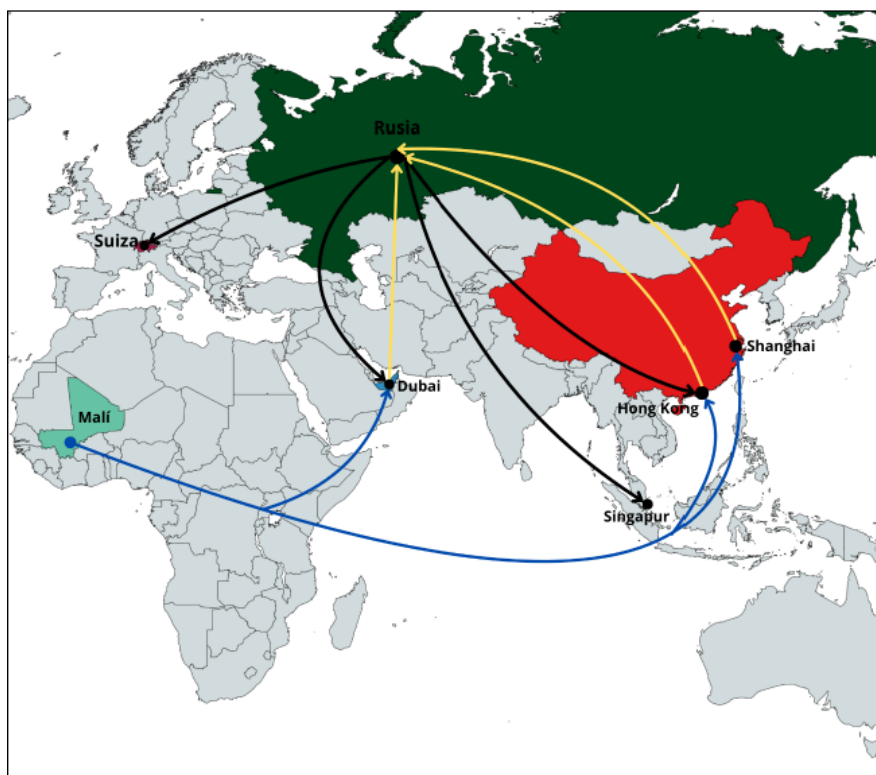
FIGURA 3: *reparto porcentual de las ventas de oro rusas.*



Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, el oro africano está financiando el esfuerzo bélico ruso en Ucrania. Según datos de The Blood Gold Report (Jessica Berlin, 2023), desde el comienzo de la invasión, Rusia ha extraído dos mil quinientos millones de dólares de oro africano.

FIGURA 4. *El ciclo del oro maliense. El oro es extraído de las minas del sur de Malí y exportado hasta Dubái, Hong Kong y Shanghái, donde es refinado y blanqueado (en azul). Este oro es después enviado a Rusia (en amarillo) y, o bien almacenado para hacer frente a las sanciones y cumplir la paridad con el rublo impuesta por Putin, o vendida a Emiratos Árabes Unidos, Hong Kong, Suiza o Singapur (en rojo). Este flujo de dinero permite paliar las sanciones a Moscú y, además, financiar la invasión de Ucrania.*



Fuente: elaboración propia

Aunque resulta imposible dar un número concreto de la cantidad de oro que Rusia ha extraído de Malí o Burkina Faso, según el CSIS “Wagner podría obtener hasta mil millones de dólares de beneficios anuales sólo con sus operaciones en la República Centroafricana” (Catrina Doxsee,

2023) y, suponiendo que otro tanto salga de Sudan, ni sería tan desca- bellado de unos 500 millones de dólares hayan sido extraídos de Malí, el cuarto mayor productor de oro de África.

Pero ¿cómo hace Rusia para extraer el oro de esos países e introducirlo en el curso legal? Aquí juegan un papel fundamental las refinerías de oro chinas y emiratíes. El oro “de sangre” maliense es extraído de las minas y, oculto en el entramado de empresas de Wagner primero y ahora del Africa Corps, para evitar las sanciones internacionales. El oro es entonces exportado “de manera ilegal a Hong Kong, China y especialmente Dubai, el mayor mercado a nivel mundial de oro ilegal africano” (Llata, 2024). Allí, el oro es refinado, fundido con otro de origen lícito y, así, blanqueado para el curso legal. Este oro después llega a su destino en Rusia, desde donde es reexportado a Emiratos Árabes Unidos, Hong Kong, Singapur y Suiza (OEC, 2024). Estos cuatro países, en 2022 (últimos datos disponibles) supusieron el 70% de las exportaciones de oro rusas, es decir, más de diez mil millones de dólares de los 14.000 millones que exportó en total Moscú. De ese 70%, ms de la mitad fue comprado por los Emiratos Árabes Unidos

4.3.2. Objetivos diplomáticos

El segundo de los motivos es diplomático. Desde su invasión de Ucrania, el Kremlin se ha convertido en un paria internacional. Incluso tradicionales aliados, como Armenia o Kazajistán se han mostrado opuestos a apoyar las operaciones rusas en Ucrania.

Sin embargo, en África en general y el Sahel en particular, el Kremlin ha encontrado Estado y regímenes dispuestos a apoyar la invasión y oponerse a todas las iniciativas diplomáticas impulsadas en el seno de las Naciones Unidas o la Unión Africana para aislar a Rusia y apoyar a Ucrania.

El uno de marzo de 2022, tan solo una semana después del comienzo de la invasión de Ucrania, las Naciones Unidas aprobaron la Resolución A/ES-11/L.1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Asamblea General, 2022), en condena de la invasión rusa de Ucrania y reclamando la retirada de las tropas rusas: 141 países votaron a favor, cinco

en contra, treinta y cinco se abstuvieron y 13 se ausentaron de la sesión. Burkina Faso fue uno de los países que se abstuvieron a condenar la invasión y Malí directamente se ausentó.

Merece la pena recalcar que, para marzo de 2022, Malí ya estaba en poder de la Junta Militar de Assimi Goita y Burkina Faso ya había sufrido un primer golpe de estado en enero, aunque el segundo golpe de septiembre ya no se había producido. Unos meses después, en octubre, las Naciones Unidas aprueban la Resolución ES-11/4 (Asamblea General, 2022), condenando la anexión de los oblast de Donetsk, Jherson, Luhansk and Zaporizhzhia y pidiendo a la comunidad internacional que no reconozca la validez de los referéndums de anexión. Otra vez, Malí y Burkina Faso abstuvieron de votar la condena a las acciones rusas.

En noviembre de 2022, las Naciones Unidas adoptan la Resolución ES-11/5 (Asamblea General, 2022), demandando que Rusia pague reparaciones de guerra a Ucrania. Esta vez, Burkina Faso se ausentó de la votación y Malí votó, directamente, en contra. Lo mismo ocurrió en febrero de 2023, cuando las Naciones Unidas adoptan la “Resolución ES-11/6”, demandando el fin de la invasión.

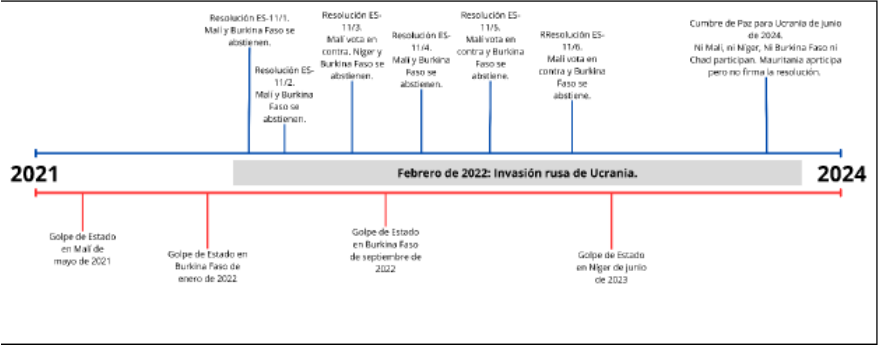
En todas ellas, Níger votó a favor del consenso internacional y en contra de Rusia, pero es importante señalar que no sería hasta unos meses después, en junio de 2023, cuando la Junta tomaría el poder en el país y se posicionaría a favor de Rusia.

Otra de las mayores iniciativas diplomáticas desde el comienzo de la invasión en 2022 fue la malograda Iniciativa de cereales del Mar Negro, impulsada por las Naciones Unidas, que permitía la exportación de grano ucraniano a través del mar negro sin miedo a ser atacado por los misiles, aviones, buques y drones rusos. Esto permitiría que Ucrania, el mayor exportador de cereal del mundo, siguiese vendiendo el alimento y no se repitiese una escasez como la de 2010, explicada al comienzo del trabajo. El acuerdo expiró en junio de 2023, tras la retirada de Rusia de la iniciativa. Sin embargo, desde mucho antes, Putin había venido cortejando a sus aliados africanos para que no comprasen grano ucraniano, ofreciendo envíos gratuitos desde Rusia en su lugar.

Coincidencia o no, el primero de estos envíos fue dirigido a Burkina Faso (News Agencies, 2023).

La última de las grandes iniciativas de paz hasta la fecha es la celebrada en junio de 2024 en Suiza. “A pesar de que el orden del día de la Cumbre sobre la Paz se centraba en cuestiones humanitarias, como el intercambio de prisioneros, el retorno de los niños ucranianos y la seguridad alimentaria, sólo participaron 13 países africanos. Sólo 10 firmaron la declaración final.” (Reva, 2024) De los países del Sahel, solo Mauritania participó en la cumbre y, al final, se negó a firmar la resolución.

FIGURA 5. *Relación temporal entre los golpes de estado en el Sahel y las votaciones condenando la invasión de Ucrania*



Fuente: elaboración propia

4.3.3. Objetivos estratégicos

Rusia considera al Sahel un escenario estratégico en su enfrentamiento con Occidente, viendo la región no solo como un campo de influencia geopolítica y económica, sino también como un punto vulnerable del Flanco Sur europeo. Hasta hace poco, el Sahel era una zona de incontestada influencia francesa, pero Moscú ha logrado arrebatarse ese control a París, aprovechando la inestabilidad y el resentimiento local hacia la presencia occidental.

Más allá de la competencia por la influencia política y económica, Rusia busca utilizar el Sahel como una herramienta en su estrategia de guerra híbrida contra Europa, tal como lo hizo en Siria. En este sentido, el Kremlin está aplicando lecciones aprendidas durante la guerra civil

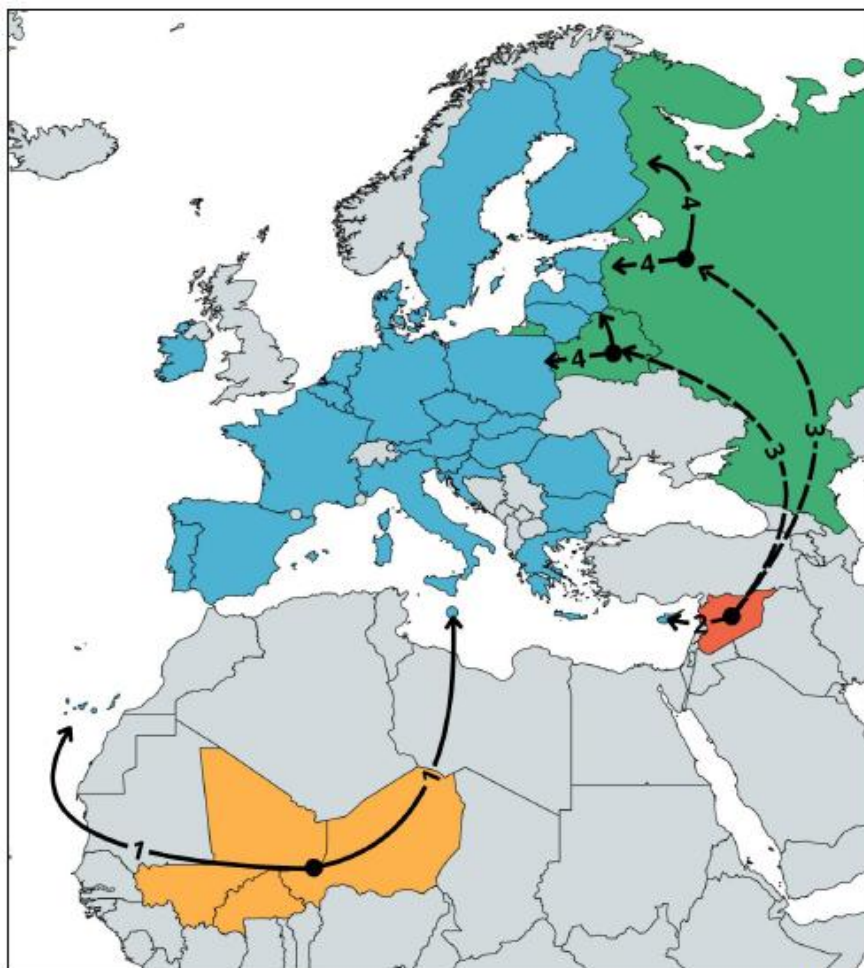
siria, donde, según denunció el general Philip Breedlove, ex comandante Supremo Aliado de la OTAN, Rusia y el régimen de Assad utilizaron deliberadamente la migración para desbordar las estructuras europeas y fracturar su cohesión (Schoemaker, 2019). La crisis migratoria de 2015, que llevó a más de un millón de refugiados sirios a Europa, no solo reveló la falta de preparación de la UE, sino que también alimentó el auge de partidos populistas y euroescépticos en países clave como Francia, Alemania y Reino Unido.

En Europa, la llegada masiva de refugiados fue rápidamente capitalizada por partidos políticos nacionalistas que aprovecharon el miedo y la inseguridad para ganar votos. Esto tuvo un impacto significativo en eventos políticos como el referéndum del Brexit, donde la campaña de Leave.EU se centró en la amenaza percibida de la inmigración. De forma similar, en países como Hungría, el presidente Viktor Orbán utilizó la crisis migratoria para consolidar su poder, mientras que en Francia y Alemania, partidos de extrema derecha como el Frente Nacional de Marine Le Pen y Alternativa para Alemania (AfD) vieron un aumento notable en su apoyo electoral.

Rusia, consciente de las divisiones que la crisis migratoria causó en la Unión Europea, ha replicado esta táctica en otras fronteras. Desde 2021, Moscú, en coordinación con Bielorrusia, ha transportado refugiados sirios y de otros países hacia las fronteras de Polonia, Lituania y Finlandia, en un intento de desestabilizar a la UE. En noviembre de 2023, Finlandia denunció la entrada repentina de 600 refugiados desde Rusia, comparado con solo 10 el mes anterior, lo que evidenció un uso estratégico de la migración como herramienta de presión (SADC, 2023).

Con su creciente influencia en Malí, Níger y Burkina Faso, Moscú podría repetir estas tácticas en el sur de Europa. Ahora, Rusia tiene el control en varios países clave del Sahel, lo que le permite utilizar rutas migratorias hacia Europa, particularmente hacia Italia, a través de Libia, y hacia España, a través de Marruecos y Mauritania. Al fomentar la migración masiva desde el Sahel, Rusia busca no solo generar inestabilidad política dentro de la UE, sino también socavar la unidad europea frente a Moscú, presionando para obtener concesiones políticas, como la eliminación de sanciones económicas impuestas tras la invasión de Ucrania.

FIGURA 14. Las rutas de inmigración usadas por Rusia para presionar a la Unión Europea. Las rutas pueden nacer desde el Sahel (1), el nuevo frente de presión logrado por Rusia tras convertirse en la nueva potencia dominante en la región. También pueden empezar en la costa siria y acabar en Chipre (2). También desde Siria, los migrantes pueden ser transportados a Rusia o Bielorrusia (3) y después hasta el este de la Unión Europea (4)



Fuente: elaboración propia

Putin ha aprendido que la instrumentalización de la crisis migratoria puede ser una herramienta eficaz para debilitar a Europa. La UE ya experimentó esta presión durante la crisis de refugiados de 2015, que fragmentó su cohesión interna y fortaleció a partidos euroescépticos. Al replicar esta estrategia desde el Sahel, Moscú puede intentar forzar a

Europa a negociar términos más favorables, aprovechando la crisis para erosionar su respuesta coordinada contra Rusia.

5. CONCLUSIONES

Esta investigación se centra en analizar la importancia del Sahel en la nueva confrontación geopolítica entre Rusia y Occidente, considerando cómo esta región se ha convertido en un escenario clave para la proyección de poder del Kremlin y su estrategia de revisionismo fronterizo. Se identifican tres objetivos específicos: evaluar la estrategia europea en el Sahel, explorar los objetivos y métodos de intervención rusa, y examinar las implicaciones de esta intervención para la seguridad regional.

Los hallazgos demuestran que los esfuerzos europeos, liderados principalmente por Francia, han fracasado en estabilizar el Sahel. La aproximación militarizada de las operaciones, sin abordar las causas profundas de la inestabilidad y la falta de gobernanza, permitió a Rusia capitalizar el descontento local y posicionarse como un actor influyente. Moscú ha asegurado concesiones significativas en derechos minerales en la región, lo que es vital para financiar su guerra en Ucrania y mitigar el impacto de las sanciones occidentales.

En términos diplomáticos, la presencia rusa en el Sahel ha debilitado varias iniciativas internacionales dirigidas contra Moscú, aislando a países que antes estaban alineados con Occidente. Además, controlar rutas migratorias en el Sahel permite a Rusia utilizar la inmigración como una herramienta de presión, replicando la táctica usada en Siria para desbordar las estructuras europeas y generar inestabilidad.

El Grupo Wagner ha jugado un papel central en la estrategia rusa, operando desde campañas de desinformación hasta la formación de grupos insurgentes. Estas tácticas no solo buscan el control de recursos, sino también debilitar la presencia occidental. Esto se alinea con la política exterior rusa de revisionismo fronterizo y la promoción de un orden multipolar, desafiando el dominio occidental establecido desde la Guerra Fría.

Las consecuencias de la intervención rusa en el Sahel para la seguridad regional son significativas. Rusia ha contribuido a la militarización del conflicto, complicando los esfuerzos internacionales para lograr la paz.

Su creciente influencia en el Sahel representa un riesgo desestabilizador no solo para África Occidental, sino también para la seguridad europea. Moscú ha demostrado su capacidad de instrumentalizar la migración como una herramienta de presión política, algo que ya había utilizado en la crisis siria, afectando a la cohesión de la Unión Europea.

Los resultados confirman que el Sahel es un elemento central en la estrategia rusa de confrontación con Occidente. Primero, como fuente económica mediante la explotación de recursos minerales; segundo, como apoyo diplomático en foros internacionales con gobiernos afines; y tercero, como un medio para instrumentalizar la migración hacia Europa, poniendo en riesgo su estabilidad y cohesión.

6. REFERENCIAS

- ACSS. (13 de marzo de 2024). Mapping a Surge of Disinformation in Africa. Obtenido de Africa Center for Strategic Studies: <https://bit.ly/48UtU0y>
- Africa Confidential. (16 de noviembre de 2023). Wagner pays cash for digital influence. Obtenido de Africa Confidential: <https://bit.ly/4hTtsno>
- Albuquerque, A. L. (2014). Explaining the 2012 Tuareg Rebellion in Mali and Lack Thereof in Niger. Totalförsvarets forskningsinstitut, 9-11.
- Al Jazeera. (17 de febrero de 2022). Timeline: Nine years of French troops in Mali. Obtenido de Al Jazeera: <https://bit.ly/48W8BMa>
- Asamblea General. (2 de marzo de 2022). ES-11/1. Agresión contra Ucrania. Obtenido de Naciones Unidas: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/293/40/pdf/n2229340.pdf>
- Asamblea General. (14 de noviembre de 2022). ES-11/5. Promoción de vías de recurso y reparaciones por la agresión contra Ucrania. Obtenido de Naciones Unidas: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/693/61/pdf/n2269361.pdf>
- Asamblea General. (7 de abril de 2022). ES-11/4. Integridad territorial de Ucrania: defensa de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Obtenido de Naciones Unidas: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/630/72/pdf/n2263072.pdf>
- BBC News. (17 de febrero de 2022). Mali conflict: Macron announces troops to leave after nine years. Obtenido de BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-africa-60414003>
- Berger, F. (1 de octubre de 2019). West Africa: shifting strategies in the Sahel. Obtenido de IISS: <https://bit.ly/3ZbDJUE>

- Castellum.ai. (2 de agosto de 2024). Russia Sanctions Dashboard. Obtenido de Castellum.ai: <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard>
- Catrina Doxsee, J. B. (3 de julio de 2023). Central African Republic Mine Displays Stakes for Wagner Group's Future. Obtenido de CSIS: <https://bit.ly/3AZdQy5>
- Consulate General of France in Johannesburg. (17 de febrero de 2022). L'action de la France au Sahel. Obtenido de Consulate General of France in Johannesburg: <https://johannesburg.consulfrance.org/L-action-de-la-France-au-Sahel>
- Faguy, A. (23 de junio de 2023). Where Does Wagner Get Its Money? How Russia's Mercenaries-Turned-Rebels Earned Millions From Contracts And Mining Deals. Obtenido de Forbes: <https://bit.ly/4fQjzoQ>
- Fornof, E., & Cole, E. (27 de agosto de 2020). Five Things to Know About Mali's Coup. Obtenido de United States Institute of Peace: <https://www.usip.org/publications/2020/08/five-things-know-about-malis-coup>
- Huish, R. (18 de marzo de 2024). Vladimir Putin's gold strategy explains why sanctions against Russia have failed. Obtenido de The Conversation : <https://theconversation.com/vladimir-putins-gold-strategy-explains-why-sanctions-against-russia-have-failed-225748>
- Interpol. (s.f.). G5 Sahel. Obtenido de Interpol: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Terrorismo/Proyectos-de-lucha-contra-el-terrorismo/G5-Sahel>
- Jessica Berlin, D. C. (2023). How the Kremlin is using Wagner to launder billions in African gold. Obtenido de The Blood Gold Report: <https://bloodgoldreport.com/wp-content/uploads/2023/12/The-Blood-Gold-Report-2023-December.pdf>
- Kapoor, N. (21 de marzo de 2022). Russia's Pivot to Asia – A 10-Year Policy Review. Obtenido de Valdai Club: <https://valdaiclub.com/a/highlights/russia-s-pivot-to-asia-a-decadal-policy-review/>
- Llata, A. G. (4 de abril de 2024). Intereses e inversión extranjera en el Sahel: el caso de Turquía, Rusia y Francia. Obtenido de LISA News: <https://www.lisanews.org/geopolitica/geopolitica-sahel-influencia-turquia-rusia-francia/>
- News Agencies. (17 de noviembre de 2023). Russia sends first free grain to Africa since end of Black Sea deal. Obtenido de Al Jazeera: <https://www.aljazeera.com/news/2023/11/17/russia-sends-first-free-grain-to-africa-since-disrupting-ukraines-trade>

- Noé, C. L. (4 de mayo de 2022). Understanding the Conflict in Mali: France, the EU and the Consequences of Intervention. Obtenido de esthinktank: <https://esthinktank.com/2022/05/04/understanding-the-conflict-in-mali-france-the-eu-and-the-consequences-of-intervention/>
- OEC. (2024). Gold In Russia. Obtenido de OEC: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/gold/reporter/rus>
- Petidis, P. (14 de marzo de 2024). The Sahel intervention as a case study of France's security policy in Sub-Saharan Africa. Obtenido de ELIAMEP: <https://bit.ly/40PeZmB>
- Reva, D. (26 de junio de 2024). Russia's growing influence in Africa calls for more balanced partnerships. Obtenido de IISS: <https://issafrica.org/iss-today/russia-s-growing-influence-in-africa-calls-for-more-balanced-partnerships>
- SADC. (18 de diciembre de 2023). Refugees: a Russian weapon to empty Syria and flood Europe! Obtenido de SADC: <https://syacd.org/refugees-a-russian-weapon-to-empty-syria-and-flood-europe/>
- Schoemaker, J. (26 de julio de 2019). Allegations of Russian Weaponized Migration Against the EU. Obtenido de Militaire Spectator: <https://militairespectator.nl/artikelen/allegations-russian-weaponized-migration-against-eu>
- Spet, S. (2015). Operation Serval: Analyzing the French Strategy against Jihadists in Mali. *ASPJ Africa & Francophonie*, 6(3), 66-79.
- Trading Economics. (2024). Russia Gold Reserves. Obtenido de Trading Economics: <https://bit.ly/4fziS3o>
- Vision of Humanity. (s.f.). 2023 Global Terrorism Index. Obtenido de Vision of Humanity: <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>
- Voltaire Network. (30 de noviembre de 2016). Концепция внешней политики Российской Федерации 2016. Obtenido de Voltaire Network: <https://www.voltairenet.org/article202038.html>
- Wendling, M. (10 de julio de 2024). US officials uncover alleged Russian 'bot farm'. Obtenido de BBC News: <https://www.bbc.com/news/articles/c4ng24pxkelo>
- Фокина, А. (18 de julio de 2018). Миграция, оружие, имидж: зачем Франции контртерроризм и Сахель. Obtenido de Российский совет по международным делам: https://russiancouncil.ru/blogs/Alexandra_Fokina/migratsiya-vooruzhenie-imidzh-zachem-frantsii-kontrterrorizm-i-sakhel/

SECCION IV.

TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y CAMBIO POLÍTICO:
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LA GOBERNANZA,
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS VALORES
EN UN MUNDO EN CONFLICTO

EL AÑO DEL CAMBIO. LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA ANTE EL ESTALLIDO DE LA CRISIS ENERGÉTICA

VICENTE SÁNCHEZ JIMÉNEZ
Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

La escalada del precio de la energía iniciada en junio de 2021 tiene un impacto significativo en la economía y la sociedad de los países miembros de la UE, incluida España, provocando una crisis energética sin precedentes. La situación climática afecta, aún más, desde entonces sobre las facturas de millones de personas. De hecho, las continuas olas de calor de los veranos de 2022 y 2023, junto con una sequía extrema en gran parte de la UE, que afecta al 64% del territorio comunitario, impacta en muchos sectores productivos, como la agricultura y la propia generación eléctrica, por citar algunos de los más significativos.

Desde octubre de 2021, la UE diseña diferentes propuestas legislativas y comunicaciones para abordar los efectos negativos de la subida de precios de la energía y el recorte del suministro de materias primas procedentes de Rusia, y mitigar en especial el impacto económico en los hogares más vulnerables y preservar las actividades económicas y el empleo. Entre ella cabe citar el *Marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia* de la Comisión Europea (2022), que especifica que la aplicación selectiva y proporcionada de estas ayudas estatales de la UE sirve para garantizar que las medidas nacionales de apoyo supongan una ayuda eficaz para las empresas y los trabajadores afectados por la crisis, puesto que los extraordinariamente elevados precios de la energía pueden, en determinados casos, poner en peligro la

continuidad de empresas que, de otro modo, son rentables, lo que posiblemente repercuta en el empleo.

En lo que se refiere al precio de la energía, el detonante de esta crisis se enmarca fundamentalmente en la confluencia de dos factores: por un lado, al incremento de la cotización del gas natural en los mercados internacionales y, por otro, al aumento del precio de los derechos de emisión de CO₂ del mercado europeo. No obstante, las causas subyacentes se circunscriben entre otros a la estructura del sistema marginalista de fijación de precios del mercado eléctrico, en el cual, de entre todas las tecnologías que participan en el “pool”, la oferta más cara marca el precio al que cobran las demás.

Es importante resaltar que para el caso de España la escalada significativa en los precios de la energía afecta a la economía de las familias y a la competitividad de las industrias intensivas en energía, en especial para la electrointensivas y gasintensivas. El significativo incremento de los costes energéticos, tanto de energía eléctrica como de gas natural, que se produce desde mediados del año 2021, compromete la viabilidad de las empresas, y hace insostenible su continuidad, muchas de ellas se ven condicionadas en un primer momento a parar segmentos de su producción o dejar inactivas partes de sus cadenas por la imposibilidad de pagar las facturas energéticas. En consecuencia, se activan un número muy significativo de procedimientos de expediente de regulación temporal de empleo que afectan de forma directa a aproximadamente 15.000 personas.

Este hecho no sólo representa un riesgo para el mantenimiento del empleo sino también para la reindustrialización y recuperación del tejido industrial. Así pues, este escenario queda lejos de ser el más propicio para sentar las bases y llevar a cabo un proceso de reindustrialización, estableciendo una industria más resiliente, que permita consolidar la capacidad productiva del país, manteniendo empleo estable y de calidad, la competitividad, fortalecer las pequeñas y medianas empresas industriales y favorecer el equilibrio territorial.

2. OBJETIVOS

Es sobre este contexto de crisis energética bajo el que se realiza a continuación un análisis conciso de las diversas iniciativas políticas y económicas que con carácter legislativo son adoptadas por el Gobierno de España para paliar los efectos de la crisis energética durante el periodo temporal de 2021 y 2022.

3. METODOLOGÍA

El presente texto se estructura en tres apartados. En la Introducción se preocupa de realizar una revisión de la situación del abastecimiento y de los precios de la energía que permita al lector comprender el contexto donde se desarrollan las iniciativas políticas españolas. En el cuerpo central se analizan todas las medidas adoptadas por el Gobierno español para hacer frente a esta doble disyuntiva, garantizar el suministro eléctrico y que la subida de los precios de la energía no afecte a la incipiente recuperación económica tras la pandemia y el bienestar del conjunto de la ciudadanía. Para conseguir este fin se realiza una exhaustiva recopilación de las iniciativas de carácter legislativo, señalando los principales objetivos que se persiguen con su materialización. Por último, se exponen una serie de conclusiones que permitan comprender la posición de liderazgo del Gobierno español en esta materia en comparación con las medidas adoptadas en el seno de la UE.

4. RESULTADOS

El éxito del Gobierno español, junto al portugués, al conseguir que la Comisión Europea aceptase la “excepción ibérica”, supone de facto la limitación del precio del gas natural en la producción de electricidad para paliar las consecuencias de la escalada del coste de energía en el “pool” eléctrico tras el estallido del conflicto en Ucrania. El reconocimiento de “isla energética” a la Península Ibérica, por su baja interconexión eléctrica con el resto del continente, permite una ventaja relativa en esta coyuntura, aunque por otra parte esta, siendo una medida también coyuntural pues deja de funcionar el 31 de diciembre de 2023 por

el rechazo de la Comisión a una nueva prórroga, y muy limitada en sus efectos de moderación de precio, no excluye constatar que la misma debería haber sido reconocida antes por las autoridades europeas, hecho que no sucede hasta junio de 2022. El “Mecanismo Ibérico” junto con la bonificación de los carburantes o la reducción del IVA de la luz tienen un impacto de un 1,1% sobre la tasa de crecimiento del PIB, y una reducción de la inflación de un 2,3% (MITECO, 2022a)

En lo relativo al impulso del cambio de modelo de producción de energía, la pretensión de las iniciativas, tanto españolas como europeas, se centra en acelerar la diversificación del abastecimiento energético y la promoción de fuentes renovables, que pueden contribuir a minimizar la dependencia de combustibles fósiles. En este sentido se enmarca para el caso de España, por ejemplo, el diseño del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de Descarbonización industrial, aprobado en diciembre de 2022, que se viene a sumar al PERTE de Energía renovable, hidrógeno renovable y almacenamiento y al PERTE de Economía circular, del 14 de diciembre de 2021 y el 8 de marzo de 2022, respectivamente. Todos ellos abalados por las autoridades europeas bajo la financiación de los fondos *NextGenerationsUE*.

De hecho, la diversificación de la producción y abastecimiento energético es muy costosa y requiere de inversiones durante un periodo de tiempo prolongado, lo que puede representar un desafío en años de presupuestos públicos más ajustados. Prueba de ello es que estas últimas iniciativas apuntadas conllevan una fuerte disposición de fondos públicos. Para el PERTE de Descarbonización industrial se dispone en un primer momento de 450 millones euros. El PERTE de Energía renovable, hidrógeno renovable y almacenamiento cuenta con 6.600 millones. Por su parte el PERTE de Economía circular se diseña con un presupuesto de ayudas de 192 millones. A estas cantidades se añaden posteriormente otras, como las concedidas en la Adenda al Plan de Recuperación por parte de la UE en octubre de 2023, que elevan a un total de 3.170, 10.797 y 792, respectivamente, para dar una cifra final de 14.759 millones de euros. Además, la diversificación del abastecimiento puede ser difícil de implementar en la práctica, ya que depende de la disponibilidad y accesibilidad de fuentes de energía alternativas con suministro asegurado, cuestión que con el

cambio climático se puede mostrar más inestable. Este último aspecto dificulta la medición del impacto y efectividad de algunas medidas a largo plazo, especialmente si se trata de cambios estructurales en la forma en que se produce y consume energía. A ello se suman las incertidumbres que genera el contexto político internacional, junto al escenario impredecible y de alta volatilidad de los precios de la energía.

Por último, aunque sea con posterioridad al cierre del ejercicio 2022, es conveniente hacer referencia a la propuesta realizada por el Gobierno de España, en este caso con la intención de elevarlas a las instituciones comunitarias, siguiendo la lógica de las decisiones legislativas a las que hace referencia a lo largo del presente. En este sentido, la propuesta elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) para reformar el mercado eléctrico europeo es abordada en el Consejo de ministros del 10 de enero de 2023 y enviada a la Comisión Europea. En ella, el Gobierno español propone impulsar la reforma del mercado eléctrico durante su Presidencia Europea en el segundo semestre de 2023, para lo cual la UE debe analizar y decidir si incluye alguno de los puntos en la propuesta oficial que se prevé presentar en el mes de marzo de dicho año. El objetivo de la propuesta es el desacoplamiento de la generación eléctrica con gas natural del actual mercado, si bien la propuesta no elimina el sistema marginalista.

Igualmente, se hace reseñable destacar que los Gobiernos de España y Portugal solicitan el 18 de enero de 2023 la prórroga del llamado “Mecanismo Ibérico”, el cual tiene su expiración fijada para el 31 de mayo. La Comisión Europea tiene en consideración esta propuesta y lo amplía hasta el 31 de diciembre de ese año.

5. DISCUSIÓN

5.1. Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua.

Aprueba un conjunto de rebajas fiscales en la factura de la electricidad. De ellas, las más destacadas son:

La reducción del IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido) del 21 al 10% para consumidores con potencias de hasta 10 kW si el precio del mercado mayorista estuviera por encima de los 45 €/MW. Y reducción al 10% del IVA a todos los consumidores vulnerables severos temporalmente hasta fin del año 2021.

La suspensión del impuesto sobre la electricidad IVPEE (Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica) del 7% durante el tercer trimestre del año 2021.

Estas medidas se aprueban en junio de 2021, pero las mismas se prorrogan mediante el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad y con el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, hasta el 30 de junio de 2022.

5.2. Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico. Junio 2021.

En junio de 2021, el Consejo de ministros elabora el Proyecto de Ley por el que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (FNSSE).

El Proyecto de Ley define como sujetos obligados a realizar aportaciones al Fondo a los operadores de los sectores energéticos –empresas comercializadoras de gas natural y electricidad, operadores de productos petrolíferos al por mayor, operadores de gases licuados de petróleo al por mayor y los consumidores directos de los productos anteriores-. Las contribuciones se hacen trimestralmente y en función de sus ventas. También, se anuncia la recaudación de los tributos regulados en la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, y de los ingresos procedentes de subastas de CO₂.

5.3. Proyecto de Ley para regular una reducción de la retribución de las centrales no emisoras de CO₂. 3 de agosto de 2021

Aprobado por el Consejo de ministros el 3 de agosto de 2021 tiene como objetivo regular una reducción de la retribución de las centrales no emisoras de CO₂ en territorio peninsular puestas en funcionamiento antes de 2005 (hidráulicas y nucleares). La propuesta excluye a plantas posteriores a 2005, a aquellas que cuentan con un marco retributivo regulado, las que se acogen a las subastas, las instalaciones de menos de 10 MW. También queda fuera de este marco legislativo las nuevas iniciativas de inversión.

El diseño de la minoración no afecta al mercado de derechos de emisión ni a sus efectos sobre los precios, por lo que las centrales emisoras siguen internalizando el coste de sus emisiones, es decir, las eléctricas están obligadas a repercutir en su coste de producción los derechos de emisión del CO₂.

Con estos ingresos se propone sufragar parte de la factura eléctrica de los consumidores vulnerables severos en riesgo de pobreza energética, con un 10% del total, mientras que el 90% restante se proyecta para financiar los costes regulados relativos a las energías renovables, reduciendo los cargos que pagan los consumidores.

5.4. Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.

Entre las medidas más destacables el Gobierno regula un Plan de choque para rebajar la factura mensual de la electricidad un 22% hasta final de año. Entre las medidas incluidas se destacan las rebajas fiscales:

Prórroga de la suspensión del Impuesto sobre la Venta de Producción de Energía Eléctrica, hasta finales del año 2021.

Reducción del Impuesto Especial sobre la Electricidad –impuesto que grava costes, cargos y consumo -desde el 5,1% hasta el 0,5%- . El tipo mínimo permitido por la normativa comunitaria.

Los Presupuestos Generales del Estado de 2021 indican que el 90% de los ingresos obtenidos en las subastas de derechos de emisión se destinan a cubrir los costes del sistema eléctrico hasta un límite de 1.100 millones de euros. Con el nuevo Real Decreto, lo amplía hasta 2.000 millones de euros (900 millones de euros más).

Mecanismo de minoración del exceso de retribución causado por el elevado precio del gas en los mercados internacionales

Se establece que desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2021-16 de septiembre 2021- hasta el 31 de marzo 2022 se minorará la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica de las instalaciones de producción de tecnologías no emisoras de Gases de Efecto Invernadero.

Limitación de la revisión de los precios de la tarifa regulada del gas natural.

En esta norma, el Gobierno se compromete a evitar un crecimiento de los precios del 28% de la tarifa de último recurso (TUR) de gas natural para familias y pymes, dejándola en el 4,4%, para la próxima revisión que tocaba en octubre.

Esta medida se prorroga, mediante el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, hasta la revisión de la TUR correspondiente a 1 de enero de 2023. Por otro lado, a principios de septiembre de 2022, el Gobierno anunció una rebaja temporal del IVA del gas natural del 21% al 5%, entre octubre y diciembre de 2022, que afecta a las tarifas del mercado libre y del regulado.

Subastas de tecnologías no emisoras

Se indica que el Gobierno propone convocar subastas de contratos de compra de energía de tecnologías no emisoras, la primera de ellas antes de que acabara el año. En octubre de 2021 se convoca una subasta de nueva potencia en la que se adjudicaron 3.124 MW –para eólica y fotovoltaica–.

Suministro Mínimo Vital

Por medio de este Real Decreto-ley se modifica el apartado 3 del artículo 52 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, estableciéndose como medida de protección al consumidor un suministro mínimo vital para los consumidores vulnerables perceptores del bono social eléctrico. Así, el período de cuatro meses contemplado en la normativa actual para que el consumidor vulnerable haga frente al pago de su factura de electricidad sin que su suministro se vea interrumpido, se extiende seis meses adicionales, durante los cuales se fija una potencia tal que garantice unas condiciones mínimas de confort a los hogares acogidos a dicha medida.

Además, está vigente hasta finales de diciembre de 2022 la prohibición de corte de suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a los consumidores vulnerables. Se trata de una medida que se aprueba al principio de la pandemia y que se va ampliando hasta finales de 2022, la última vez mediante el Real Decreto-ley 11/2022.

Regulación del agua embalsada para uso hidroeléctrico.

El Gobierno modifica la Ley de Aguas para considerar el agua embalsada como un bien de primer orden social y ambiental. Con el objetivo de evitar repentinos desembalses, se indica que las Confederaciones Hidrográficas deben fijar un régimen mínimo y máximo de caudales mensuales a desembalsar.

5.5. Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania

El Gobierno de España aprueba el Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania con el objetivo estratégico de bajar los precios de la energía para todos los ciudadanos y empresas, apoyar a los sectores más afectados y a los colectivos más vulnerables y reforzar la estabilidad de los precios.

Para ello, combina la aplicación de diferentes actuaciones enfocadas en cinco ámbitos -energético, transporte, tejido empresarial, y trabajadores y colectivos vulnerables-.

En primer lugar, el texto incluye una serie de medidas para agilizar los procedimientos relativos a proyectos de energías renovables. Además, y en relación con la fiscalidad, aprueba una rebaja del 55% de los cargos eléctricos de la factura mediante una actualización del régimen retributivo de primas a las renovables, cogeneración y residuos (régimen RE-CORE), así como ampliar hasta el 30 de junio la rebaja del IVA al 10% y la suspensión del impuesto a la generación eléctrica. Asimismo, se bonifica a los carburantes en 20 céntimos por litro de combustible -15 financiados por el sector público y 5 por las petroleras- hasta el 30 de junio para todos los ciudadanos.

Con respecto al tejido empresarial, se establecen medidas para garantizar la competitividad de la industria electrointensiva tales como la reducción en la factura eléctrica del 80% del coste correspondiente a los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución de la electricidad aplicable en cada momento. También, se apoya a la industria consumidora de gas con líneas directas de ayudas. El importe de las ayudas consiste en una cantidad dependiendo del CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas) de la industria, multiplicada por su número de empleados, con una cuantía máxima de 400.000 euros. El importe total de las ayudas previstas es de 125 millones de euros.

Por otro lado, se disponen 450 millones de euros en favor del transporte marítimo y terrestre y 650 millones de euros para el sector agrícola, ganadero y pesquero.

El apoyo a las personas trabajadoras se concentra fundamentalmente en la suspensión de los despidos por el alza de los precios energéticos en empresas que reciban ayudas. Esta medida se aprueba hasta el 30 de junio de 2022 y se amplía posteriormente, mediante el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, hasta el 31 de diciembre de 2022.

El Real Decreto-ley 6/2022 prorroga, hasta finales de junio 2022, las tres rebajas fiscales que se aprueban en 2021 en la factura de la electricidad (la reducción del IVA del 21% al 10% y del Impuesto sobre la

Electricidad del 5,1% al 0,5%, así como la suspensión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica).

Por último, el Real Decreto-ley 6/2022 establece una serie de medidas para proteger a los colectivos más vulnerables, entre las que destacan:

Mejoras permanentes encaminadas a aumentar el volumen de personas beneficiarias del bono social eléctrico (sustitución del concepto de unidad familiar por otro más amplio de unidad de convivencia, ampliación de los límites de renta que dan derecho al bono y concesión automática a la ciudadanía perceptora del Ingreso Mínimo Vital). El Gobierno estima el aumento en 600.000 personas. Se aprueban además 75 millones de euros para financiar el previsible incremento en el número de beneficiarios del bono social térmico que implican esos cambios, dado que la percepción del bono social eléctrico da derecho al bono social térmico.

Mejoras temporales que se aprueban o prorrogan hasta el 30 de junio de 2022 y que poco antes de esa fecha, en el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, se amplían hasta finales de 2022. En este grupo se encuentran la prórroga de los descuentos extraordinarios del bono social eléctrico y el incremento en un 15% del Ingreso Mínimo Vital.

5.6 Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.

El “Mecanismo Ibérico” es una medida extraordinaria, aprobada por el Consejo de ministros el 13 de mayo y finalmente autorizada por la Comisión Europea el 8 de junio, cuyo objetivo es limitar el precio del gas en el mercado marginalista, justificada por la escasa interconexión - menos del 3%- que tiene la Península con el resto de la UE.

La medida emplea una fórmula matemática para limitar el precio del gas consumido por las centrales térmicas el cual repercute en las ofertas que fijan el precio del mercado mayorista de la electricidad. Así, establece un precio de referencia del gas de 40 €/MWh durante 6 meses, que se incrementará en 5 €/MWh al mes a partir de entonces, terminando en 70 €/MWh en el último mes. El precio de la electricidad resultante tras aplicar el mecanismo depende, principalmente, del precio del gas en el Mercado Ibérico del Gas (MIBGAS) y del precio del CO₂.

La medida beneficia a los consumidores eléctricos acogidos a la tarifa regulada (PVPC) y la industria, el resto de los consumidores, con tarifas fijas, debe renovar sus contratos. En el caso de la industria, la rebaja depende del grado de indexación al “pool” de sus suministros energéticos. Los consumidores con contratos a precios fijos a largo plazo que venzan después del año de aplicación de la medida no se ven afectados por la medida. La medida dura en un primer momento 12 meses, es decir hasta el 31 de mayo de 2023.

Por otro lado, este Real Decreto-ley también incluye el mandato de modificar la metodología de cálculo del Precio Voluntario del Pequeño Consumidor (PVPC) para incorporar referencias basadas en una cesta de productos a plazo y del mercado diario e intradiario.

5.7 Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

Esta norma prorroga hasta finales de 2022 las tres rebajas fiscales y amplía la disminución del IVA de la factura eléctrica del 10% al 5%.

5.8 Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

La normativa incluye un paquete de medidas de ahorro y gestión energética tales como: la limitación de las temperaturas de calefacción y refrigeración a 19 y 27 grados centígrados respectivamente; disponer de cierres automáticos en las puertas de acceso de los edificios cuando tengan sistemas de calefacción o refrigeración en funcionamiento; apagado del alumbrado de los escaparates y de monumentos con iluminación a partir de las 22:00h. Las medidas, dirigidas a los edificios administrativos, comerciales y de pública concurrencia, se disponen hasta el 1 de octubre de 2023. También se incluye la obligatoriedad de una revisión extraordinaria antes del 31 de diciembre de 2022 de las calderas

e instalaciones térmicas de aquellos inmuebles que hayan pasado la inspección de eficiencia energética antes del 1 de enero de 2021.

El Real Decreto-ley incorpora una modificación en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para los tres niveles de la Administración y puedan aplicar, de esta manera y por vía de urgencia, contratos que tengan que ver con la eficiencia energética, la rehabilitación, el cambio de iluminarias, y de instalaciones térmicas. Estos contratos se deben ejecutar en un plazo inferior a un mes desde su formalización. Por otro lado, también se incluyen medidas para fomentar el despliegue de las energías renovables, por ejemplo, la aceleración de las tramitaciones de las redes eléctricas, disminuyendo los requisitos, especialmente en el caso de las infraestructuras de transporte y de las consideradas singulares, como las interconexiones entre las islas, que corresponden a Red Eléctrica de España.

Se crea un procedimiento administrativo para que las instalaciones de producción de gases renovables, como el biogás, biometano o el hidrógeno se puedan conectar a la red de gasoductos de transporte y distribución. En el autoconsumo, se acepta el cambio de modalidad –sin excedentes, con excedentes- cada cuatro meses, y se establece un nuevo mecanismo en el caso de que una nueva instalación con derecho a compensación de los excedentes tarde más de dos meses en regularizarse. Asimismo, se impulsa los sistemas de almacenamiento al habilitar su incorporación al parque renovable que perciben una retribución específica y al permitir a las centrales hidráulicas existentes (con o sin bombeo) introducir equipos electrónicos en los grupos electromecánicos sin que esto suponga la necesidad de obtener nuevos permisos de acceso.

5.9 Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía, en la aplicación del régimen retributivo a las instalaciones de cogeneración y se reduce temporalmente el tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles.

El Consejo de ministros promueve, el 20 de septiembre de 2022, el Real Decreto-ley 17/2022. Entre las principales novedades introducidas en

materia energética, se permite que las instalaciones de cogeneración pertenecientes al grupo a.1 y que estén acogidas al régimen retributivo específico (conforme a las disposiciones del RD 413/2014) puedan renunciar temporalmente a la aplicación de dicho régimen retributivo y, en su sustitución, les sea aplicable el mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista introducido por el Real Decreto-ley 10/2022 (el “Mecanismo de Ajuste”), limitando así el impacto que la escalada de precios del gas natural está teniendo sobre las actividades de producción de energía mediante cogeneración.

La aplicación del Mecanismo de Ajuste a las instalaciones de cogeneración puede solicitarse mientras éste se encuentre en vigor, y se ajuste a las siguientes reglas:

El Mecanismo de Ajuste comprende el periodo desde el primer día del mes siguiente a la fecha de comunicación de la renuncia al régimen retributivo específico hasta la finalización de su vigencia, que no supera el 31 de mayo de 2023. Finalizado dicho periodo, las instalaciones recuperan su derecho a percibir el régimen retributivo específico correspondiente.

La renuncia se comunica ante el órgano competente para la realización de las liquidaciones del régimen retributivo específico (CNMC). Seguidamente, se puede solicitar ante el operador del mercado (OMIE) y el operador del sistema (Red Eléctrica) la inclusión de la instalación en el Mecanismo de Ajuste.

Durante el periodo de aplicación del Mecanismo de Ajuste, se considera que las instalaciones acogidas a este no cuentan con ningún marco retributivo, no siéndoles exigible el cumplimiento de las condiciones de eficiencia energética ni los límites de consumo de combustibles establecidos en el RD 413/2014.

El número de horas equivalentes de funcionamiento mínimo y el umbral de funcionamiento de la instalación tipo que aplicarán al cálculo de los parámetros retributivos de las instalaciones acogidas al Mecanismo de Ajuste se calculan proporcionalmente al periodo en que no haya estado en vigor este mecanismo.

Las instalaciones acogidas al Mecanismo de Ajuste pueden solicitar anticipadamente ante el operador del mercado (OMIE) que deje de aplicárseles dicho mecanismo, disponiendo este de 2 días hábiles para cesar en su aplicación. Seguidamente, las instalaciones pueden solicitar ante la CNMC la finalización anticipada del Mecanismo de Ajuste para que se les vuelva a aplicar el régimen retributivo específico. La fecha efectiva de inclusión en el régimen retributivo específico será el primer día del mes siguiente a la solicitud.

Por otro lado, y con el objeto de impulsar la tramitación de la autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, el Real Decreto-ley introduce modificaciones de los umbrales de exigencia que hacen necesario iniciar una nueva tramitación respecto del régimen de autorizaciones previsto en cada caso. También, acota los plazos de tramitación de los proyectos de ejecución, y siempre que no se tramiten juntamente con la declaración en concreto de utilidad pública o con una modificación de la autorización administrativa previa, se modifica el Real Decreto-ley 1955/2000, de 1 de diciembre, para reducir a la mitad, es decir, a quince días, el plazo de consulta a las distintas administraciones, organismos o empresas de servicio público o de servicios de interés general afectadas.

Igualmente, cabe destacar la reducción desde el 21 al 5% del IVA aplicable a los suministros de gas natural. De igual modo, se establece de forma excepcional y transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2022, una reducción desde el 21 al 5%, en el tipo impositivo del IVA que recae sobre las entregas de briquetas y pellet procedentes de la biomasa y a la madera para leña utilizados en sistemas de calefacción.

5.10 Plan + Seguridad Energética

En línea con el acuerdo alcanzado en el Consejo Extraordinario de ministros de Energía del 26 de julio, el Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo de 5 de agosto de 2022, España, junto con el resto de los Estados miembros, tiene el compromiso de reducir en un 15% la demanda primaria de gas natural para el periodo comprendido entre agosto 2022 y marzo 2023. Además, si se decreta el estado de Alerta en la UE, España tiene el objetivo obligatorio de reducir la demanda en un 6-7%.

En base a esto, el 11 de octubre de 2022, el Consejo de ministros aprueba el Plan Más Seguridad Energética (+SE), cuyo objetivo es incrementar la protección de la población frente a la crisis de precios provocada por la invasión de Ucrania, reducir el consumo de gas del país entre un 5,1% y un 13,5%, mejorar la autonomía energética y aumentar la competitividad de la economía, a la vez que aumenta las exportaciones energéticas y actúa solidariamente con el resto de la UE. El Plan contiene 73 medidas, estructuradas en 6 grandes bloques (MITECO, 2022b).

Asimismo, como medida de apoyo adicional a los consumidores vulnerables, se prevé otorgar una mayor cobertura para el bono social eléctrico y el bono social térmico, aumentando el volumen de población protegida. También, se propone aprobar un mecanismo de protección para consumidores domésticos de gas que formen parte de comunidades de propietarios con calderas comunitarias. El Gobierno tiene, por tanto, que adoptar medidas presupuestarias necesarias para su financiación.

Algunas de las medidas fiscales –aprobadas anteriormente y que quedan recogidas en el Plan– son, por ejemplo, la rebaja del IVA del gas natural desde el 21% al 5% o la reforma de la tarifa eléctrica regulada (PVPC).

Por último, se pretende maximizar el aprovechamiento de la infraestructura existente para reforzar la capacidad de exportación de España. En este sentido, se prepara una ampliación del 18% de la capacidad de exportación de gas a Francia por la interconexión pirenaica, así como de los suministros por barco a Italia que tiene en principio una capacidad equivalente al 3% del consumo de gas. También se anuncia que a inicios de 2023 se debe poner en funcionamiento la regasificadora de Gijón como plataforma logística de apoyo a los Estados Miembros.

5.11 Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan + seguridad para tu energía (+SE)".

De acuerdo con el sumario, el Real Decreto-ley 18/2022 da cumplimiento a 18 de las 73 medidas del Plan Más Seguridad Energética (CONSEJO, 2022).

5.12 Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

La última propuesta de carácter legislativo llevada a cabo por el Gobierno de España en 2022 incluye algunas medidas específicas en materia energética, junto con otras relativas a ayudas de corte social para empresas y familias. Entre otras, las actuaciones sobre el mercado energético incluyen el Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable temporalmente a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de gas natural, briquetas y «pellets» procedentes de la biomasa y a la madera para leña, con una aplicación del tipo del 5% del Impuesto.

Asimismo, cabe mencionar que el 31 de diciembre de 2022 finaliza (como indicaba el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo) el descuento sobre el precio de los carburantes que consiste en la bonificación de 20 céntimos de € por litro de combustible. De ese descuento, 15 céntimos son aportados por el Estado y los 5 restantes por las gasolineras. Sin embargo, el descuento se mantiene para los sectores del transporte, agricultura, navieras y de pesca.

6. CONCLUSIONES

Se comprueba la necesidad de seguir impulsando, por parte de España, así como de la Unión Europea, medidas a corto, medio y largo plazo para abordar la crisis energética y la emergencia climática existente, cuya persistencia es mayor de la que en un primer momento se prevé. Esta situación obliga a reevaluar cómo se debe lograr la transición hacia la neutralidad climática, que no solo es fundamental para la lucha contra el calentamiento global, sino además es clave para la estrategia de crecimiento económico y la estabilidad sociopolítica. Es conveniente un planteamiento de modificación estructural que potencie las inversiones en fuentes energéticas renovables, favoreciendo el cambio de modelo con garantía de abastecimiento. Por ello, la exigencia de responder con urgencia a la crisis energética no debe suponer a medio plazo un peligro en la senda de transformación y descarbonización de la economía.

En este sentido, el Gobierno español lidera con éxito el elemento clave para sentar las bases de un nuevo modelo energético, logrando bajo su Presidencia Europea el acuerdo para la configuración del mercado de la electricidad, alcanzado entre el Consejo y el Parlamento Europeo en diciembre de 2023 (UE,2023). No obstante, los resultados a la finalización del ciclo electoral, julio de 2023 en el caso de las Cortes Generales españolas y junio de 2024 para el Parlamento Europeo, pueden alterar el camino emprendido, lo cual debe ser tenido en cuenta para comprobar si los cambios aprobados se consolidan o si por el contrario las decisiones adoptadas durante el periodo estudiado son revisadas con políticas que apunten en otra dirección. Sobre este particular, la elección de la que fuese vicepresidenta tercera del Gobierno de España y ministra de Transición Ecológica y el Reto Demográfico como comisaria de de Competencia y vicepresidenta ejecutiva para la Transición Limpia, Justa y Competitiva en la nueva Comisión Europea, parece indicar una apuesta al mantenimiento de las políticas efectuadas.

7. REFERENCIAS

- Arribas, J. & Sánchez, V. (2022). The European Union facing the abyss: legislative review in the face of the energy crisis, 2022, *Journal of Energy & Natural Resources Law*.
- Banco de España (2023). Informe Anual de 2022 relativo a la energía, capítulo 4.
- Consejo de ministros (2022). <http://www.lamoncloa.gob.es> 18/10/2022
- Comisión Europea (2022). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0721\(01\)#:~:text=El%20Marco%20Temporal%20tiene%20por%20objeto%20permitir%20a,las%20contramedidas%20econ%C3%B3micas%20adoptadas%2C%20por%20ejemplo%2C%20por%20Rusia](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0721(01)#:~:text=El%20Marco%20Temporal%20tiene%20por%20objeto%20permitir%20a,las%20contramedidas%20econ%C3%B3micas%20adoptadas%2C%20por%20ejemplo%2C%20por%20Rusia).
- Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (2021). https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-59-1.PDF
- MITECO (2002a). https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/20220701_ndp_elmecanismoibericopermiteunahorrode250millonesenlosprimeros15diasdeaplicacion_tcm30-542303.pdf

MITECO (2022b). https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/seguridad-energetica/221011_planse_octubre2022_tcm30-546389.pdf

Plan + Seguridad Energética. 221011_planse_octubre2022_tcm30-546389.pdf (miteco.gob.es)

Proyecto de Ley para regular una reducción de la retribución de las centrales no emisoras de CO₂. 3 de agosto de 2021. La Moncloa. 14/09/2021. El Gobierno aprueba medidas para rebajar la factura de la luz [Consejo de Ministros/Resúmenes]

Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. BOE-A-2021-10584 Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua.

Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. BOE-A-2021-14974 Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.

Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. BOE-A-2022-4972 Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista. BOE-A-2022-7843 Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.

Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma. BOE-A-2022-10557 Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural. BOE-A-2022-12925 Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía, en la aplicación del régimen retributivo a las instalaciones de cogeneración y se reduce temporalmente el tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles BOE-A-2022-15354 Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía, en la aplicación del régimen retributivo a las instalaciones de cogeneración y se reduce temporalmente el tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles.

Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan + seguridad para tu energía (+SE)". BOE-A-2022-17040 Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan + seguridad para tu energía (+SE)", así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía.

Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad. BOE-A-2022-22685 Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

UE (2023) <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/11/16/protection-against-market-manipulation-in-the-wholesale-energy-market-council-and-parliament-reach-deal/>

GUERRA Y PAZ. ANÁLISIS DE NARRATIVAS Y DISCURSOS EN EL CONFLICTO UCRANIANO

JOSEP MIQUEL PUERTAS SALAS¹⁹⁶

*Departament d'Educació i Formació Professional
Generalitat de Catalunya*

1. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio del conflicto ucraniano en 2014, los medios de comunicación han jugado un papel fundamental en la construcción y difusión de narrativas sobre los eventos relacionados con el Maidán y la guerra en el Donbass¹⁹⁷. Estas representaciones mediáticas no solo han influido en la percepción pública de los hechos, sino que también han moldeado las respuestas políticas y sociales en torno al conflicto, tanto en Ucrania como en el escenario internacional (Karatnycky, 2005). El presente trabajo pretende desentrañar los discursos predominantes que han emergido en los medios de comunicación occidentales y rusos, examinando cómo sus estrategias discursivas han contribuido a la polarización y a la formación de estados de opinión que reflejan intereses geopolíticos y económicos específicos.

Antonio Gramsci, en su teoría de la hegemonía, sugiere que el poder no solo se mantiene a través de la coerción, sino también mediante el

¹⁹⁶El autor es docente de Ciclos Formativos del Departament d'Educació i Formació Professional de la Generalitat de Catalunya. Ha trabajado como profesor en distintas universidades e instituciones educativas extranjeras incluyendo la Universidad Nacional Técnica de Donetsk. Su código identificador en ORCID es orcid.org/7/0000-0002-8528-932X

¹⁹⁷ En este trabajo, los nombres de ciudades, poblaciones y líderes políticos siguen las normas de la FUNDEU. Sin embargo, los nombres de políticos y personajes ucranianos y rusos se escriben sin tilde. Además, utilizo "Donbass" en lugar de "Donbás" para reflejar mejor la pronunciación local, y "Odessa" en vez de "Odesa" según el nombre otorgado por Catalina la Grande, fundadora de la ciudad. Escribo "Maidán" con tilde y "Leópolis" en lugar de Lviv, siguiendo su nombre tradicional en español. Asimismo, empleo "Kiev", la forma tradicional en español utilizada históricamente para designar a la capital de Ucrania.

consenso cultural y la producción de ideologías dominantes que se presentan como sentido común (Gramsci, 1971). En el contexto del conflicto ucraniano, esta construcción hegemónica del discurso en los medios occidentales ha llevado a que se vean como naturales y justificadas las políticas de contención contra Rusia, las sanciones económicas y el despliegue militar en Europa del Este. Este proceso de naturalización de la narrativa no es neutral, sino profundamente ideológico, ya que se alinea con los intereses geopolíticos de las potencias occidentales, especialmente Estados Unidos y la Unión Europea. La hegemonía discursiva logra consolidarse a través de la repetición y la consistencia en la representación de los hechos, creando una percepción compartida que facilita la implementación de políticas alineadas con los intereses occidentales.

Los medios de comunicación occidentales tienden a enmarcar el conflicto en Ucrania como una lucha entre las fuerzas democráticas de Ucrania y una Rusia agresora. Esta narrativa ha sido dominante en la mayoría de los informes y análisis publicados en medios como *The New York Times*, BBC, *Le Monde* o *El País*, que representan a Rusia como el agresor principal y al gobierno ucraniano como una víctima (European Council on Foreign Relations, 2020). En contraste, los medios rusos, tales como RT y Sputnik, han difundido representaciones que justifican las acciones de Rusia como una defensa contra la expansión de la OTAN y una medida de protección hacia las comunidades rusoparlantes en Ucrania, argumentando que estos grupos han sido ignorados y vulnerados por las políticas de Kiev (Poch-de-Feliu, 2024).

En este contexto, las narrativas de ambos lados han simplificado y reconfigurado la percepción de las causas y dinámicas internas del conflicto, fomentando una interpretación sesgada del mismo, lo que limita la posibilidad de una comprensión más amplia y matizada de los hechos. Tal y como argumenta Van Dijk, la estructuración del discurso en los medios no solo responde a la transmisión de información, sino que también desempeña un rol en la legitimación de ideologías y posiciones de poder (Van Dijk, 1993). Este enfoque será clave para entender cómo el conflicto en Ucrania ha sido narrado y percibido desde diferentes perspectivas ideológicas y políticas.

2. OBJETIVOS

El principal objetivo de este trabajo es analizar las narrativas predominantes en los medios occidentales y rusos sobre el conflicto ucraniano, explorando cómo estas construcciones discursivas han influido en la percepción pública y en la formación de posturas políticas hacia el conflicto. Para lograr este objetivo, el análisis se centrará en tres aspectos fundamentales:

- Examinar cómo los medios de comunicación han representado los eventos del Maidán y la guerra en el Donbass, considerando los marcos ideológicos y geopolíticos subyacentes que sustentan estas representaciones.
- Identificar las estrategias discursivas empleadas por los medios para legitimar o deslegitimar las acciones de los actores involucrados, prestando especial atención a las estructuras y técnicas de representación lingüística utilizadas para este fin.
- Evaluar el impacto de estas narrativas en la opinión pública y en la consolidación de ideologías hegemónicas en torno al conflicto, analizando cómo han contribuido a una polarización de posturas y a la simplificación de la realidad en términos de “buenos” y “malos”

3. METODOLOGÍA

Para llevar a cabo este análisis, se emplea un enfoque cualitativo basado en el análisis crítico del discurso (ACD)¹⁹⁸, una metodología que permite explorar las estructuras y significados subyacentes en los mensajes mediáticos. Este enfoque es fundamental para analizar cómo las narrativas sobre el conflicto ucraniano son construidas y representadas, revelando la ideología implícita en dichas construcciones. Autores como

¹⁹⁸ El *Critical Discourse Analysis* (CDA) es una metodología que estudia cómo el lenguaje construye y mantiene estructuras de poder e ideologías en la sociedad. En el conflicto ucraniano, el CDA examina cómo las narrativas mediáticas y la retórica política influyen en la percepción pública y en las decisiones políticas.

Norman Fairclough y Teun A. Van Dijk destacan la importancia del análisis del discurso para desentrañar las relaciones de poder y dominación que se reflejan en el lenguaje y en la estructura de los mensajes mediáticos (Fairclough, 2001; Van Dijk, 1998).

La selección de materiales incluye artículos, reportajes y emisiones de medios de comunicación de ambas perspectivas, abarcando medios occidentales (como *The New York Times* y la BBC) y rusos (como RT e *Izvestia*) publicados entre 2014 y 2022. Este análisis también incorpora estudios de opinión pública e informes de instituciones como el ECFR o el Pew Research Center, que ofrecen una visión complementaria de cómo las narrativas han moldeado las percepciones y actitudes en relación con el conflicto.

En términos teóricos, el análisis se apoya en las aportaciones de la teoría del discurso crítico, donde los conceptos de hegemonía, ideología y poder son fundamentales. Tal como argumenta Laclau, la hegemonía no solo es una cuestión de dominio político, sino también de control cultural e ideológico, un proceso que se articula a través del discurso en la esfera pública (Laclau & Mouffe, 1985). Esta perspectiva es particularmente relevante en el caso del conflicto ucraniano, donde determinadas narrativas han sido utilizadas para legitimar políticas y posicionamientos internacionales en un contexto de competencia geopolítica entre Oriente y Occidente.

Este trabajo intenta también analizar el rol de los discursos en la construcción de identidades nacionales, siguiendo el enfoque de Wodak sobre la construcción discursiva de identidades en contextos de conflicto (Wodak et al., 2009). Esto permite observar cómo las narrativas no solo comunican hechos, sino que también contribuyen a la configuración de identidades colectivas y a la creación de “los otros” antagonicos en función de los intereses y agendas políticas de cada bando.

4. RESULTADOS

El análisis de los discursos y narrativas sobre el conflicto ucraniano revela cómo las representaciones mediáticas tanto de Occidente como de Rusia han influido en la percepción pública, consolidando posturas

antagónicas y promoviendo una narrativa polarizada de los eventos. Los resultados indican que, desde el Maidán, las coberturas de ambos lados han empleado estrategias de representación discursiva que legitiman las posiciones políticas y geopolíticas de sus respectivos gobiernos.

4.1. NARRATIVAS EN CONFLICTO

La legitimación de políticas a través del discurso mediático es un proceso que implica tanto la selección de información como su interpretación para favorecer ciertos intereses. Teun A. van Dijk (1993) sostiene que el discurso mediático desempeña un papel fundamental en la creación de consensos ideológicos al presentar determinadas interpretaciones de los hechos como incuestionables. En el contexto del conflicto en Ucrania, esta legitimación se ha logrado mediante el uso constante de metáforas y marcos interpretativos que retratan a Ucrania como un «muro de contención» frente a una «amenaza rusa expansionista».

La elección de palabras como «defensa», «libertad» y «soberanía» para describir las acciones de los países occidentales frente a Rusia configura un marco moral y político que presenta las intervenciones occidentales como respuestas legítimas y necesarias para mantener el orden internacional (Fairclough, 2001). Este marco discursivo se refuerza continuamente a través de declaraciones de líderes políticos, informes de think tanks y artículos de opinión en medios prominentes, conformando lo que Norman Fairclough denomina «intertextualidad» (Fairclough, 1992). En este sentido, diferentes textos y discursos se interrelacionan y se refuerzan mutuamente, consolidando una narrativa dominante que legitima las políticas occidentales hacia Ucrania.

4.1.1. Narrativas occidentales: democracia vs. autoritarismo

Desde 2014, los medios de comunicación occidentales han presentado el conflicto en Ucrania como una lucha entre la democracia y el autoritarismo, enmarcando al gobierno ucraniano surgido de los eventos del Maidán como un defensor de los valores democráticos frente a una Rusia expansionista. Tal y como señala Karatnycky (2005), la "Revolución Naranja" y los sucesos del Maidán fueron narrados en Occidente como un despertar democrático en Ucrania, una nación que aspiraba a

integrarse en la esfera europea y a alejarse de la influencia rusa. Sin embargo, esta narrativa predominante en Occidente ha sido objeto de críticas por su simplificación de una situación compleja. Según Ischenko (2015), la representación occidental del Maidán y los eventos subsiguientes en Ucrania ha sido simplificada y romantizada, omitiendo el papel de grupos de extrema derecha y las complejidades socioeconómicas que contribuyeron al conflicto. Esta simplificación impide una comprensión profunda de las causas subyacentes y dificulta la posibilidad de una resolución del conflicto. Esta narrativa simplifica el conflicto al omitir las complejidades internas y reducir el papel de Rusia a una amenaza externa, sin explorar los intereses de las comunidades rusófonas en Ucrania (Karatnycky, 2005).

La estructura de este discurso se apoya en marcos ideológicos que promueven una dicotomía entre los valores occidentales y los sistemas de gobierno autoritarios. De acuerdo con Fairclough (1992), este tipo de enmarcación ideológica tiene como efecto reforzar estereotipos y facilitar el respaldo a políticas intervencionistas en el contexto internacional, al presentar a Occidente como protector de los principios democráticos. Esta construcción mediática ha sido fundamental para consolidar una percepción en la que Rusia es vista como el "otro" agresivo y antidemocrático, una imagen que contribuye a justificar tanto las sanciones económicas como el apoyo militar al régimen surgido de los eventos del Maidán.

4.1.2. Narrativas prorrusas: defensa y protección de las comunidades rusófonas.

Por su parte, los medios rusos han articulado una narrativa en la que se representa la intervención de Rusia en Ucrania como una respuesta defensiva a la expansión de la OTAN y una medida necesaria para proteger a las comunidades rusoparlantes. En este sentido, Rafael observa cómo la narrativa rusa se centra en la idea de una amenaza existencial impuesta por Occidente, donde la OTAN se percibe como un instrumento de influencia militar y política que busca limitar la soberanía de Rusia en su región (Poch-de-Feliu, 2024).

Los medios rusos también destacan la situación de las comunidades rusófonas en Ucrania, particularmente en Crimea y en la región del Donbass, presentando la intervención como una respuesta legítima para proteger a estos grupos de políticas que consideran discriminatorias. Esta estrategia se basa en lo que Van Dijk denomina "estructuras de legitimación" que buscan validar la intervención mediante la apelación a los derechos humanos y la autodeterminación de las minorías (Van Dijk, 1998). Así, los medios rusos construyen una narrativa donde el conflicto se enmarca como una lucha contra la opresión y la marginalización de los rusófonos, contraponiendo esta imagen a la presentada en los medios occidentales.

4.1.3. Impacto de la opinión pública internacional

El contraste entre estas narrativas ha tenido un impacto directo en la percepción pública del conflicto. Un estudio del European Council on Foreign Relations muestra que la mayoría de los ciudadanos en países de la Unión Europea perciben a Rusia como el agresor principal en el conflicto y justifican las sanciones como una respuesta necesaria para detener lo que consideran una amenaza a la estabilidad europea (ECFR, 2020). En el mismo sentido se pronuncia el Pew Research Center (2015) en uno de sus informes. Sin embargo, en países como China e India, donde los medios estatales ofrecen una cobertura más neutral o alineada con la perspectiva rusa, la percepción es considerablemente diferente, reflejando un mayor escepticismo hacia las narrativas occidentales y una interpretación más favorable de las motivaciones rusas.

Este fenómeno de polarización mediática se intensifica con el uso de medios digitales y redes sociales, donde las opiniones tienden a radicalizarse y los discursos oficiales de ambos lados encuentran un amplio eco. La interacción en redes sociales facilita la diseminación de ideologías hegemónicas mediante el refuerzo de opiniones afines y la exclusión de visiones disidentes. En el caso del conflicto ucraniano, esto ha contribuido a la formación de "burbujas informativas" que limitan la exposición a narrativas alternativas y refuerzan posturas preexistentes.

4.1.4. La guerra de la información: narrativas y contranarrativas

La construcción de estas narrativas opuestas también ha desencadenado una "guerra de información" en la que cada lado no solo promueve su propia versión de los hechos, sino que además desacredita activamente la narrativa contraria. Esta dinámica, según Wodak, puede entenderse como un intento de cada actor por consolidar su hegemonía discursiva y evitar que el discurso del oponente adquiera legitimidad (Wodak et al., 2009).

En este contexto, los medios rusos han acusado a las plataformas occidentales de censurar sus contenidos y de promover un sesgo antirruso, mientras que los medios occidentales sostienen que los medios rusos actúan como herramientas de propaganda estatal. Este conflicto sobre el control de la narrativa ha llevado a la adopción de restricciones sobre los contenidos de medios estatales rusos en varias plataformas de redes sociales en la Unión Europea y Estados Unidos, exacerbando así la percepción de parcialidad en la cobertura del conflicto.

4.2. SIMPLIFICACIÓN, POLARIZACIÓN Y DEMONIZACIÓN

La polarización de las narrativas mediáticas en el conflicto ucraniano refleja un fenómeno más amplio de competencia geopolítica donde los discursos desempeñan un rol fundamental en la configuración de la opinión pública y en la legitimación de políticas internacionales. La construcción de "enemigos" y "aliados" en el discurso mediático simplifica las complejidades del conflicto, facilitando la adhesión pública a posturas que se alinean con los intereses nacionales o regionales de cada bando.

4.2.1. Simplificación y polarización de los discursos

La tendencia de los medios a reducir el conflicto a un enfrentamiento entre democracia y autoritarismo limita la capacidad de la audiencia para comprender las dinámicas subyacentes que motivan a cada actor involucrado. Esta simplificación, como sostiene Van Dijk (1993), contribuye a la polarización de opiniones al construir dicotomías de "bien" y "mal" que eliminan matices y complejidades (Van Dijk, 1993). La representación de los eventos en el Maidán, por ejemplo, como una "lucha por la democracia" ignora la diversidad de actores y motivaciones

presentes en las protestas, homogeneizando un movimiento que en realidad incluye una amplia gama de posiciones políticas y sociales.

4.2.2. La demonización del “otro” en el conflicto ucraniano

La construcción de la imagen del “otro” es un aspecto central en la narrativa mediática tanto de Occidente como de Rusia. En la representación occidental, Rusia se configura como una amenaza a la estabilidad y a los valores democráticos, reforzando una percepción de antagonismo que legitima medidas punitivas como las sanciones económicas y el apoyo militar a Ucrania. Esta construcción es funcional a los intereses geopolíticos de la OTAN y la Unión Europea, instituciones que buscan consolidar su influencia en Europa del Este y limitar la expansión de Rusia (ECFR, 2020).

Por otro lado, la narrativa rusa presenta a Occidente, y particularmente a la OTAN, como una entidad expansiva y hostil que amenaza la soberanía de Rusia. Según Van Dijk (1998), esta construcción discursiva del “otro” permite a los gobiernos legitimar acciones de defensa o intervención ante su ciudadanía al presentar al oponente como un agente desestabilizador (Van Dijk, 1998). En el contexto del conflicto ucraniano, Rusia emplea este marco para justificar su presencia en Crimea y su apoyo a las repúblicas populares en el Donbass, destacando la necesidad de proteger a la población rusófona y contrarrestar la influencia occidental.

4.2.3. La hegemonía discursiva y la lucha por el control de la narrativa

El análisis de la hegemonía discursiva en el conflicto ucraniano revela cómo ambas partes buscan dominar la interpretación de los eventos, en un proceso que Laclau y Mouffe describen como una “guerra de posiciones” dentro del campo discursivo (Laclau & Mouffe, 1985). En esta lucha por el control de la narrativa, tanto los medios occidentales como los rusos intentan construir una interpretación hegemónica que sea capaz de moldear las percepciones y justificaciones de sus respectivas audiencias. Este proceso involucra la utilización de términos cargados ideológicamente, como “invasión”, “liberación”, “democracia” y

“autoritarismo”, que facilitan la adhesión a una versión del conflicto alineada con los intereses del emisor.

Esta guerra de posiciones también se observa en las redes sociales, donde cada actor busca reafirmar su narrativa y deslegitimar la del otro. La popularización de *hashtags* y campañas en línea sirve para reforzar las posturas de cada bando y polarizar aún más las opiniones. La difusión de ideologías a través de las redes sociales permite que estas narrativas se reproduzcan a un ritmo acelerado, alcanzando audiencias amplias y facilitando la construcción de consensos.

4.2.4. El rol de la memoria histórica en las narrativas del conflicto

Un elemento clave en la construcción de narrativas sobre el conflicto ucraniano es el uso de la memoria histórica. Tanto los medios occidentales como los rusos recurren a referencias históricas que refuerzan sus respectivas interpretaciones y justifican sus posturas. Para Occidente, la referencia a la expansión democrática poscomunista en Europa del Este sirve para validar el apoyo a Ucrania como parte de un proyecto de democratización y estabilidad regional. En contraste, la narrativa rusa utiliza la historia compartida de Ucrania y Rusia para legitimar su influencia en el país y cuestionar la autenticidad de las aspiraciones occidentales de libertad y democracia (Karatnycky, 2005).

En este sentido, la memoria histórica actúa como una herramienta discursiva que da profundidad y solidez a las narrativas contemporáneas, conectándolas con eventos del pasado que aún resuenan en la conciencia colectiva de ambas sociedades. La construcción de una narrativa enraizada en la historia permite a los actores involucrados apelar a la identidad y al sentido de pertenencia, elementos esenciales en la construcción de consensos y la movilización del apoyo popular.

4.3. ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO: DIMENSIONES LINGÜÍSTICAS Y ESTRUCTURALES

La aplicación del Análisis Crítico del Discurso (ACD) al estudio de las narrativas mediáticas sobre el conflicto ucraniano permite desentrañar las dimensiones lingüísticas y estructurales que subyacen en estas

construcciones discursivas. Siguiendo el marco teórico de Teun A. van Dijk, es posible identificar cómo las estructuras sintácticas, léxicas y semánticas refuerzan las ideologías hegemónicas y perpetúan relaciones de poder (Van Dijk, 1993).

4.3.1. Estrategias léxicas y sintácticas en las narrativas mediáticas

El análisis de los términos y construcciones sintácticas empleados por los *mass-media* revela una selección léxica cuidadosamente diseñada para orientar la interpretación del conflicto. En los medios occidentales, términos como “anexión” y “ocupación” se emplean para describir la incorporación de Crimea a Rusia, mientras que los medios rusos utilizan términos como “reunificación” y “protección”, construyendo así una percepción de legitimidad (Poch-de-Feliu, 2024). Esta divergencia léxica subraya la manera en que las palabras se pueden cargar con una carga ideológica significativa, moldeando el marco interpretativo del receptor.

Por otro lado, la estructura sintáctica también juega un papel en la orientación del discurso. Fairclough (1992) destaca cómo las estructuras pasivas en los titulares de noticias, por ejemplo, pueden utilizarse para minimizar la responsabilidad de ciertos actores o enfatizar las acciones de otros. En el caso de la narrativa occidental, la voz pasiva a menudo se emplea para reducir la responsabilidad por las atrocidades cometidas por las fuerzas del régimen surgido del Maidán contra la población civil en el Este de Ucrania o contra activistas antifascistas en Odessa¹⁹⁹, mientras que la narrativa rusa tiende a emplear construcciones activas que resaltan las acciones de defensa y protección por parte de sus fuerzas.

¹⁹⁹El 2 de mayo de 2014, en la ciudad ucraniana de Odessa, se produjeron enfrentamientos entre militantes pro-Maidán y activistas de izquierda opuestos al golpe de Estado contra el Presidente de Ucrania Viktor Yanukovich. Los disturbios culminaron en un incendio en la Casa de los Sindicatos, donde se refugiaban los activistas contrarios al Maidán. Una cincuenta de ciudadanos ucranianos murieron quemados vivos o linchados por la turba supuestamente “pro-europea”. Hubo más de 200 heridos. Este dramático evento exacerbó la polarización en Ucrania y tuvo repercusiones significativas en el conflicto en el este del país.

4.3.2. La fragmentación y descontextualización del discurso en la era digital

La naturaleza fragmentada y descontextualizada del discurso en la era digital intensifica los efectos polarizadores de estas narrativas. Las redes sociales y los medios digitales permiten la diseminación rápida de fragmentos de información que, descontextualizados, pueden reforzar estereotipos y simplificar excesivamente las causas y consecuencias del conflicto. Según Wodak, esta fragmentación del discurso es característica del postmodernismo, donde las narrativas se vuelven múltiples y, en ocasiones, contradictorias, lo que dificulta una comprensión holística de la realidad (Wodak et al., 2009).

El impacto de esta fragmentación se evidencia en la creación de percepciones sesgadas, donde cada fragmento de información contribuye a una narrativa específica sin considerar el contexto completo. La “cultura del clip” en redes sociales reduce las complejidades del conflicto a eslóganes y afirmaciones parciales, reforzando así la simplificación del conflicto como un enfrentamiento entre dos fuerzas homogéneas y antagonistas.

4.3.3. El uso del miedo y la amenaza en el discurso mediático

Otra dimensión destacada en el análisis del discurso es el uso del miedo y la amenaza como elementos de persuasión. Ambos bandos del conflicto emplean el miedo como una estrategia para movilizar a la opinión pública en torno a sus respectivas posiciones. En la narrativa occidental, la amenaza de una Rusia expansionista y antidemocrática se presenta como un peligro directo para la estabilidad europea, legitimando la intervención y el apoyo a Ucrania. En contraste, la narrativa rusa recurre al miedo a la OTAN y a la posible marginación de las comunidades rusófonas como elementos para justificar sus acciones. Además, los medios prorrusos suelen presentar el Maidán como un movimiento impulsado principalmente por radicales nacionalistas de Leópolis, financiados y entrenados por Washington. Sin embargo, el Maidán fue en realidad un fenómeno mucho más complejo y diverso que esa simplificación.

Este uso del miedo es un recurso efectivo en la construcción de consenso, ya que apela a la necesidad de seguridad y protección en el

receptor. Como señala Fairclough, el miedo puede funcionar como un mecanismo de control que reduce la capacidad crítica de los individuos y facilita la aceptación de posiciones políticas (Fairclough, 2003). En el contexto del conflicto ucraniano, el miedo actúa como una herramienta de movilización que refuerza las identidades de grupo y polariza aún más las posiciones.

4.3.4. La configuración del enemigo interno y externo

En la narrativa del conflicto ucraniano, la configuración del enemigo adopta una doble perspectiva: el “enemigo externo”, representado por Rusia y su supuesta amenaza a la estabilidad y a la democracia en Europa, y el “enemigo interno”, encarnado por las facciones separatistas en el Donbass y Crimea, percibidas como herramientas de la expansión rusa. También se incluye en el campo de los “enemigos” a aquellos políticos, periodistas, académicos y activistas occidentales que cuestionan la narrativa dominante en los conglomerados mediáticos y en el aparato institucional y académico occidentales. En los medios occidentales, esta dualidad se presenta como una forma de legitimar tanto la intervención de la OTAN y la Unión Europea como la militarización de Ucrania para contrarrestar estas amenazas.

La construcción del enemigo interno también se emplea en los medios rusos, donde los movimientos pro-Maidán son presentados como agentes de la OTAN y de potencias occidentales que buscan no solo desestabilizar la región sino también desmembrar a la Federación Rusa. De acuerdo con Karatnycky (2005), el uso de esta figura del enemigo sirve al Kremlin para justificar la intervención militar de Rusia como un acto de protección hacia la población rusófona (Karatnycky, 2005). En la narrativa rusa, la percepción del conflicto se articula en torno a la defensa y la protección de las comunidades rusófonas y en la lucha contra el nazismo. Tanto el Kremlin como los líderes de la rebelión en Donetsk o Lugansk consideran que el régimen político surgido del Maidán es un régimen fascista pues venera a figuras históricas muy controvertidas

como Stepan Bandera o Roman Shujevych²⁰⁰. Esta representación refuerza el apoyo interno a las políticas del Kremlin y legitima la intervención en Ucrania como un acto de resistencia contra el fascismo y el expansionismo occidental. En este sentido, la percepción pública en Rusia sobre el conflicto es de protección frente a una amenaza externa, una narrativa que consolida la cohesión interna y fortalece el apoyo a la política exterior del Kremlin. Esta configuración permite a ambos bandos del conflicto consolidar una narrativa defensiva que apela a la legitimidad y protección de intereses nacionales.

Para Yuliya Yurchenko, esta dinámica de construcción de “enemigos comunes” en ambos lados del conflicto ha reforzado las identidades antagónicas y ha dificultado cualquier intento de reconciliación. La falta de una política inclusiva por parte del régimen surgido del Maidán ha generado una brecha en la que la identidad nacional se entiende de maneras opuestas: mientras que en el oeste del país se tiende a asociar la identidad ucraniana con una postura prooccidental, en el este esta identidad se percibe como un rechazo a sus raíces rusófonas y a su pasado compartido con Rusia. Yurchenko sostiene que, mientras no se reconozca la pluralidad cultural y política en Ucrania, será extremadamente complicado alcanzar una paz estable y una narrativa nacional que integre a todos los sectores del país (Yurchenko, 2013, pp. 139-140).

4.3.5. La narrativa mediática y la estructuración de la opinión pública

La capacidad de los medios de comunicación para estructurar la opinión pública en torno al conflicto ucraniano ha sido objeto de análisis en diversos estudios. La narrativa hegemónica en los países occidentales ha facilitado una visión homogénea que considera a Rusia como el agresor, influyendo en la aceptación de políticas de sanciones y apoyo militar a Ucrania. Este proceso de estructuración de la opinión pública responde a lo que Chomsky y Herman denominan la “manufactura del

²⁰⁰S. Bandera y R. Shujevych fueron figuras clave de la Organización de Nacionalistas Ucranianos (OUN) y de su brazo armado, el Ejército Insurgente Ucraniano (UPA). Durante la Segunda Guerra Mundial, el UPA, colaboró con la Alemania nazi. El UPA es conocido por su responsabilidad en la masacre de Volhynia, en la que se estima que entre 40,000 y 100,000 civiles polacos y judíos fueron masacrados,

consenso”, donde los medios de comunicación alineados con las agendas políticas de sus respectivos países promueven una percepción unificada y acrítica de los eventos (Chomsky & Herman, 1988).

La narrativa rusa, por su parte, busca contrarrestar esta manufactura del consenso mediante la presentación de su versión de los eventos, enfatizando el papel de Rusia como defensor de los intereses de las poblaciones rusófonas y como un actor que lidera la resistencia al expansionismo occidental. Según Wodak, esta confrontación discursiva entre narrativas opuestas crea un “campo de batalla simbólico” en el que los discursos compiten por legitimidad y autoridad (Wodak et al., 2009).

4.4. LA INFLUENCIA DE LAS REDES SOCIALES EN LA PERCEPCIÓN DEL CONFLICTO

Las redes sociales han emergido como una herramienta poderosa en la difusión y amplificación de narrativas sobre el conflicto ucraniano. Plataformas como Twitter, Facebook, Vkontakte, Telegram o YouTube permiten una rápida diseminación de información, así como la creación de comunidades virtuales que refuerzan perspectivas particulares sobre el conflicto. Según Van Dijk, las redes sociales facilitan la formación de “espacios de conversación” donde las narrativas dominantes pueden ser reforzadas y contestadas en tiempo real, lo que contribuye a la polarización de opiniones (Van Dijk, 2008).

En el contexto del conflicto ucraniano, las redes sociales han servido tanto para la propagación de desinformación como para la movilización de apoyo a diferentes facciones. Por ejemplo, campañas coordinadas en Twitter y Facebook han promovido narrativas que deslegitiman las acciones del bando contrario, utilizando *hashtags* y memes que simplifican y distorsionan la realidad de los hechos. Este fenómeno de “*echo chambers*” o cámaras de eco, donde los usuarios son expuestos principalmente a información que confirma sus creencias preexistentes, ha exacerbado la polarización y dificultado el acceso a información objetiva.

Además, las redes sociales han permitido a actores estatales y no estatales, como grupos de desinformación y bots automatizados, influir en la percepción pública del conflicto. Estos actores han utilizado técnicas

de manipulación de la información para difundir narrativas favorables a sus intereses, deslegitimando así las perspectivas opuestas. La capacidad de las redes sociales para amplificar voces y narrativas específicas ha transformado la dinámica del conflicto, haciendo que las percepciones públicas sean más fragmentadas y sujetas a cambios rápidos basados en la información que se consume en línea.

4.5. EL ROL DE LOS MEDIOS ALTERNATIVOS Y DE OPOSICIÓN

Además de los principales medios de comunicación occidentales y rusos, existen medios alternativos y de oposición que desempeñan un papel significativo en la configuración de las narrativas sobre el conflicto ucraniano. Estos medios, a menudo con menor alcance pero con audiencias altamente comprometidas, ofrecen perspectivas que desafían las narrativas hegemónicas presentadas por los medios dominantes.

Medios alternativos en Occidente, como *The Intercept*, *Réseau Voltaire* o *El Viejo Topo* y *Mientras Tanto* en España, han investigado y expuesto aspectos del conflicto que los medios tradicionales suelen pasar por alto, incluyendo casos de corrupción y violaciones de derechos humanos por parte del régimen surgido del Maidán. Estos medios contribuyen a una comprensión más compleja del conflicto, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otro lado, en Rusia, medios de oposición como *Novaya Gazeta* y *Meduza* han intentado ofrecer una visión más crítica de las acciones del gobierno ruso en Ucrania, destacando las consecuencias humanitarias y las posibles motivaciones políticas detrás de la denominada Operación Militar Especial²⁰¹. Aunque enfrentan restricciones y censura, estos medios proporcionan una plataforma para voces disidentes que desafían la narrativa oficial, fomentando un debate más plural sobre el conflicto.

El impacto de los medios alternativos y de oposición se manifiesta en una doble vertiente. Por un lado, impulsan una mayor pluralidad de

²⁰¹«Operación militar especial» (en ruso romanizado: *spetsiálnaya voiénnaya operátsiya*, abreviado como «SMO» o «SVO») es el término oficial utilizado por el gobierno ruso y fuentes prorrusas para denominar a la intervención militar rusa en Ucrania. Este término apareció por primera vez en el discurso del presidente Vladimir Putin el 24 de febrero de 2022.

perspectivas, favoreciendo una comprensión más matizada y crítica del conflicto. Sin embargo, su capacidad de influir significativamente en la percepción pública se ve restringida tanto por su alcance limitado como por las presiones de gobiernos y estructuras mediáticas de los países donde estos medios se desarrollan. Aun así, su existencia resulta fundamental para sostener un espacio de crítica y contrapeso dentro de los ecosistemas mediáticos de cada una de las facciones involucradas.

4.6. LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL A TRAVÉS DE LA NARRATIVA MEDIÁTICA

La construcción de la identidad nacional es otro aspecto central en la narrativa mediática del conflicto ucraniano. Los medios de comunicación juegan un papel fundamental en la formación y consolidación de identidades colectivas, especialmente en contextos de conflicto donde la cohesión nacional puede verse amenazada por factores internos y externos.

En Ucrania, los medios occidentales han contribuido a la construcción de una identidad nacional basada, al menos teóricamente, en valores democráticos y en la resistencia frente a la denominada “agresión rusa”. Esta narrativa refuerza al nacionalismo ucraniano y moviliza el apoyo tanto interno como externo para la causa nacionalista ucraniana. Los medios ucranianos utilizan símbolos nacionales, héroes de guerra y narrativas de sacrificio para fortalecer la identidad colectiva y legitimar la resistencia frente a Rusia y la lucha contra los ucranianos pro-rusos. A quienes se les niega la condición de “ucranianos” y son solo vistos como “terroristas pro-rusos” o colaboracionistas del Kremlin.

En Rusia, la narrativa mediática también ha influido en la construcción de una identidad nacional unificada en torno a la protección de las comunidades rusas y la resistencia a la influencia occidental. Esta construcción de identidad se basa en una visión histórica de Rusia como una potencia protectora y en la percepción de Occidente como una amenaza constante a su soberanía y a sus valores tradicionales. La utilización de símbolos nacionales y la exaltación de figuras históricas en los medios rusos sirven para reforzar esta identidad colectiva y justificar las acciones del gobierno en el contexto del conflicto.

La influencia de la narrativa mediática en la construcción de la identidad nacional tiene implicaciones profundas para la cohesión social y la resolución del conflicto. Por un lado, una identidad nacional fuerte puede movilizar el apoyo y la resiliencia frente a la adversidad. Por otro lado, la exclusión de perspectivas divergentes y la demonización del "otro" pueden perpetuar divisiones internas y limitar las posibilidades de reconciliación y entendimiento mutuo.

5. CONCLUSIONES

El análisis de las narrativas mediáticas en torno al conflicto ucraniano ha revelado cómo los medios de comunicación occidentales y rusos han desempeñado un papel fundamental en la construcción de percepciones polarizadas, influenciando significativamente la opinión pública tanto dentro de Ucrania como a nivel internacional. Este estudio ha demostrado que las estrategias discursivas utilizadas por ambos bloques mediáticos no solo reflejan sus agendas políticas y geopolíticas, sino que también perpetúan una división ideológica que dificulta la comprensión objetiva y la resolución pacífica del conflicto.

5.1. PRINCIPALES HALLAZGOS

1. Narrativas contrapuestas: Los medios occidentales han presentado el conflicto como una lucha entre una supuesta “democracia ucraniana” y la agresión rusa, utilizando términos cargados de connotaciones negativas como “invasión” y “agresor” para describir las acciones de Rusia. En contraste, los medios rusos han narrado la intervención como una defensa legítima de las comunidades rusófonas contra el nazifascismo del régimen del Maidán y como una respuesta a la expansión de la OTAN, empleando términos como “intervención” y “protección”.
2. Estrategias discursivas: Ambas partes han utilizado estrategias discursivas efectivas para consolidar sus respectivas narrativas hegemónicas. Los medios occidentales han enfatizado testimonios de víctimas y expertos que legitiman la

resistencia ucraniana, mientras que los medios rusos han deslegitimado las fuentes occidentales y promovido historias que justifican sus acciones como defensivas.

3. Impacto en la opinión pública: Las narrativas mediáticas han contribuido a una polarización significativa de opiniones. En Occidente, esto se traduce en un amplio apoyo a las sanciones contra Rusia y el respaldo al régimen de Zelensky, mientras que en Rusia, la narrativa defensiva ha consolidado el apoyo interno al gobierno de Putin y ha reforzado la percepción de Occidente como una amenaza existencial que pretende destruir a Rusia. En el discurso del Kremlin se hace frecuente mención a determinados episodios históricos cuando Rusia fue atacada por fuerzas que pretendían fragmentarla y colonizarla.
4. Hegemonía mediática: La lucha por la hegemonía mediática refleja las dinámicas de poder global. Los mass-media occidentales, vinculados a grandes corporaciones respaldados por instituciones democráticas, han logrado establecer una narrativa dominante que justifica las sanciones y el apoyo a Ucrania. Por otro lado, los medios rusos han contrarrestado esta hegemonía promoviendo una visión alternativa que legitima sus acciones y refuerza su posición geopolítica.
5. Fragmentación de la opinión pública: La construcción de narrativas simplificadas y dicotómicas ha limitado la comprensión del conflicto, perpetuando estereotipos y dificultando la formación de un consenso internacional sobre su resolución. Esta fragmentación se ve exacerbada por el uso de redes sociales y medios digitales, que facilitan la difusión de verdades parciales y la creación de “cámaras de eco” que refuerzan las percepciones existentes.

5.2. REFLEXIONES FINALES

El conflicto ucraniano ilustra de manera evidente el poder de los conglomerados mediáticos en la construcción de realidades sociales y políticas. Las narrativas mediáticas no solo informan sobre los hechos, sino que también moldean la percepción pública y legitiman políticas y actuaciones que pueden perpetuar la violencia y la polarización. Para avanzar hacia una resolución pacífica y sostenible de los conflictos militares y políticos, es esencial fomentar una cobertura mediática más equilibrada, transparente y crítica que reconozca la complejidad de los eventos y promueva el entendimiento mutuo entre las partes involucradas. Cosa que no resulta fácil cuando los grandes medios de comunicación no son independientes sino que están vinculados a intereses económicos y políticos determinados. La supuesta independencia de los medios de comunicación occidentales, integrados en grandes conglomerados mediáticos y dependientes de la financiación gubernamental y corporativa, es tan cuestionable como la de los principales medios operativos en Rusia. Tanto RT y Sputnik como RTVE, La Sexta o la BBC enfrentan desafíos similares en cuanto a su objetividad e independencia.

Por último, quiero destacar aquí la importancia de la alfabetización mediática y el análisis crítico del discurso como herramientas esenciales para que la ciudadanía pueda evaluar diversas narrativas y comprender las complejidades de los conflictos políticos. Facilitar el acceso de los ciudadanos a información de mayor calidad, menos sesgada y menos influenciada por intereses corporativos y gubernamentales, es clave para avanzar hacia un orden global más justo, equilibrado y pacífico. Desarrollar la capacidad de analizar críticamente las narrativas dominantes en los medios de comunicación y cuestionar las estructuras de poder que las configuran es indispensable para construir una sociedad más informada y menos vulnerable a manipulaciones que perpetúan la polarización, el odio al “otro”, el conflicto y la guerra.

6. REFERENCIAS

- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity Press.
- Fairclough, N. (2001). *Language and power* (2nd ed.). Longman.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci* (Q. Hoare & G. Nowell-Smith, Eds. & Trans.). Lawrence & Wishart.
- Hackenbroich, J., Oertel, J., Sandner, P., & Zerka, P. (2020). *Defending Europe's economic sovereignty: New ways to resist economic coercion*. European Council on Foreign Relations.
https://ecfr.eu/publication/defending_europe_economic_sovereignty_new_ways_to_resist_economic_coercion/
- Herman, E. S., & Chomsky, N. (1988). *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*. Pantheon Books.
- Ishchenko, V. (2015). Maidan mythologies. *New Left Review*, 93, 151–159.
- Karatnycky, A. (2005). Ukraine's Orange Revolution. *Foreign Affairs*, 84(2), 35–52. <https://www.jstor.org/stable/20034274>
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. Verso.
- Pew Research Center. (2015, June 10). *NATO public opinion: Wary of Russia, leery of action on Ukraine*.
<https://www.pewresearch.org/global/2015/06/10/1-nato-public-opinion-wary-of-russia-leary-of-action-on-ukraine/>
- Poch-de-Feliu, R. (2024). *El año 2024: Gaza, Ucrania y Eurasia en la crisis del declive occidental*. JHU-UPF Public Policy Center.
<http://hdl.handle.net/10230/59335>
- Van Dijk, T. A. (1993). *Elite discourse and racism*. Sage Publications.
- Van Dijk, T. A. (1998). *Ideology: A multidisciplinary approach*. Sage Publications.
- Van Dijk, T. A. (2008). *Discourse and power*. Palgrave Macmillan.
- Wodak, R. (2015). *The politics of fear: What right-wing populist discourses mean*. Sage Publications.
- Wodak, R., & Meyer, M. (2009). *Methods for critical discourse analysis*. Sage Publications.
- Yurchenko, Y. (2013). *Capitalist bloc formation, transnationalisation of the state and the transnational capitalist class in post-1991 Ukraine* [Doctoral dissertation, University of Sussex]. University of Sussex.

DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS EN CACHEMIRA: EFECTOS DE LA REVOCACIÓN DEL ARTÍCULO 370 SOBRE LA SEGURIDAD REGIONAL Y LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS

SANDRA ALONSO TOMÉ
Universidad de Burgos

1. INTRODUCCIÓN

La región de Cachemira ha sido, desde la partición del subcontinente indio en 1947, un foco persistente de tensiones geopolíticas y conflictos armados entre India y Pakistán. Este territorio, caracterizado por su diversidad étnica y religiosa, ha experimentado múltiples cambios en su estatus político y administrativo, siendo la más significativa la revocación del artículo 370 de la Constitución india en 2019²⁰². Dicha disposición otorgaba a Jammu y Cachemira una autonomía especial, permitiendo al estado tener su propia constitución y autonomía en la mayoría de los aviones, excepto en defensa, comunicaciones y asuntos exteriores. La eliminación de este estatus especial ha generado debates intensos sobre sus implicaciones legales, políticas y sociales, especialmente en relación con los derechos de las minorías y las políticas de seguridad implementadas en la región.

Este artículo tiene como objetivo principal analizar el impacto de la revocación del artículo 370 en los derechos de las minorías y las políticas de seguridad en Cachemira. Se busca comprender cómo esta medida ha

²⁰² El artículo 370 de la Constitución de la India, vigente hasta su revocación en 2019, confería un estatus especial al estado de Jammu y Cachemira. Este artículo autorizaba al estado a contar con su propia constitución, bandera y autonomía en asuntos internos, con excepción de las áreas de defensa, relaciones exteriores y comunicaciones. Asimismo, disponía que las leyes aprobadas por el Parlamento indio no se aplicarían automáticamente en Jammu y Cachemira sin el consentimiento previo del gobierno estatal.

afectado la estructura legal y administrativa de la región, así como las consecuencias para la población local, con un énfasis particular en la comunidad musulmana mayoritaria. La justificación de este estudio radica en la necesidad de evaluar las repercusiones de decisiones políticas de gran envergadura en contextos de diversidad étnica y religiosa, y cómo estas decisiones influyen en la estabilidad y cohesión social de una región históricamente conflictiva.

Para abordar los objetivos planteados, se empleará una metodología cualitativa basada en el análisis de fuentes primarias y secundarias. Se revisarán documentos legales, incluyendo la Constitución de la India y las enmiendas pertinentes, así como tratados y acuerdos internacionales relacionados con Cachemira. Además, se analizarán estudios académicos, informes de organizaciones no gubernamentales y artículos periodísticos que abordan las consecuencias de la revocación del artículo 370. El enfoque de análisis será multidisciplinario, integrando perspectivas del derecho internacional, las relaciones internacionales y los estudios de seguridad (Amnistía Internacional, Jammu y Cachemira: El Consejo de Seguridad de la ONU debe preservar la paz y la seguridad, 2019), con el fin de proporcionar una visión integral de la situación actual en Cachemira y las implicaciones de las políticas implementadas tras la revocación del estatus especial de la región.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONFLICTO EN CACHEMIRA

El conflicto en Cachemira tiene sus raíces en la compleja historia de la región, marcada por la partición del subcontinente indio en 1947 y las decisiones políticas que siguieron. Para comprender plenamente las dinámicas actuales, es esencial analizar los eventos clave que han definido la relación de Cachemira con India y Pakistán, así como la evolución de su autonomía bajo el marco constitucional indio.

2.1. ORÍGENES Y CONTEXTO DE LA PARTICIÓN DE INDIA Y PAKISTÁN EN 1947

La partición del subcontinente indio en 1947 marcó un hito trascendental en la historia de la región, dando lugar a la creación de dos estados soberanos: la Unión de la India y el Dominio de Pakistán. Este proceso

de descolonización, liderado por el Imperio Británico, estuvo motivado por profundas divisiones religiosas y políticas entre las comunidades hindú y musulmana. La Liga Musulmana, bajo la dirección de Muhammad Ali Jinnah, abogó por la formación de un estado separado para los musulmanes, mientras que el Congreso Nacional Indio, encabezado por líderes como Jawaharlal Nehru y Mahatma Gandhi, promovía una India unificada y secular (Blakemore, 2022).

La Ley de Independencia de la India de 1947 estableció la partición, asignando territorios de mayoría musulmana a Pakistán y de mayoría hindú a la India. Sin embargo, la implementación de esta división fue caótica y precipitada, resultando en desplazamientos masivos de población y violencia sectaria que causaron la muerte de cientos de miles de personas. En este contexto, los estados principescos, entidades semi-autónomas bajo el dominio británico, enfrentaron la decisión de unirse a uno de los dos nuevos estados o permanecer independientes (Suárez Jaramillo, 2021).

2.2. EL INSTRUMENTO DE ADHESIÓN Y SU IMPACTO EN LA RELACIÓN DE CACHEMIRA CON LA INDIA

El Estado principesco de Jammu y Cachemira, gobernado por el Maharaja Hari Singh, se encontraba en una posición particularmente delicada debido a su composición demográfica: una mayoría musulmana bajo un gobernante hindú. Inicialmente, el Maharaja optó por mantener la independencia, evitando la adhesión a India o Pakistán. Sin embargo, en octubre de 1947, incursiones de tribus armadas desde Pakistán precipitaron una crisis que llevó al Maharaja a solicitar asistencia militar a la India. Como condición para esta ayuda, firmó el Instrumento de Adhesión el 26 de octubre de 1947, integrando a Jammu y Cachemira en la Unión India.

Este Instrumento de Adhesión otorgaba al gobierno central competencias en defensa, relaciones exteriores y comunicaciones, mientras que el estado retenía autonomía en otros asuntos internos. La firma de este documento sentó las bases para una relación compleja entre Cachemira y la India, caracterizada por tensiones políticas y conflictos armados, incluyendo las guerras indo-pakistaníes de 1947-1948 y 1965, centradas en la disputa territorial por Cachemira (AcademiaLab, (s.f.)).

2.3. EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA DE CACHEMIRA BAJO EL ARTÍCULO 370

Para formalizar la autonomía acordada en el Instrumento de Adhesión, se incorporó el Artículo 370 en la Constitución de la India de 1950. Esta disposición confería a Jammu y Cachemira un estatus especial, permitiendo al estado tener su propia constitución y autonomía en la mayoría de los asuntos, excepto en defensa, comunicaciones y asuntos exteriores. Además, establecía que las leyes del Parlamento indio no se aplicarían en el estado a menos que fueran aprobadas por la asamblea constituyente de Jammu y Cachemira.

A lo largo de las décadas, la autonomía de Cachemira fue objeto de debates y modificaciones. Por ejemplo, en 1954, mediante una orden presidencial, se extendieron ciertas disposiciones de la Constitución india al estado, incluyendo la ciudadanía india para los residentes de Cachemira. Sin embargo, el Artículo 35A, derivado del Artículo 370, permitía al estado definir “residentes permanentes” y otorgarles derechos especiales, como la propiedad de tierras, lo que generó controversias sobre su constitucionalidad y su impacto en la integración nacional.

La autonomía de Cachemira bajo el Artículo 370 fue erosionándose con el tiempo, debido a la intervención del gobierno central en asuntos estatales y la imposición de gobernadores designados por Nueva Delhi. Estas acciones alimentaron sentimientos de alienación y descontento entre la población cachemir, contribuyendo al surgimiento de movimientos separatistas y a una insurgencia armada a finales de la década de 1980. La situación se agravó con la intervención militar y las violaciones de derechos humanos, exacerbando el conflicto en la región.

En agosto de 2019, el gobierno indio, liderado por el Primer Ministro Narendra Modi, revocó unilateralmente el Artículo 370, eliminando el estatus especial de Jammu y Cachemira y reorganizando el estado en dos territorios de la Unión: Jammu y Cachemira, y Ladakh. Esta medida tuvo profundas implicaciones legales, políticas y sociales, intensificando las tensiones en una región ya afectada por décadas de conflicto (Martínez, 2019).

3. EL ARTÍCULO 370 Y EL ESTATUS ESPECIAL DE CACHEMIRA

El Artículo 370 de la Constitución de la India otorgaba a Jammu y Cachemira un estatus especial, permitiendo al estado mantener una considerable autonomía en diversos aspectos administrativos, legislativos y políticos. Esta disposición legal fue fundamental para definir la relación entre el gobierno central indio y la región de Cachemira, influyendo significativamente en su identidad cultural y política. A continuación, se examinan en detalle la naturaleza y el alcance del Artículo 370, los aspectos específicos de la autonomía que confería, y su impacto en la identidad de la región.

3.1. DESCRIPCIÓN Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 370

El Artículo 370 de la Constitución de la India, promulgado en 1950, estableció una relación singular entre el Estado de Jammu y Cachemira y el Gobierno de la India. Esta disposición constitucional otorgaba a la región un estatus especial, permitiéndole mantener una considerable autonomía en diversos ámbitos.

El Artículo 370 se estructuraba en varias cláusulas que delineaban la naturaleza de la autonomía de Jammu y Cachemira:

- Cláusula (1): Especificaba que las disposiciones del Artículo 238, relativas a los estados de la Unión, no se aplicarían a Jammu y Cachemira.
- Cláusula (1)(b): Limitaba el poder legislativo del Parlamento indio sobre el estado a los asuntos enumerados en la Lista de la Unión y la Lista Concurrente que correspondían a los temas especificados en el Instrumento de Adhesión, principalmente defensa, comunicaciones y asuntos exteriores.
- Cláusula (1)(d): Establecía que otras disposiciones de la Constitución de la India se aplicarían al estado únicamente con modificaciones y excepciones especificadas por el Presidente, en consulta con el gobierno estatal.

Estas cláusulas reflejaban un acuerdo temporal, destinado a permanecer vigente hasta la formulación y adopción de la constitución propia del estado.

Bajo el amparo del Artículo 370, Jammu y Cachemira poseía su propia constitución, adoptada en 1957, que regía los asuntos internos del estado. La asamblea legislativa estatal tenía la autoridad para legislar en todas las materias excepto en defensa, comunicaciones y asuntos exteriores, que permanecían bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno central. Además, las leyes promulgadas por el Parlamento indio no tenían validez en el estado a menos que fueran ratificadas por la asamblea legislativa de Jammu y Cachemira.

El Artículo 370 también permitió la incorporación del Artículo 35A en 1954, que facultaba al estado para definir “residentes permanentes” y otorgarles derechos y privilegios especiales, incluyendo:

- Derechos de Propiedad: Solo los residentes permanentes podían adquirir y poseer tierras en el estado, una medida destinada a preservar la demografía y la cultura locales.
- Empleo Público: La elegibilidad para ciertos empleos gubernamentales estaba restringida a los residentes permanentes, protegiendo así las oportunidades laborales para la población local.
- Beneficios Educativos: Los residentes permanentes tenían acceso preferencial a becas y otras facilidades educativas proporcionadas por el estado.

Estas disposiciones fueron diseñadas para salvaguardar los intereses de la población local y mantener la identidad cultural y social de la región.

Aunque el Artículo 370 fue concebido como una disposición temporal, su vigencia se extendió durante décadas. La Asamblea Constituyente de Jammu y Cachemira, encargada de decidir sobre la continuidad del artículo, se disolvió en 1957 sin recomendar su derogación, lo que llevó a su permanencia en la Constitución india. A lo largo de los años, diversas órdenes presidenciales ampliaron la aplicabilidad de ciertas disposiciones constitucionales y leyes indias al estado, en consulta con el

gobierno estatal, lo que resultó en una erosión gradual de la autonomía originalmente concedida.

El estatus especial otorgado por el Artículo 370 fue objeto de debate y controversia. Sus defensores argumentaban que reconocía la singularidad histórica y cultural de Jammu y Cachemira, y que su autonomía era esencial para mantener la confianza y la integración de la región en la Unión India. Por otro lado, los críticos sostenían que el artículo impedía la plena integración del estado con el resto del país y fomentaba sentimientos separatistas. Estas tensiones culminaron en agosto de 2019, cuando el gobierno indio revocó el Artículo 370, eliminando el estatus especial de Jammu y Cachemira y reorganizando el estado en dos territorios de la Unión.

3.2. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA AUTONOMÍA: CONSTITUCIÓN PROPIA, LEYES DE CIUDADANÍA, PROPIEDAD DE LA TIERRA

Bajo el amparo del Artículo 370, Jammu y Cachemira gozaba de una serie de privilegios que reforzaban su autonomía:

- Constitución Propia: La región contaba con su propia constitución, adoptada en 1957, que regía los asuntos internos y establecía la estructura gubernamental del estado.
- Leyes de Ciudadanía: El Artículo 35A, derivado del Artículo 370, permitía al estado definir “residentes permanentes” y otorgarles derechos especiales, como la propiedad de tierras y acceso a empleos gubernamentales.
- Propiedad de la Tierra: Solo los residentes permanentes podían adquirir propiedades en la región, una medida destinada a proteger la demografía y la cultura locales.

Estos elementos de autonomía fueron diseñados para preservar la identidad única de Jammu y Cachemira dentro de la Unión India.

3.3. IMPACTO EN LA IDENTIDAD CULTURAL Y POLÍTICA DE CACHEMIRA

La autonomía conferida por el Artículo 370 tuvo un impacto profundo en la identidad cultural y política de Cachemira. La capacidad de tener

una constitución propia y leyes específicas permitió a la región mantener y promover sus tradiciones, idioma y prácticas culturales distintivas. Políticamente, la autonomía facilitó la participación activa de la población local en la gobernanza y en la toma de decisiones que afectaban directamente sus vidas. Sin embargo, esta autonomía también generó tensiones con el gobierno central, especialmente en temas relacionados con la integración nacional y la aplicación uniforme de leyes en todo el país. La percepción de una identidad diferenciada, reforzada por el estatus especial, contribuyó a sentimientos de alienación y, en algunos casos, a movimientos separatistas que buscaban una mayor independencia o incluso la secesión de la India.

En resumen, el Artículo 370 desempeñó un papel crucial en la configuración de la relación entre Jammu y Cachemira y el resto de la India, proporcionando un marco legal que reconocía y protegía la singularidad de la región, pero también planteando desafíos en términos de cohesión nacional y estabilidad política.

4. REVOCACIÓN DEL ARTÍCULO 370 EN 2019: CAMBIOS E IMPACTO EN LA COMUNIDAD DE CACHEMIRA

El 5 de agosto de 2019, el gobierno de la India, liderado por el Primer Ministro Narendra Modi, anunció la revocación del Artículo 370 de la Constitución india, que otorgaba un estatus especial de autonomía al estado de Jammu y Cachemira. Esta decisión marcó un punto de inflexión en la historia de la región, con profundas implicaciones legales, políticas y sociales.

4.1. CONTEXTO Y MOTIVOS DETRÁS DE LA DECISIÓN DEL GOBIERNO INDIO

La revocación del Artículo 370 se enmarcó en la agenda política del partido Bharatiya Janata Party (BJP), que había manifestado su intención de integrar plenamente a Jammu y Cachemira en la Unión India. Los motivos esgrimidos por el gobierno incluyeron:

- Integración Nacional: Se argumentó que el estatus especial impedía la plena integración de la región con el resto del país, creando una barrera para la unidad nacional.

- Desarrollo Económico: El gobierno sostuvo que la autonomía había limitado las inversiones y el desarrollo económico en la región, y que su revocación abriría oportunidades para el crecimiento y la prosperidad.
- Seguridad Nacional: Se consideró que el estatus especial facilitaba actividades separatistas y militantes, y que su eliminación fortalecería la seguridad en la región.

4.2. CAMBIOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS INTRODUCIDOS Y SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS

La revocación del Artículo 370 en agosto de 2019 trajo consigo una serie de transformaciones legales y administrativas que redefinieron la relación entre Jammu y Cachemira y el gobierno central de la India. A continuación, se detallan los principales cambios y sus implicaciones:

El Parlamento indio aprobó la Ley de Reorganización de Jammu y Cachemira de 2019, que dividió el antiguo estado en dos territorios de la Unión (EFE., 2024):

- Territorio de la Unión de Jammu y Cachemira: Con una asamblea legislativa elegida, aunque con poderes más limitados en comparación con otros estados indios.
- Territorio de la Unión de Ladakh: Sin asamblea legislativa, administrado directamente por el gobierno central a través de un teniente gobernador.

Esta reorganización territorial implicó la pérdida del estatus de estado para Jammu y Cachemira, reduciendo su autonomía y aumentando el control directo del gobierno central sobre la región.

Con la revocación del Artículo 370, todas las disposiciones de la Constitución de la India y las leyes nacionales se hicieron aplicables en Jammu y Cachemira. Esto significó la derogación de leyes locales que antes regían en la región y la implementación de legislaciones nacionales en áreas como:

- Derechos de Propiedad: Se eliminaron las restricciones que impedían a ciudadanos de otras partes de la India adquirir propiedades en la región.
- Derechos de Ciudadanía: La definición de “residentes permanentes” y los privilegios asociados fueron abolidos, permitiendo a personas de otras regiones establecerse y acceder a beneficios en Jammu y Cachemira.
- Leyes Penales y Civiles: El Código Penal de la India y otras legislaciones nacionales reemplazaron las leyes locales, unificando el marco legal con el resto del país.

Esta unificación legal buscaba integrar plenamente a Jammu y Cachemira en la estructura constitucional y legal de la India.

La derogación del Artículo 35A, que otorgaba al estado la facultad de definir “residentes permanentes” y sus derechos, tuvo varias consecuencias (Equipo Multimedia Emol, 2019):

- Adquisición de Propiedades: Ciudadanos de cualquier parte de la India pueden ahora comprar tierras y propiedades en Jammu y Cachemira, lo que ha generado preocupaciones sobre posibles cambios demográficos y la preservación de la identidad cultural de la región.
- Empleo Público y Beneficios Educativos: La eliminación de las restricciones permite a personas de otras regiones acceder a empleos gubernamentales y oportunidades educativas en Jammu y Cachemira, compitiendo en igualdad de condiciones con los residentes locales.

Estas medidas han sido objeto de debate, con opiniones divididas sobre sus beneficios y posibles impactos negativos en la población local.

La revocación del Artículo 370 y los cambios subsecuentes han tenido profundas implicaciones:

- Constitucionalidad del Proceso: La legalidad de la revocación ha sido cuestionada, argumentando que el procedimiento seguido podría contravenir disposiciones constitucionales. Sin

embargo, el Tribunal Supremo de la India ha avalado la legalidad de la revocación, considerando que el Artículo 370 era una disposición temporal y su derogación es válida y legal (Vishwanath, 2023).

- Relación Centro-Estado: La eliminación del estatus especial ha redefinido la relación entre el gobierno central y la región, aumentando el control directo de Nueva Delhi y reduciendo la autonomía local.
- Reacciones Políticas y Sociales: La medida ha generado diversas reacciones, desde el apoyo de sectores que ven en ella una oportunidad para el desarrollo y la integración, hasta la oposición de grupos que consideran que se ha vulnerado la identidad y los derechos de la población local.

4.3. IMPACTO EN LA COMUNIDAD MUSULMANA DE CACHEMIRA: MILITARIZACIÓN, POLÍTICAS DE SEGURIDAD INTENSIFICADAS Y RESTRICCIONES A LAS LIBERTADES CIVILES

La revocación del estatus especial fue acompañada de un aumento significativo en la presencia militar y en las medidas de seguridad (Rai, 2024):

- Despliegue Militar: Se desplegaron decenas de miles de tropas adicionales en la región, intensificando la militarización y generando un ambiente de tensión y vigilancia constante (El Español, 2021).
- Restricciones a las Comunicaciones: Se impusieron cortes de internet y restricciones en las comunicaciones móviles, afectando la vida cotidiana y limitando el acceso a información y servicios.
- Detenciones y Arrestos: Líderes políticos locales, activistas y ciudadanos fueron detenidos bajo leyes de seguridad pública, restringiendo la disidencia y la participación política (El Periódico, 2021).

Estas acciones impactaron negativamente en las libertades civiles de la población, generando críticas tanto a nivel nacional como internacional sobre las violaciones a los derechos humanos.

4.4. EFECTOS EN LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA POBLACIÓN LOCAL

La revocación del Artículo 370 y las medidas subsecuentes tuvieron repercusiones en diversos ámbitos:

- Económicos: Las restricciones y el ambiente de inseguridad afectaron negativamente al turismo y a la economía local, incrementando el desempleo y la pobreza.
- Sociales: La militarización y las restricciones generaron un clima de miedo y desconfianza, afectando la cohesión social y el bienestar de la comunidad.
- Políticos: La disolución de la asamblea legislativa y la detención de líderes políticos locales limitaron la representación y la participación política de la población, generando sentimientos de alienación y marginación.

En conjunto, la revocación del Artículo 370 y las medidas implementadas tuvieron un impacto profundo y multifacético en la comunidad de Cachemira, alterando su dinámica social, económica y política de manera significativa (Monjas Alberdi, 2024).

6. ANÁLISIS COMPARATIVO: CACHEMIRA ANTES Y DESPUÉS DE LA REVOCACIÓN

La revocación del Artículo 370 en 2019 marcó un punto de inflexión en la historia de Jammu y Cachemira, con implicaciones significativas en diversos ámbitos. A continuación, se analizan los cambios en indicadores clave de seguridad, movilidad económica y cohesión social, y se comparan con otras regiones que han enfrentado situaciones similares de conflicto.

6.1. CAMBIOS EN INDICADORES CLAVE DE SEGURIDAD, MOVILIDAD ECONÓMICA Y COHESIÓN SOCIAL

- Seguridad: Antes de la revocación, la región experimentaba altos niveles de violencia y actividad insurgente. Tras la medida, se observó una disminución en incidentes terroristas y enfrentamientos armados, atribuida al incremento de la presencia militar y a políticas de seguridad más estrictas. Sin embargo, estas acciones también generaron críticas por presuntas violaciones de derechos humanos y restricciones a las libertades civiles.
- Movilidad Económica: La economía de Cachemira, dependiente en gran medida del turismo y la agricultura, se vio afectada por las restricciones impuestas tras la revocación. El corte de comunicaciones y las limitaciones al movimiento impactaron negativamente en el comercio y en la actividad económica general. Aunque el gobierno central implementó iniciativas para fomentar el desarrollo y atraer inversiones, los resultados han sido mixtos, con desafíos persistentes en la recuperación económica.
- Cohesión Social: La revocación y las medidas subsecuentes profundizaron las divisiones sociales y políticas en la región. La percepción de una imposición unilateral por parte del gobierno central generó sentimientos de alienación entre la población local, especialmente en la comunidad musulmana mayoritaria. Las restricciones a las libertades civiles y la detención de líderes políticos locales contribuyeron a una disminución en la confianza hacia las instituciones gubernamentales y afectaron la cohesión social.

6.2. COMPARACIÓN CON OTRAS REGIONES EN SITUACIONES SIMILARES DE CONFLICTO

Al analizar la situación de Cachemira, es pertinente compararla con otras regiones que han experimentado conflictos relacionados con la autonomía y la intervención estatal. Estas comparaciones permiten

identificar patrones y extraer lecciones relevantes para la gestión de conflictos y la promoción de la paz sostenible.

6.2.1. Tíbet (China)

El Tíbet, una región de alta meseta en Asia Central, ha sido objeto de disputas sobre su estatus político y autonomía. En 1950, el Ejército Popular de Liberación de China ingresó al Tíbet, lo que llevó a la firma del Acuerdo de los Diecisiete Puntos en 1951, que incorporó al Tíbet a la República Popular China bajo la promesa de autonomía regional. Sin embargo, con el tiempo, las autoridades chinas implementaron políticas que restringieron la autonomía tibetana, incluyendo la disolución del gobierno tibetano en 1959 y la imposición de reformas sociales y económicas que alteraron la estructura tradicional de la sociedad tibetana.

Estas acciones han resultado en tensiones étnicas y culturales, así como en críticas internacionales por violaciones de derechos humanos. La comunidad tibetana en el exilio, liderada por el Dalái Lama, ha abogado por una autonomía genuina dentro de China, buscando preservar la identidad cultural y religiosa del Tíbet (Ferrer, 2024).

6.2.2. Chechenia (Rusia)

Chechenia, una república en el Cáucaso Norte de Rusia, ha experimentado conflictos separatistas que culminaron en dos guerras devastadoras en la década de 1990 y principios de 2000. Tras la primera guerra (1994-1996), Chechenia obtuvo una autonomía de facto, pero la inestabilidad y el resurgimiento de la violencia llevaron a una segunda intervención rusa en 1999. El gobierno ruso implementó una estrategia de control directo y reconstrucción económica en Chechenia, estableciendo un liderazgo local leal a Moscú.

Aunque se logró una reducción en la violencia, las medidas autoritarias y las limitaciones a las libertades civiles generaron preocupaciones sobre la sostenibilidad de la paz y la cohesión social a largo plazo. La región ha sido criticada por violaciones de derechos humanos y una gobernanza represiva, lo que plantea interrogantes sobre la efectividad de las soluciones basadas únicamente en el control militar y político

(Amnistía Internacional, Chechenia: Perseguidos por defensor los derechos humanos, 2018).

Estas comparaciones indican que, si bien las intervenciones estatales pueden lograr una reducción temporal en la violencia, las soluciones sostenibles requieren abordar las causas subyacentes del conflicto, respetar los derechos de las minorías y promover la participación inclusiva en los procesos políticos y económicos. La imposición de medidas unilaterales sin considerar las aspiraciones y derechos de las poblaciones locales puede conducir a tensiones prolongadas y socavar la estabilidad a largo plazo.

En el caso de Cachemira, la revocación del Artículo 370 y las medidas subsecuentes han generado debates sobre la efectividad de las políticas de seguridad y la necesidad de enfoques que integren el respeto a los derechos humanos y la participación comunitaria en la búsqueda de una paz duradera.

7. VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y PROPUESTAS PARA UNA RESOLUCIÓN SOSTENIBLE

La implementación de políticas de seguridad en Cachemira tras la revocación del Artículo 370 ha tenido un impacto significativo en la cohesión social y en la percepción de marginación entre la población local. Es esencial analizar estos efectos y abordar los desafíos en la gestión de la diversidad étnica y religiosa en un contexto de conflicto prolongado. A continuación, se presentan propuestas para equilibrar la seguridad con el respeto a los derechos de las minorías y estrategias recomendadas para una resolución sostenible del conflicto y el fortalecimiento de la paz en la región.

7.1. IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA COHESIÓN SOCIAL Y PERCEPCIÓN DE MARGINACIÓN EN CACHEMIRA

Las medidas de seguridad intensificadas, como el aumento de la presencia militar y las restricciones a las comunicaciones, han generado sentimientos de desconfianza y alienación entre la población cachemir. Estas acciones han afectado negativamente la cohesión social,

exacerbando las divisiones comunitarias y la percepción de marginación. La falta de participación de la comunidad local en la toma de decisiones relacionadas con la seguridad ha contribuido a una sensación de exclusión y ha debilitado el tejido social de la región.

7.2. DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y RELIGIOSA EN UN CONTEXTO DE CONFLICTO PROLONGADO

La diversidad étnica y religiosa de Cachemira presenta desafíos complejos en la gestión del conflicto. La imposición de políticas uniformes sin considerar las particularidades culturales y religiosas de la región puede profundizar las tensiones existentes. Además, la falta de representación adecuada de las minorías en las estructuras de poder y la ausencia de mecanismos efectivos para abordar las quejas comunitarias han perpetuado el ciclo de desconfianza y resentimiento (Dorransoro, 2002).

7.3. PROPUESTAS PARA UN ENFOQUE EQUILIBRADO ENTRE LA SEGURIDAD Y EL RESPETO A LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS

Para lograr un equilibrio entre las necesidades de seguridad y el respeto a los derechos de las minorías, se proponen las siguientes medidas:

- Participación Comunitaria: Involucrar a líderes locales y representantes de diversas comunidades en la formulación e implementación de políticas de seguridad para garantizar que las medidas adoptadas sean culturalmente sensibles y socialmente aceptables.
- Transparencia y Rendición de Cuentas: Establecer mecanismos claros de supervisión y rendición de cuentas para las fuerzas de seguridad, asegurando que las operaciones se realicen con respeto a los derechos humanos y al estado de derecho.
- Programas de Reconciliación: Implementar iniciativas que promuevan el diálogo intercomunitario y la reconciliación, fomentando la comprensión mutua y la cohesión social.

7.4. ESTRATEGIAS RECOMENDADAS PARA UNA RESOLUCIÓN SOSTENIBLE DEL CONFLICTO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA PAZ EN LA REGIÓN

Para avanzar hacia una resolución sostenible del conflicto en Cachemira y fortalecer la paz, se recomiendan las siguientes estrategias:

- **Diálogo Inclusivo:** Facilitar conversaciones entre todas las partes interesadas, incluyendo representantes del gobierno central, líderes regionales, grupos de la sociedad civil y comunidades afectadas, para abordar las preocupaciones y aspiraciones de manera integral.
- **Desarrollo Socioeconómico:** Invertir en proyectos de desarrollo que mejoren la infraestructura, la educación y las oportunidades económicas en la región, abordando las causas subyacentes del descontento y proporcionando alternativas viables a la violencia.
- **Reformas Políticas:** Restaurar y fortalecer las instituciones democráticas locales, garantizando la representación equitativa de todas las comunidades y promoviendo la gobernanza inclusiva y participativa.

La implementación de estas estrategias requiere un compromiso sostenido y una voluntad política genuina para abordar las complejidades del conflicto en Cachemira, reconociendo la importancia de la diversidad y los derechos de las minorías en la construcción de una paz duradera.

8. REFERENCIAS

- AcademiaLab. ((s.f.)). Instrumento de Adhesión (Jammu y Cachemira),. *AcademiaLab*,. Obtenido de <http://bit.ly/40XJC9c>
- Amnistía Internacional. (2018). Chechenia: Perseguidos por defensor los derechos humanos. *Amnistía Internacional*.
- Amnistía Internacional. (2019). *Jammu y Cachemira: El Consejo de Seguridad de la ONU debe preservar la paz y la seguridad*. Amnistía Internacional.
- Blakemore, E. (2022). Qué fue la Partición de la India y por qué sigue siendo un problema en la región. *National Geographic*. Obtenido de <https://bit.ly/3OjLDFb>

- Dorronsoro, N. (. (2002). Cachemira: la obstinación de la identidad. *Papeles de Cuestiones Internacionales*, (78), 73-80.
- EFE., A. (2024). La India levanta régimen especial de gobierno sobre la Cachemira tras 6 años de control,. *SWI swissinfo.ch*,. Obtenido de <https://bit.ly/4fmOGbL>
- El Español. (2021). India despliega al Ejército y suspende Internet en Cachemira tras la muerte de su líder separatista. *El Español*,.
- El Periódico. (2021). Tensión militar en la India por la muerte de un líder independentista de Cachemira,. *El Periódico*,. Obtenido de <https://bit.ly/3Z8sdcN>
- Equipo Multimedia Emol. (2019). India revoca estatus especial a Cachemira: Qué implica esta decisión y la historia detrás del artículo,. *Emol*,. Obtenido de <https://bit.ly/4ftIz5n>
- Ferrer, A. (2024). El Tíbet tras el Tratado de los Diecisiete Puntos,. *Raíces del Presente*,.
- Martínez, Á. (2019). India revoca la autonomía de Cachemira,. *El País*,. Obtenido de <https://bit.ly/4exvnLB>
- Monjas Alberdi, A. (2024). Cachemira: su represión y el efecto de las elecciones,. *Asociación para las Naciones Unidas*,. Obtenido de <https://bit.ly/3UXIMpf>
- Rai, V. (2024). La Corte Suprema de la India confirma la derogación del artículo 370,. *Instituto de Estudios del Sur de Asia*,. Obtenido de <https://bit.ly/48SWhMI>
- Suárez Jaramillo, A. (2021). La trágica partición de India y Pakistán tras independizarse de los británicos,. *Francia 24*,. Obtenido de <https://bit.ly/40KTvqW>
- Vishwanath, A. &. (2023). Veredicto de la Corte Suprema sobre la derogación del artículo 370 Explicación de los puntos destacados,. *indianexpress*,. Obtenido de <https://bit.ly/3Z9Dt8E>

LA MAYÉUTICA EN LA LITERATURA DE VIAJES: ADQUISICIÓN DE LA COMPETENCIA INTERCULTURAL DE ESCOLARES ALEMANES

LÍA DE LUXÁN HERNÁNDEZ

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

1. INTRODUCCIÓN

Gracias a la literatura de viajes, las tecnologías de la información, la democratización de los viajes en avión o tren o los medios de comunicación, las relaciones humanas superan la realidad local. Lo que nos conduce a la posible afirmación de que la competencia intercultural se dibuja como necesaria para una mejor comunicación inter pares.

En el presente capítulo de libro, se destaca una experiencia de relaciones internacionales: el viaje de la *Kunstgewerbeschule* de Hamburg a Canarias. Alemania y España se enriquecen culturalmente gracias al turismo académico. El profesorado y alumnado de la escuela de artes aplicadas de la citada ciudad tienen la oportunidad de conocer la geografía canaria, su paisaje, el modo de ser de sus habitantes, las principales atracciones turísticas y vocabulario autóctono y de España en general. Asimismo, los niños alemanes se aventuran por vez primera en un viaje de estas características, sin sus padres, y en barco. Ellos les proporciona madurez, normas de convivencia, pautas para solución conflictos internos y externos.

A los habitantes de Gran Canaria se les brinda la posibilidad de relacionarse con la cultura alemana sin necesidad de viajar, así como de escuchar palabras de un idioma que desconocían y su musiquilla o tono. Cómo transitan por las ciudades y pueblos, cómo cantan, qué lugares visitar, a quién se dirigen...todo ello les da información valiosa, que, probablemente de forma inconsciente, almacenarán en su memoria y los ayudará a relacionarse mejor en el futuro.

2. OBJETIVOS

Se parte de la hipótesis de que la experiencia educativa supone una relación de ganancias para los dos países actantes: Alemania y España. Para poder corroborar, anular o enmendar la citada tesis, se hace necesaria la consecución de los siguientes objetivos:

- 1) Competencia intercultural a través de la mayéutica
- 2) Estudio del libro en el que se narra la experiencia educativa en términos generales.
- 3) Análisis del *modus operandi* de la visita: cómo está organizando el viaje, qué lugares frecuentan, dónde se hospedan, cuáles son las motivaciones.
- 4) Investigación del vocabulario que pueden aprender.
- 5) Conexión entre mayéutica, competencia intercultural, literatura de viajes y la expedición de la Kunstgewerbeschule

3. METODOLOGÍA

En aras de la consecución de los objetivos señalados, el equipo investigador deberá hacer uso de técnicas de trabajo cuantitativas y cualitativas y, en consecuencia, de procesos tanto deductivos como inductivos, tanto secuenciales como recurrentes, tanto de análisis de realidades objetivas como de análisis de realidades subjetivas, tanto de secuencias lineales como no lineales. Se trabajará el contexto y el cotexto. Habrá que darle importancia al estado de la cuestión. La investigación analítica, documentalista, crítica, consciente y con perspectiva de largo plazo estará aquí presente. El pensamiento holístico también estará presente.

4. RESULTADOS

4.1. COMPETENCIA INTERCULTURAL A TRAVÉS DE LA MAYÉUTICA

¿Qué entendemos por competencia intercultural? El diccionario de términos ELE establece los siguiente:

Por competencia intercultural se entiende la habilidad del aprendiente de una segunda lengua o lengua extranjera para desenvolverse adecuada

y satisfactoriamente en las situaciones de comunicación intercultural que se producen con frecuencia en la sociedad actual, caracterizada por la pluriculturalidad.

El mismo diccionario contempla tres niveles de adquisición progresiva de la interculturalidad: la monoculturalidad, la interculturalidad y la transculturalidad. En el primer estadio, el aprendiente se centra en su propia cultura: tiene una mirada egocéntrica de cara al exterior. En el segundo, existe un acercamiento entre ambas culturas parte del estudiante. En el último, el estudiante ha alcanzado la madurez: es capaz de contemplar ambas culturas desde una perspectiva neutral.

¿Qué es la mayéutica? Hace alusión a que el conocimiento se encuentra en el alumnado. Es el profesorado, a través de las preguntas adecuadas y las experiencias de aprendizaje el que lo guía. Precisamente el viaje a Canarias es un modelo de metodología mayéutica, que Gläser define como *vom Kinde aus* (del niño hacia afuera). Es un modo didáctico de aprender una lengua, una cultura y lecciones de vida importantes de forma multidinámica, poliédrica, progresiva y crucial.

Es más, el instrumento en el que se recoge la experiencia que aquí se analiza sirve como material didáctico para alumnado que no haya sido partícipe directo del experimento. A través de las hojas del libro, el aprendiente puede adquirir la competencia intercultural.

4.4. ESTUDIO DEL LIBRO EN TÉRMINOS GENERALES

El libro que aquí nos concierne (tercer ejemplar de una tirada de 100), que fue redactado por J. Gläser, uno de los profesores que guio al estudiantado al aprendizaje. El alumnado ayudó en la parte artística, tal y como se refleja en el cuaderno de viajes:

Composición de los estudiantes W. Arnold, E. Holdorff, E. Knodel, L. Melzer bajo la dirección del profesor J. Schulz.

La impresión de los marcos se ha llevado a cabo por la imprenta “Gesellschaft Hartung & CO M.B.H.”.

Los fotograbados, a excepción de uno de los marcos, que fue provisto por A. Kahlbrandt, fueron confeccionados por los alumnos de la clase de técnicas de reproducción, bajo la dirección del profesor C. Griese.

Las imágenes las han dibujado los alumnos H. Mendel, J. Steinmüller, W. Hahl y Fr. Behnke, de la clase del profesor C.O. Czscheska partir de las fotografías. Ellos también bocetaron los marcos. [...] ²⁰³.

Se divide en cuatro apartados bien diferenciadas:

- 1) Viaje hacia Gran Canaria.
- 2) Estancia en Gran Canaria y viaje a Tenerife.
- 3) Estancia en Tenerife.
- 4) Viaje de vuelta a Hamburgo desde Tenerife.

Hay dos dedicatorias en él:

En recuerdo de una de las iniciativas a cargo del Señor Rector Hugo Freytag en abril del año 1908. *In memoriam* de un viaje marítimo desde Hamburgo con la compañía Woermann (pág. 3)

Recordar esas miradas radiantes en los niños es más que suficiente; sus rostros eran como esa lluvia que en secreto aguarda, como esa dicha contenida por la buena nueva.

No es fácil expresar con palabras ese agradecimiento, que por siempre estará presente: la gratitud de los niños es una bendición.

Las imágenes, inundadas de ese sol sureño, reflejan valiosos momentos.

Cuando uno pasa ahí un tiempo se da cuenta de que ese sol excita: hace que todo tenga aún más sentido y sea más bello. (pág. 2)

En la penúltima página se lee lo siguiente:

Todavía siento como si estuviera en la proa del barco, con esas ansias de saber qué había más allá y noto como el silencioso viento marino me derrumba.

Al alba van poco a poco desapareciendo las estrellas del sur; amanece, para que mi corazón aprenda a despedirse.

¡Una y otra vez el suave movimiento de las gaviotas!

²⁰³ La traducción de los fragmentos del libro (del alemán al español) es propia.

Lo que esperaba y lo que al final he poseído, todo debe quedarse en su esplendor;

tú, mar dorado, ¡no te puedo olvidar! (pág. 90)

Es una reflexión muy poética acerca de una experiencia que verdaderamente influye en la competencia intercultural de los viajeros y de los lectores del libro.

4.5. ANÁLISIS DEL MODUS OPERANDI DE LA VISITA

Durante 31 días, dos docenas de estudiantes de la escuela de artes aplicadas *Staatliche Kunstgewerbeschule* de Hamburgo, elegidos por su fortaleza física, su buen estado de salud y su expediente académico, emprendieron junto a seis profesores, un doctor, el inspector escolar, el rector y el hijo del rector, una aventura inspiradora en su manera de concebir la vida y, en consecuencia, el arte. Las enseñanzas de esta vivencia se plasmarán en la obra que aquí se analiza de manera somera.

Los participantes de la aventura se recogen en el cuaderno de viajes:

Participantes del viaje

Además del director de la expedición, el Rector H. Freytag, participaron el inspector de la escuela H. Fricke, el doctor en medicina W. Lackemann, A. Stuhr, H. Lohfert, A. Timm, J. Gläser, H. Christian, H. Frohböse

Los estudiantes:

W. Matthies, P. Heidmann, Th. Götttsche, W. Wagner, M. Buroh, H. Fabel, F. Kaiser, O. Heitmann, H. Oelckers, W. Schulze, H. Hawersaat, H. Koenig, L. Pommerencke, K. Seebörger, R. Häuszler, H. Paulsen, H. Drewes, C. Geseller, W. Schütte, F. Vorrath, G. Schepper, H. Rimkeit, L. Schlüter, O. Osterloh, W. Freytag. (pág. 91)

Recogemos, a continuación, fragmentos importantes que reflejan la visita vital:

- 1) Reflexiones acerca de la experiencia en sí (con especial énfasis en *vom Kinde aus*), de los canarios en general y de la redacción del libro en particular:

¿Pero quiénes somos nosotros, que nos lanzamos al océano de esa manera tan confiada? ¿Somos acaso vikingos o hemos asumido el papel de aventureros? Nosotros, unos profesores de Hamburgo que regresamos a

casa tras un viaje colonizador de una nueva pedagogía. Nuestro oficio se ejerce ahora en escenarios con vistas al mar [...] (pág. 5).

[...] seleccionar a dos docenas de chicos en función de su buen expediente académico y su impecable estado de salud [...] (pág. 9)

El chaval se desarrolla en términos incalculables. (pág. 11)

Se ha discutido mucho sobre el valor de los viajes escolares, tanto a favor como en contra, como sobre todas las cosas que se han hecho, pero que también pueden dejar de hacerse. Mas, ahora mismo, dado que es posible, es decisivo el valor del sentimiento, que está presente en la idea del señor Woermann: un gran viaje marítimo, como el que él pudo llevar cabo en sus años mozos, que le irradió con sus primeras impresiones y que, a día de hoy también es influyente para contar con una vida rica; y esa alegría que le produjo en él, pudo desde hace pocos años, observarla de nuevo en un grupo de hombrecitos, a quienes se les brindaba la posibilidad de conocer la cautivadora belleza del océano por vez primera. Así surgió su iniciativa de regalar una experiencia parecida a la suya a buenos chicos de Hamburgo. Debido a que con el Rector Freytag habían tenido lugar varios viajes escolares de 1894 con éxito, se tuvo la oportunidad de hacer esto realidad [...] (pág. 9)

Ha sido mi propósito recoger observaciones sobre la vida de los niños en este viaje. [...] tenemos que [...] tener paciencia y esperar, como los jardineros, a que nuestras flores florezcan [...] (pág. 16)

“¡Hemos demostrado que somos hombres!” (pág. 16)

Ya desde el momento de la elección se tuvo muy en cuenta que solamente podían venir chicos fuertes. (pág. 47)

El estado de salud de nuestra tropa era siempre normal; lo que podría parecer anormal era, quizás, su grandísimo apetito. (pág. 47)

Todos los viajeros narran con encanto que las islas, como pocos lugares en el mundo aúnan, de manera extraordinaria, mar y montaña. (pág. 48)

Ahí están entre la abarrotada multitud las madres, esposas, padres y hermanos, que ansiosos nos saludan. [...] Es un momento igual que el de la partida; es el mismo escenario; es como si no hubiese pasado el tiempo, ¡pero cuán ricos hemos vuelto! ¡Qué bonito es ser joven cuando tenemos ante nosotros una gran tarea! ¡Vosotros, chicos con suerte de Hamburgo, qué más puede todavía suceder de esta riqueza que nos brinda este viaje! (pág. 89)

Una bondad ingenua y una honestidad pura parecen ser los rasgos que definen a todos los canarios. (pág. 44)

2) Sobre el viaje en barco:

Desde el instante en el que lo niños se subieron a la lancha, los profesores asumieron la función de padres [...] (pág. 9)

[...] no hay ningún viaje como el marítimo en el que las personas estén durante un largo período de tiempo al dictado de las mismas necesidades y en el que se pueda descubrir mejor cómo reaccionan los distintos individuos ante nuevos factores. (pág. 10)

3) En Gran Canaria

Allá en el horizonte, se veía la silueta dentada de la Isleta, una península unida a Las Palmas [de Gran Canaria] por un istmo estrecho, en comunión con el mar. La isla hacía gala de su carácter volcánico desde el principio [...] (pág. 19)

Vimos en la superficie terrestre los coches de dos ruedas (tartanas), gente que marchaba en buen ritmo en burro [...] Lo que más nos llamó la atención fueron los españoles que subieron a bordo con tarjetas y trataban vender sus servicios de diferentes formas para la infinidad de posibilidades a tierra. (págs. 20-21)

Hemos estado en contacto con la colonia alemana en muchas ocasiones [en la isla]. (pág. 36)

Unos meses antes de nosotros, un instituto suizo había visitado la isla para, principalmente, llevar a cabo estudios de botánica y geología, algo para lo que nuestros chicos todavía no estaban lo suficientemente maduros; pero sí que lograron entender la naturaleza volcánica de la isla. (pág. 46)

Las chicas jóvenes, tanto de pueblo como de ciudad, y, en especial, en estos días de Pascua, llevan una mantilla, que es una especie de pañuelo de cabeza, una prenda de vestir [...] En las procesiones vimos a muchas mujeres y niñas con ella, por lo que los cuadros de las vírgenes de la gran pintura italiana ya no nos resultaron tan extraños. (pág. 51)

Debido a nuestra presencia constante, en la ciudad fuimos conocidos por todo el mundo muy deprisa; en todos lados alcanzábamos a distinguir entre el murmullo [de la gente] las palabras “alemán” y “marine”. Nos confundían con una institución de marines porque los chicos llevaban todos el mismo uniforme y por la lazada de los gorros del “Erna Woermann”; y siempre nos veíamos obligados a replicar que no éramos más que una Escuela de Alemania. (pág. 46)

El museo ya mencionado [el Museo Canario], situado en Las Palmas, alberga una gran colección de cráneos, muchos de los cuales son de los antiguos habitantes, los guanches; llama la atención el hecho de que sean dollicocéfalos. En la actualidad, en la población existe junto con el prototipo español, de rasgos oscuros, uno de apariencia prácticamente germánica, de cara bonita, lo que se contrapone con los habitantes de algunas zonas, que son pequeños, huesudos, de cara ancha, con cierta angulosidad un tanto rústica y hoscos. Que los guanches tuvieran contacto con los vándalos es una opinión que queda totalmente descartada, tras las primeras investigaciones. Tiene mucho más sentido suponer que, entre los bereberes del Norte de África y los guanches hubiera canciones comunes. (pág. 45)

Quien haya leído sobre las casas cueva en la Atalaya, podría pensar que no sería tan fácil encontrárselas, lo que es absolutamente incierto. Hay casas cuevas en muchos sitios de Gran Canaria, sobre en todo en alturas considerables [...] (pág. 49)

En todo San Mateo [...] no se hablaba otro idioma que no fuera el español. (pág. 44)

También ha llamado la atención nuestros cantares; ya la gente de San Mateo nos hacía cantar en muchas ocasiones, lo que nos daba a entender que esa manera libre de cantar, en coro, y sin libro, les era del todo desconocida. (pág. 47)

Un espléndido hotel es el Santa Brígida, arriba en el Monte; pertenece a un austriaco, que, al mismo tiempo, es copropietario del Hotel Continental en Las Palmas. (pág. 48)

En el Hotel Santa Brígida nos esperaba otra vez uno de los representantes de nuestro cónsul con un excelente almuerzo. Después de que nuestros niños entonaran algunas canciones acompañados al piano, marchamos toda la tropa a los jardines del hotel, que más o menos tenía el mismo tipo de plantas que la del Parque Nelson, aunque en mayor medida. (pág. 52)

4) En Tenerife

¡A eso deben deb:erse los coloridos relatos de Humboldt! (pág. 56)

Entonces vino el representante de nuestra Woermannlinie, el señor cónsul Ahlers a bordo; era nuestro nuevo protector y pronto experimentamos que aquí también en Tenerife se habían preocupado por nuestro bienestar hasta el más mínimo detalle; a donde quiera que fuéramos, la mesa estaba llena de flores y frutas. (pág. 60)

Ése era nuestro objetivo: El Hotel Humboldt. Entre esa distancia y [...], luego un giro hacia el campo. Ahí estaba también la famosa esquina de Humboldt. (pág. 65)

Nos alojamos en el Hotel Humboldt durante nuestra estancia en el Valle de la Orotava, gracias a la muy amable disposición del director general, el señor catedrático Pannwitz. Se trata de una construcción diáfana en forma de herradura del tamaño de un imponente castillo [...] (pág. 66)

Por delante de nosotros sobresalen en la distancia los cipreses oscuros de la propiedad de La Paz, que se han hecho famosos tras la estancia de Humboldt. (pág. 70)

Justo después de que aterrizáramos en Santa Cruz de Tenerife, cogimos un tren eléctrico que nos llevó a la antigua capital de la isla, la venerable La Laguna, que se encuentra a una altura de 558 metros por encima del mar. (pág. 60)

También visitamos al más famoso representante de la vegetación de Tenerife, es decir, el drago mundialmente conocido, que ahora, después de que el drago en la Villa de la Orotava quedara destrozado por un incendio, es uno de los grandes exponentes del género. (pág. 63)

[...] hacia las islas Canarias, en cuyo centro el pico blanco del Teide alzaba su cabeza blanca por encima de las nubes [...]. (pág. 56)

“¡El Pico está ahí!” fue sonando de puerta en puerta desde muy temprano. Nos vestimos como pudimos y salimos al pasillo para contemplar el valle desde las ventanas. Estábamos desconcertados por la vista. [...] Ninguna pintura, en especial, ninguna fotografía, puede lograr plasmar esa gran impresión que causa

4.6. INVESTIGACIÓN DEL VOCABULARIO

El libro que nos convoca cuenta con varios neologismos: palabras que o bien están en español o son una alemanización de vocablos españoles. Así podemos encontrarnos con las siguientes voces: *jacaranda, konquista, villa, ladera, cañadas, agua, flora, Instituto de Canria, Viva España, Tenerife, vino(tinto, blanco), mantilla, caldera, muy perpendicular, Escuela de Alemania, marine, aleman/s, guanchen, castellano, fonda, retama, monte, cumbres, caballeros, Pic/Pik/Piks/Pikgebirge, drago, barranco/s, patio, canarier, península, mulos, tranvia, azoteas, puerto/s, plaza, ciudad, La Ciudad Real de Las Palmas, spaniolen, tartanas,*

5. CONCLUSIONES

La experiencia del viaje a las Islas Canarias supuso que los alumnos de la escuela de artes aplicadas *Staatliche Kunstgewerbeschule* de Hamburgo madurasen, se conocieran a sí mismos, aprendiesen a respetar a los demás, visitasen un lugar totalmente desconocido para ellos y, en consecuencia, se inspirasen en la bondad de los paisajes del archipiélago canario, así como que los profesores se convirtiesen en guías de aprendizaje y que el libro al que aquí nos referimos fuese el principio de otros muchos resultados de esta experiencia inspiradora en su trayectoria artística-personal.

La Kunstgewerbeschule de Hamburg marca un hito en las relaciones entre Alemania y España. Estamos ante un tipo de turismo que favorece el enriquecimiento cultural, la adquisición de nuevo vocabulario, la creación de neologismos, el crecimiento personal e internacional.

El viaje no es solamente “el viaje”: es un cambio vital en la vida de todos los participantes en él; una experiencia de la educación a través del turismo que ha quedado para la posteridad en este libro que hemos analizado y que ha requerido una fuerza mental importante, a pesar de que lo que fundamentalmente se exigía a los estudiantes es que tuvieran buenas notas y gozaran de un buen estado de salud; pero un viaje marítimo, en el que se debe compartir un espacio íntimo cerrado con muchas personas y alejados de los seres queridos y del confort de la ciudad, requiere, por encima de esa fuerza física que el mar pueda demandar, una disciplina mental.

7. REFERENCIAS

- Cáceres Lorenzo, M. T. (2014). "Differentiation between Indigineous Loanwords in the Spanish American Lexicon". *Bulletin of Hispanic Studies*, 91:2, 117-126.
- De Luxán Hernández, L. (2012). Cómo enfrentarse a la traducción histórica: Estudio de la documentación que se genera entre España y Gran Bretaña con motivo del Asiento de Negros. En López-Folgado, Folgado, Vicente y Rivas-Carmona, María del Mar (eds.). *Essays on Translation. Multilingual Issues*. Págs. 213-230.
- De Luxán Hernández, L. (2021). El viajero como traductor de conceptos. *Alpha: Revista de Artes, Letras y Filosofía*, 52 (julio 2021), 133-147.
- Gläser, J. (1912). Schulfahrt nach den Kanarischen Inseln vom 2. April 1908 bis 2. Mai 1908. *Saatliche Kunstgewerbeschule*.
- Gläser, J. (1920). Vom Kinde aus. *Arbeiten des Pädagogischen Ausschusses der Gesellschaft der Freunde des vaterländischen Schul- und Erziehungswesens zu Hamburg*. Hamburg/Braunschweig.
- Martín Pérez, E. (2024). *Diccionario de términos clave ELE*
https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/diccio_ele/diccionario/competenciagramatical.htm
- Santana Quintana, M.C. (2017). Contacto de lenguas a través de la asimilación del vocabulario indígena en los textos cronísticos alemanes del siglo XVI: Philipp von Hutten y Ulrich Schmidel. *Confluencia: Revista Hispánica de Cultura y Literatura*, 33, 1, 2-14.

TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA EN EL ESPACIO IBÉRICO DURANTE LA TERCERA OLA²⁰⁴

LUIS VELASCO MARTÍNEZ
Universidad de Vigo (España)

1. INTRODUCCIÓN

La idea de las olas democratizadoras fue introducida por Samuel P. Huntington (1991). Para este autor, la *revolución de los claveles* de Portugal de 1974 inició la tercera de estas olas. Se refiere a una serie de transiciones a la democracia que tuvieron lugar desde mediados de la década de 1970 hasta finales del siglo XX. En el espacio ibérico, esta ola se manifestó a través de los procesos democratizadores en Portugal y España, que se convirtieron en estudios de caso paradigmáticos de la transición desde regímenes autoritarios hacia democracias liberales. Aunque estos países compartieron contextos históricos y culturales similares, sus transiciones tuvieron características específicas que los distinguen y reflejan los matices del fenómeno democratizador.

En el caso de Portugal, la transición democrática comenzó con la Revolución de los Claveles de 1974, un levantamiento militar que derrocó a la dictadura del Estado Novo liderada por Marcelo Caetano y heredera de un entramado surgido de un golpe militar en 1926 que Antonio Oliveira Salazar se encargó de moldear, primero como ministro de finanzas a partir de 1928 y finalmente como primer ministro (1932-1968). Este

²⁰⁴ Este texto se enmarca en los resultados del Proyecto de Investigación “Élites, tecnocracia y cambio político en Galicia y el norte de Portugal (1967-1977)” (PID2021-127140NB-I00, Investigador Principal: Prada Rodríguez, Julio) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Reino de España, que se desarrolla en el marco del Grupo de Investigación de Historia Contemporánea de la Universidad de Vigo (HC1), financiado a través del Programa de Consolidación y Estructuración de Unidades de Investigación Competitivas de la Xunta de Galicia (GPC-ED431B 2023/39, Investigador Principal: Rodríguez Lago, José Ramón).

evento revolucionario marcó el fin de casi medio siglo de autoritarismo y condujo a un proceso rápido, aunque conflictivo, de democratización. Durante los dos años posteriores, conocidos como el “Proceso Revolucionario en Curso” (PREC), el país enfrentó una intensa pugna entre fuerzas políticas que oscilaban entre el comunismo y la socialdemocracia. Finalmente, la Constitución de 1976 estableció un marco democrático, permitiendo la estabilización política y la integración europea en años posteriores (Schmitter, 1999).

Por otro lado, la transición democrática en España tuvo un carácter más gradual. Tras la muerte de Francisco Franco en 1975, se inició un proceso de reforma liderado desde dentro del propio régimen autoritario, en medio de una profunda movilización de los sectores de la oposición democrática. La Ley para la Reforma Política de 1976 y las primeras elecciones democráticas en 1977 sentaron las bases para la aprobación de la Constitución de 1978, que consolidó un sistema democrático bajo la forma de una monarquía parlamentaria. A diferencia de Portugal, la transición española se caracterizó por el pacto y el consenso entre actores políticos de diversas ideologías, lo que permitió evitar conflictos extremos y facilitar una transición relativamente pacífica (Gunther, Diamandouros & Puhle, 1995). Por supuesto, la movilización de la oposición democrática supuso un factor de aceleración y facilitación del proceso de cambio democrático que ya había sido asumido como imparable.

Aunque ambas transiciones se inscriben en la tercera ola democratizadora, sus diferencias reflejan los diversos contextos internos y las estrategias adoptadas por sus actores clave. En Portugal, la transición estuvo marcada por la intervención militar y las luchas ideológicas, mientras que en España predominó un enfoque institucional y negociado. Sin embargo, ambos procesos compartieron desafíos comunes, como la necesidad de reconciliación nacional, la construcción de instituciones democráticas y la integración en la Comunidad Económica Europea (CEE), lo que fortaleció sus democracias incipientes (Fishman, 1990).

Esta tercera ola democratizadora tuvo un impacto transformador en la península ibérica, dejando como legado dos democracias consolidadas que enfrentaron desafíos históricos y contextuales de maneras distintas pero complementarias. Estos casos no solo enriquecen el entendimiento

del fenómeno democratizador global, sino que también ofrecen lecciones valiosas para otros contextos de transición.

2. TRANSICIONES IBÉRICAS Y GUERRAS COLONIALES

2.1. PORTUGAL: REVOLUCIÓN Y GUERRA COLONIAL

La Revolución de los Claveles del 25 de abril de 1974 supuso el final del régimen autoritario del Estado Novo en Portugal y el inicio de su proceso transicional. Uno de los factores clave que motivaron este levantamiento fue el impacto prolongado de la guerra colonial en África, que deterioró tanto la moral de las Fuerzas Armadas como la estabilidad de la sociedad civil. Este conflicto no solo desestabilizó el régimen, sino que también propició un entorno favorable para la sublevación. La movilización de reclutas, la llegada de féretros a la metrópoli, las desapariciones y las privaciones, pero también la extensión en el seno de las Fuerzas Armadas de estar luchando una guerra imposible fueron factores facilitadores del colapso del régimen.

Las fuerzas portuguesas estuvieron involucradas en guerras simultáneas en Angola, Mozambique y Guinea-Bissau, enfrentando movimientos de liberación nacional bien organizados y con apoyo exterior. Podemos analizarlos en el marco de los conflictos proxy habituales en la Guerra Fría. La incapacidad del régimen para lograr una victoria militar prolongó el conflicto durante más de una década, lo que generó desgaste entre la oficialidad pero también un profundo malestar en la sociedad portuguesa que enviaba a sus hijos a morir allí. La presión psicológica de combatir en tres frentes, junto con la falta de recursos y apoyo internacional, contribuyó al creciente descontento entre los militares, quienes comenzaron a cuestionar las políticas del Estado Novo y a criticar la justificación del conflicto (Campos, 2016). Este desgaste dio lugar al surgimiento del Movimento das Forças Armadas (MFA), que lideró la revolución, pero también a la significación de algunos miembros de las jerarquías militares con una necesaria evolución del régimen. En este sentido podemos identificar la figura del general Spínola (González-Pola, 2018).

En la sociedad civil, la guerra tuvo amplias repercusiones de carácter económico y social. La movilización prolongada agotó los recursos del país, desviando fondos hacia el esfuerzo bélico y dejando en segundo plano el desarrollo interno. Este sacrificio económico exacerbó la pobreza y las desigualdades en un país que partía de una evidente situación de subdesarrollo (Santos Moura et al., 2022). Asimismo, el reclutamiento masivo generó resentimiento entre las familias, quienes veían cómo generaciones enteras eran enviadas a un conflicto impopular. Este malestar civil facilitó el apoyo a la revolución cuando se desencadenó.

Por otro lado, las derrotas tácticas en Guinea-Bissau, donde las guerrillas lograron avances significativos, fueron especialmente humillantes para el ejército portugués, socavando su moral y legitimidad. Las campañas en Angola y Mozambique no culminaron en derrotas claras antes del golpe pero la situación estratégica en Guinea-Bissau simbolizó el fracaso global de la política colonial portuguesa (Treistman, 2012). Esto reforzó la percepción de que la guerra era insostenible, consolidando la decisión de un sector militar de sublevarse contra el régimen.

El movimiento militar que encabezó la Revolución de los Claveles no surgió exclusivamente de consideraciones ideológicas, sino también de un sentido práctico de supervivencia institucional. Los oficiales del MFA, muchos de ellos provenientes de una generación desilusionada por la guerra, argumentaron que Portugal debía retirarse de África para garantizar su propia estabilidad política y económica (Oliva Osuna, 2014). La guerra colonial, por tanto, actuó como un catalizador que unió a los sectores militares descontentos con los movimientos sociales que demandaban cambio. Para ello el elitismo de las primeras organizaciones militares clandestinas, integradas únicamente por oficiales, mutó a su conversión en un movimiento transversal en el seno de las Fuerzas Armadas lusas.

2.2. ESPAÑA Y EL SÁHARA OCCIDENTAL: UNA GUERRA COLONIAL NO DESEADA

Durante los últimos meses de vida de Francisco Franco la situación del Sáhara Occidental desempeñó un papel crucial tanto en la política interna española como en la diplomacia internacional. La presión de los

movimientos independentistas dentro del territorio, junto con el interés geopolítico de Marruecos por ocupar el espacio como la intervención de actores internacionales, condicionaron profundamente las decisiones de los líderes franquistas y el escenario político tras la muerte de Francisco Franco. La posibilidad de que la Argelia prosoviética pudiera terminar teniendo una salida al Océano Atlántico al norte del Trópico de Cáncer intranquilizaba a las cancillerías occidentales, especialmente al Departamento de Estado en Washington D.C. (Mundy, 2006).

La creación en 1973 del Frente Polisario fue una de las principales amenazas al control español en el Sáhara. Este movimiento, influido por las luchas de descolonización en África y auspiciado por Argelia, impulsó acciones militares y políticas que erosionaron la capacidad del régimen para mantener su dominio. La presión del Frente Polisario, combinada con la inminente retirada de España, evidenció la incapacidad del régimen franquista para sostener sus últimas posesiones coloniales frente a los movimientos anticoloniales y las exigencias internacionales de autodeterminación (Campos-Serrano, Rodríguez-Esteban, 2017). De manera paralela, Marruecos intensificó sus demandas sobre el territorio y organizó la denominada “Marcha Verde”, auspiciada por el rey Hassan II en noviembre de 1975 aprovechando la mala salud del dictador español y la previsible situación de inestabilidad política que podría provocar su muerte. Este movimiento masivo de civiles hacia el territorio saharauí buscaba consolidar las reclamaciones marroquíes, generando un dilema político y militar para España. Estados Unidos adoptó una postura favorable a Marruecos, presionando a España para que aceptara el Acuerdo Tripartito de Madrid. Este pacto transfirió la administración del Sáhara a Marruecos y Mauritania, aunque no su soberanía, lo que marcó el fin oficial de la presencia española (Mundy, 2006).

En el contexto interno, la situación del Sáhara tuvo un impacto significativo en la percepción pública y la estabilidad del régimen. Francisco Franco, gravemente enfermo, delegó la gestión de este conflicto a su sucesor quien desempeñó un papel clave en las negociaciones. La decisión de abandonar el territorio, tomada bajo intensa presión internacional, se percibió como una muestra de debilidad del régimen en sus últimos días (Martin-Márquez, 2006). Este debilitamiento institucional

amplificó las tensiones internas, afectando tanto a los sectores políticos como a las Fuerzas Armadas, que cuestionaban la gestión del conflicto. El escenario de una guerra colonial tras la muerte de Franco era un riesgo real. El posible estallido de un conflicto armado habría exacerbado la inestabilidad política en la transición, desviando recursos y atención de la urgente necesidad de consolidar un sistema democrático. La retirada del Sáhara permitió evitar este escenario, pero dejó un legado de tensiones diplomáticas y conflictos no resueltos que perduran hasta hoy (Bengochea Tirado y Correale, 2020). Así, la situación del Sáhara Occidental fue un factor determinante en los últimos meses del franquismo, condicionando tanto la política interna como las relaciones internacionales de España. La retirada del territorio marcó el fin de su imperio colonial y evidenció las limitaciones del régimen en un mundo poscolonial.

2.3. EE.UU Y EL DOMINÓ IBÉRICO

La teoría del dominó fue una doctrina geopolítica clave en la estrategia estadounidense durante la Guerra Fría, que moldeó las decisiones políticas y militares en diversos contextos globales. Este concepto postulaba que si un país caía bajo la influencia comunista, otros países cercanos seguirían inevitablemente el mismo destino, como fichas de dominó en una reacción en cadena. Fue introducida formalmente durante la administración de Dwight D. Eisenhower a mediados de la década de 1950, y surgió como una respuesta directa a las tensiones de la Guerra de Indochina. La derrota de Francia en la batalla de Dien Bien Phu en 1954 había dejado a Vietnam dividido y vulnerable a la influencia comunista, lo que alimentó la idea de que la caída de un país en el sudeste asiático podría desestabilizar toda la región (Gaddis, 2005). Según esta lógica, la expansión del comunismo podía afectar a países clave como Laos, Camboya, Tailandia y, eventualmente, a otras naciones más distantes.

El concepto de la teoría del dominó tuvo implicaciones profundas y fue fundamental para justificar la intervención de Estados Unidos en la guerra de Vietnam. No obstante, su impacto no se limitó al sudeste asiático, ya que también sirvió como justificación para el respaldo estadounidense a regímenes anticomunistas en América Latina, África y Oriente

Medio. Países como Chile, Nicaragua o Irán se convirtieron en puntos focales de la política exterior estadounidense, en un esfuerzo por evitar que sus gobiernos cayeran bajo la influencia de la Unión Soviética. Aunque la influencia de esta teoría disminuyó después de la derrota de Estados Unidos en Vietnam, su lógica persistió hasta el final de la Guerra Fría, moldeando las percepciones y acciones del gobierno estadounidense (McMahon, 2003).

En el caso de la Península Ibérica, la teoría del dominó adquirió una relevancia especial durante la última etapa del franquismo. Con la salud del general Francisco Franco en declive y su eventual muerte en noviembre de 1975, Estados Unidos observaba con inquietud la posibilidad de que España enfrentara un proceso similar a la Revolución de los Claveles en Portugal. Este levantamiento, ocurrido en abril de 1974, no solo había puesto fin a décadas de dictadura salazarista, sino que también había generado un período de inestabilidad política caracterizado por la creciente influencia de movimientos comunistas y socialistas. En este contexto, la proximidad geográfica y las similitudes políticas entre ambos países alimentaron las preocupaciones de Washington sobre la posible propagación de este fenómeno a España.

La situación se agravaba por las tensiones existentes en el Sáhara Occidental, el último territorio colonial español en África. La descolonización de este territorio planteaba un escenario potencialmente explosivo, en el que la retirada española podía desencadenar un conflicto regional. Marruecos reclamaba el territorio saharauí con el apoyo tácito de Estados Unidos, mientras que España enfrentaba presiones tanto internas como externas para abandonar el control del Sáhara. En este escenario, Estados Unidos veía en Marruecos un aliado estratégico para contrarrestar la influencia soviética en el norte de África, en contraste con Argelia, cuyo gobierno socialista estaba alineado con Moscú (Mundy, 2006).

La postura de Estados Unidos respecto al Sáhara Occidental se enmarcaba dentro de su estrategia global contra el comunismo. Washington temía que un conflicto prolongado en el Sáhara pudiera fortalecer la influencia de Argelia y, por extensión, del bloque soviético en el Magreb. Este temor no era infundado: Argelia ya era vista como un aliado importante de la Unión Soviética, y un vacío de poder en el Sáhara

podía convertirse en una puerta de entrada para la expansión soviética en el Atlántico norte del Trópico de Cáncer. La posibilidad de que la Unión Soviética obtuviera acceso a puertos estratégicos en la región fue una de las principales preocupaciones de la política exterior estadounidense durante este período.

Para mitigar estos riesgos, Estados Unidos actuó como facilitador en la negociación de los Acuerdos Tripartitos de Madrid en noviembre de 1975. A través de este pacto, España transfirió la administración del Sáhara Occidental a Marruecos y Mauritania, evitando un conflicto directo con Marruecos. Aunque este acuerdo fue percibido como una solución pragmática, también fue criticado por no resolver el problema de fondo, dejando al Frente Polisario, respaldado por Argelia, como un actor clave en el conflicto saharauí.

Desde el punto de vista español, el Sáhara Occidental no solo representaba un desafío externo, sino también un factor desestabilizador interno. Durante los últimos años del régimen franquista, España ya enfrentaba un aumento de huelgas, protestas y movimientos democratizadores. En este contexto, un conflicto armado con Marruecos por el Sáhara tenía el potencial de exacerbar las tensiones políticas y sociales dentro del país. La posibilidad de que surgieran divisiones dentro de las Fuerzas Armadas, como ocurrió en Portugal, era una preocupación real. En Portugal, el descontento militar provocado por las guerras coloniales en Angola, Mozambique y Guinea-Bisáu había sido un factor determinante en el colapso del régimen autoritario (Bengochea Tirado & Correale, 2020).

Estados Unidos veía con alarma la posibilidad de que España enfrentara un escenario similar, especialmente si el conflicto en el Sáhara se prolongaba. La retirada española del territorio bajo los Acuerdos Tripartitos de Madrid reflejó la urgencia del régimen por evitar una guerra colonial que pudiera catalizar movimientos revolucionarios internos. Este acuerdo fue percibido como una concesión política destinada a garantizar la estabilidad interna y facilitar una transición controlada tras la muerte de Franco (Leiva, 2019).

En última instancia, la teoría del dominó no solo influyó en las decisiones estratégicas de Estados Unidos en Asia y América Latina, sino también

en Europa y África. En el caso de España, este enfoque condicionó la postura estadounidense hacia la transición política del país, pero también respecto a su retirada apresurada del Sáhara Occidental. La combinación de un régimen autoritario en declive, la presión descolonizadora y las tensiones de la Guerra Fría convirtieron a la Península Ibérica y el Magreb en espacios de alta prioridad estratégica para Estados Unidos.

A través de su intervención como mediador en los Acuerdos Tripartitos de Madrid, Washington buscó minimizar los riesgos de un conflicto que pudiera desestabilizar tanto a España como al Magreb. Sin embargo, este enfoque dejó sin resolver problemas estructurales que persisten hasta hoy, como el conflicto en el Sáhara Occidental. Al mismo tiempo, las preocupaciones estadounidenses sobre un “efecto dominó” en Europa Occidental subrayan cómo la teoría del dominó moldeó profundamente la política exterior de Estados Unidos durante la Guerra Fría.

Las tensiones internas dentro de España, y singularmente en el seno de sus Fuerzas Armadas, que generó la solución adoptada merecen un espacio propio de reflexión. A fin de cuentas, la solución adoptada también supuso que el proceso de transición política español se iniciase bajo una serie de presiones que podrían tener consecuencias imprevisibles. No en vano la decisión de abandonar el territorio supuso un fuerte desgaste para el gobierno y para las instituciones del Estado, singularmente para la Corona, exenta de la complicidad de buena parte de las Fuerzas Armadas y de las estructuras más inmovilistas del régimen.

3. CONCLUSIONES

La Tercera Ola se inició con el proceso revolucionario portugués de abril de 1974. Este fue rápidamente identificado como un ejemplo posible para otros procesos de transición política que podrían considerarse inminentes. El más evidente a ese respecto parecía el de la dictadura española, visto el deterioro de la salud del general Franco y la incipiente movilización política y social. En el marco de la Guerra Fría continuaba vigente la *teoría del dominó*, por lo que la posibilidad de que un proceso de transición político inestable en un marco geográfico determinado terminase por suponer una alteración del *statu quo*

geopolítico era una interpretación presente en los análisis realizados por EE.UU. En este contexto debemos comprender el papel de EE.UU. como elemento facilitador de los acuerdos tripartitos de Madrid entre España, Marruecos y Mauritania. Facilitar el abandono pacífico del territorio por parte de España y su sustitución por otro vector proxy institucionalmente estable permitía que la inminente transición política española pudiera desarrollarse con menos riesgos para los intereses estratégicos de los EE.UU.

EE.UU. observaba con precaución el proceso revolucionario portugués y su potencial desestabilizador. Este potencial no sólo se ceñiría sobre la Península Ibérica a través de su posible extensión a España, sino también al marco de descolonización del último territorio español en África: el Sáhara Occidental. La posibilidad de que la caída de la ficha de dominó portuguesa terminase por arrastrar a España era una posibilidad factible. A su vez, el posible estallido de un conflicto colonial entre España y Marruecos por el Sáhara Occidental habría la posibilidad de que el régimen de Argel, proxy soviético, terminase por ofrecer una salida a la fachada atlántica al Norte del Trópico de Cáncer a los barcos de la Flota Roja. Tal escenario implicaría una alteración sustancial en el equilibrio geopolítico de la Guerra Fría, amenazando directamente los intereses occidentales en la región.

Nuestra principal conclusión de esta revisión bibliográfica destila en una hipótesis que deberá ser refrendada a través de la consulta de los archivos del departamento de Estado de los EE.UU.

Por otro lado, este estudio deja abierta la posibilidad para realizar un análisis de hasta que punto se produjo un proceso de ruptura interna dentro de las Fuerzas Armadas españolas como resultado del conflicto del Sáhara Occidental y del apresurado abandono del territorio. El malestar provocado por el abandono del territorio dentro de las Fuerzas Armadas resultó evidente. Si bien ya existían con carácter previo procesos de radicalización política en el seno de las Fuerzas Armadas españolas, el conflicto del Sáhara llegó a romper algunos límites como ya hemos señalado en algunas ocasiones. En sí misma, la solución pactista y abandonista del Sáhara también supuso la asunción de riesgos de cara a la próxima transición democrática, especialmente en lo que respecta

al proceso de legitimación del sucesor designado por Francisco Franco frente a las Fuerzas Armadas. Como propuesta de conclusión final, que también ayudaría a matizar nuestra hipótesis, planteamos que la solución escogida por EE.UU para evitar el *efecto dominó* de la revolución portuguesa en España y en el Magreb, supuso la asunción de otros riesgos. El principal de ellos fue exponer al sucesor de Francisco Franco a un evidente desgaste político frente al principal pilar sobre el que se había levantado el edificio político e institucional del franquismo durante cerca de cuarenta años: los ejércitos. A nuestro juicio, estos tres acontecimientos: revolución portuguesa, transición española y reestructuración del equilibrio geopolítico en la Europa Meridional y el norte de África deben ser analizados en conjunto. La perspectiva transatlántica de esta interpretación nos anima a pensar que la consulta de fondos archivísticos vinculados a los procesos de toma de decisiones en el marco de la Alianza Atlántica también podrían dar resultados positivos para refrendar nuestra hipótesis.

4. AGRADECIMIENTOS/APOYOS (APARTADO OPCIONAL)

Este texto se enmarca en los resultados del Proyecto de Investigación “Élites, tecnocracia y cambio político en Galicia y el norte de Portugal (1967-1977)” (PID2021-127140NB-I00, Investigador Principal: Prada Rodríguez, Julio) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Reino de España, que se desarrolla en el marco del Grupo de Investigación de Historia Contemporánea de la Universidad de Vigo (HC1), financiado a través del Programa de Consolidación y Estructuración de Unidades de Investigación Competitivas de la Xunta de Galicia (GPC-ED431B 2023/39, Investigador Principal: Rodríguez Lago, José Ramón).

5. REFERENCIAS

- Amaral, L., Marques, B. L., & Pereira dos Santos, J. (2022). Measuring the Carnation Revolution: A synthetic control analysis of economic crisis in Portugal (1974–1992). *Nova SBE Working Paper Series* (No. 641). <https://doi.org/10.2139/ssrn.4163026>
- Bengochea Tirado, E., & Correale, F. (2020). Modernising Violence and Social Change in the Spanish Sahara (1957–1975). *Itinerario*, 44(1), 33-54. <https://doi.org/10.1017/S0165115320000042>
- Calvo Gonzalez, O. (2007) American Military Interests and Economic Confidence in Spain under the Franco Dictatorship. *The Journal of Economic History*. 67(3):740-767. <https://doi.org/10.1017/S0022050707000290>
- Campos, Â. (2016). “I Was Just One More among Many”: A Mosaic of Ex-combatant Voices from the Portuguese Colonial War. In: Benmayor, R., de la Nuez, M.E.C., Prats, P.D. (eds) *Memory, Subjectivities, and Representation*. Palgrave Studies in Oral History. Palgrave Macmillan, New York. https://doi.org/10.1057/9781137438713_2
- Fishman, R. M. (1990). *Democracy’s Voices: Social Ties and the Quality of Public Life in Spain*. Cornell University Press.
- Gaddis, J. L. (2005). *The Cold War: A New History*. Penguin Press.
- González-Pola de la Granja, P. (2018). *Preparando la Transición: el General Manuel Díez-Alegría*. España: Dykinson, S.L.
- Gunther, R., Diamandouros, P. N., & Puhle, H. J. (1995). *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Johns Hopkins University Press.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Leiva, C. (2019). “Time of change” La prensa británica ante la muerte del general Franco. *Historia Actual Online*, 69-80.
- MacLennan, J.C. (2000). The Spanish Transition to Democracy and the European Community, 1975–77. In: *Spain and the Process of European Integration, 1957–85*. St Antony’s. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781403932679_6
- Martín-García, O.J. (2015). The End of the Carnival: The United Kingdom and the Carnation Revolution in Portugal. *Contemporary British History*. 29(2):199-221. <https://doi.org/10.1080/13619462.2014.970392>
- McMahon, R. J. (2003). *The Cold War: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.

- Mundy, J. (2006). Neutrality or complicity? The United States and the 1975 Moroccan takeover of the Spanish Sahara. *The Journal of North African Studies*, 11(3), 275–306. <https://doi.org/10.1080/13629380600803001>
- Olivas Osuna, J. J. (2014). The deep roots of the Carnation Revolution: 150 years of military interventionism in Portugal. *Portuguese Journal of Social Science*, 13(2), 215–231. https://doi.org/10.1386/pjss.13.2.215_1
- Rodríguez-Martínez R., Tulloch C. y Guillaumet Llovera J. (2015). La muerte de Franco y la Transición española a través de la prensa internacional: la visión periodística del Reino Unido, Francia, Italia y Estados Unidos. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 21(1), 193-205. https://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2015.v21.n1.49089
- Schmitter, P. C. (1999). Portugal: Do autoritarismo à democracia. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Treistman, J. (2012). The Colonial War revisited: Coding the military outcomes. *African Security Review*, 21(3), 68–74. <https://doi.org/10.1080/10246029.2012.685950>

LA PERSPECTIVA DE MUJERES LGTBIQ+ DE ANDALUCÍA SOBRE EL PAPEL DEL TERCER SECTOR Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ESTRATEGIAS PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

BELÉN RÍOS-VIZCAÍNO²⁰⁵

Universidad de Huelva

PILAR BLANCO-MIGUEL²⁰⁶

Universidad de Huelva

YOLANDA NAVARRO-ABAL²⁰⁷

Universidad de Huelva

ALFONSO CHAVES-MONTERO²⁰⁸

Universidad de Huelva

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, abordar abiertamente la significación y el reconocimiento del Colectivo LGTBIQ+ en España, ha supuesto un ingente esfuerzo de movilización e implicación. A pesar de la clandestinidad y la persecución; la denuncia de un sistema arbitrario con las diferencias y las minorías no heteronormativas y/o no binarias de género han estado presentes en su contribución a la dinámica de la construcción social. Una de las reconocidas Pioneras del Trabajo Social en nuestro país, y precursora del feminismo, Concepción Arenal, recogida en la obra de Capilla y Villadóniga (2004), escribió que “las fuerzas que se asocian para el bien no se suman, se multiplican”. Esta máxima puede describir cómo, lo que surge de un movimiento reivindicativo y en ocasiones

²⁰⁵ ORCID: 0000-0002-7300-8156

²⁰⁶ ORCID: 0000-0001-9928-8486

²⁰⁷ ORCID: 0000-0002-0438-844X

²⁰⁸ ORCID: 0000-0001-5861-3414

combativo e insurgente con las fuerzas opresoras, pasa a ser un objetivo en las agendas políticas. Y, por ende, se plasma y aborda en el ordenamiento jurídico, en las políticas sociales, en las instituciones públicas y privadas y en los créditos presupuestarios.

La Participación Ciudadana, desde la implantación de la Democracia española, en 1978, se ha constituido, en un Derecho Constitucional, donde los Poderes Públicos tienen que garantizarla en la “vida política, económica, cultural y social” (Art. 9.2 CE), promoviéndola desde el asociacionismo (Art. 21 CE). A nivel nacional, se sigue preservando el marco legislativo creado en 2002 que regula el Asociacionismo y la creación de Fundaciones, pero se dio paso a derogar con la Ley 45/2015, de 14 de octubre, la norma que regulaba el voluntariado desde 1996, para incluir otras modalidades y adaptarla a los nuevos perfiles y requisitos para desarrollarla. De forma simultánea, sale a luz, la Ley 43/2015, de 9 de octubre, para establecer, a nivel jurídico, el Tercer Sector de Acción Social, el cual, tendría como finalidades, entre otras, combatir el fenómeno multifactorial de la exclusión social, incrementado, en ese contexto espacio temporal por la crisis económica del 2008 que supuso la destrucción de empleo y el anclaje de la pobreza y desigualdad como resultados directos. Esta legislación, hace referencia a aquellas entidades de carácter privado y sin ánimo de lucro, cuya finalidad, se encuentra lejos de la acumulación del beneficio o del capital, y que promueven la iniciativa ciudadana. Ésta se ejercerá a través de la participación proactiva, el compromiso por la protección de los Derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; la defensa de la Democracia y del Estado de Bienestar para todas las personas, colectivos y comunidades sin distinción; el fortalecimiento y cohesión social. Aportando herramientas para incrementar la igualdad de oportunidades y el empoderamiento, especialmente de los sectores poblacionales o minorías más afectadas por la acumulación de necesidades y problemáticas, que se sitúan en esas “periferias” que se destacan por la vulnerabilidad y el malestar biopsicosocial. Igualmente, la Participación Ciudadana forma parte de los Objetivos básicos del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al instar que debe ser reflejada en la “elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas” (Art. 10.2, LO 2/2007, 19

de marzo). Las entidades sin ánimo de lucro insertas en el Tercer Sector, se convierten en las lanzaderas garantes de la Iniciativa Social, haciendo efectiva de forma transversal el conjunto de Valores y Principios Rectores, de nuestro Estado de Bienestar y Políticas Sociales, enfrentándose desde sus discursos y praxis, al “sexismo, xenofobia, homofobia y belicismo” (Art. 37.2 LO 2/2007, 19 de marzo). Andalucía, la ha consolidado en sus Sistemas Públicos de Protección, especialmente en el de Servicios Sociales, con la renovación de su Ley 9/2016, de 27 de diciembre, que se explicita en el Título I, Capítulo II (Arts. 14 – 23) y en su posterior lanzamiento del I Plan Estratégico de Servicios Sociales (2022-2026). Por un lado, establece un patrón participativo, preventivo, eficaz, eficiente e innovador, para lidiar con las causas y efectos que producen la marginación, la exclusión social o las carencias materiales y/o económicas, atribuyendo un papel transcendente no sólo a las instituciones públicas sino también a las privadas sin ánimo de lucro, a las redes formales e informales, al voluntariado social (Art.23) y a la ciudadanía en general (Art.22).

Se estructura dicha implicación, además, mediante el Consejo de Servicios Sociales de Andalucía y los descentralizados a nivel provincial y local (Art.16). Por otro lado, la Participación Ciudadana se propone como Principio Rector que debe estar presente en la “toma de decisiones y en el desarrollo y evaluación de las políticas sociales, prestando especial atención a la población más vulnerable [...] personas mayores y todas aquellas que tengan dificultades para hacer valer su acción y opinión” (Art. 25.j). Dedicar su Título IV, a la Iniciativa social y privada, destacando su papel de prestadora de Servicios Sociales y regulando la interrelación de la Administración Pública Autonómica y Local con las entidades del Tercer Sector, preferentemente, mediante los Consorcios Sociales (Arts. 101- 107) o las modalidades del Patrocinio, Mecenazgo y Partenariado. Los Servicios Sociales, tanto Comunitarios como Especializados, tendrán como una de sus finalidades, potenciar dicha participación. Para ello, promoverán las redes interpersonales y profesionales; la conformación del tejido asociativo; el fomento de la dinamización comunitaria con sus múltiples ventajas en el entorno relacional y las transformaciones locales por descentralizadas y próximas a la

población. Para ello, es indispensable incrementar la “adecuación del diseño, evaluar los servicios y detectar las necesidades reales de la población” (Subirats, 2007: 57).

Siguiendo a Schalock y Verdugo (2010), dentro de su Modelo de Calidad de vida, la participación en la educación, en los Servicios Sociales y sanitarios y otros, es un indicador inserto en las dimensiones que se exponen tales como bienestar emocional, autodeterminación, relaciones interpersonales, inclusión social, derechos que están, directamente relacionadas con los tres niveles de los Sistemas Sociales que influyen en las personas, es decir, en su Micro, Meso y Macrosistema.

En 2017, saldría a la luz su regulación jurídica específica, con la Ley 7/2017, 27 de diciembre, donde se acota su conceptualización, finalidades, organización y procesos para que, desde su ejercicio a nivel individual, colectivo y comunitario, se establezcan en la “dirección y gestión de los asuntos públicos autonómicos y locales”. Posteriormente, se aprobó la Ley 4/2018, 8 de mayo, de Voluntariado, actualizándolo como “acción solidaria organizada, y regulando los Derechos y Obligaciones” (Art. 1.b) y reforzando sus ejes de acción centrados, entre otros, en la “promoción y defensa de derechos individuales y colectivos” (Art. 6.1), en la denuncia, reivindicación, sensibilización y concienciación desde una perspectiva socioeducativa y crítica. Su transcendencia, ha calado en la normativa específica andaluza en materia de Diversidad Afectiva Sexual e Identidad de Género y en sus instrumentos planificadores, estratégicos, tácticos y operativos. Destacan la Ley 2/2014, 8 de julio, centrada en reconocer los Derechos de las personas “trans” y la Ley 8/2017, 28 de diciembre, cuyo objeto es garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación del Colectivo LGTBIQ+ ampliándolo a sus redes informales directas. En ambas, los valores inspiradores de la participación, se manifiestan en la lucha contra la discriminación y LGTBIQfobia en los diferentes ámbitos (sociolaboral, educativo, sanitario, jurídico, cultural, cívico, deportivo...) y se concreta en la implementación de Medidas de acción positiva (Art.7, Ley 8/2017) para que la igualdad sea realmente efectiva. Para reforzar los canales de coordinación interadministrativa e interinstitucional y la colaboración bidireccional y permanente, se aprueba el Decreto 9/2020, de 30 de

enero, para dar luz verde a la creación del Consejo Andaluz LGTBI. Su pretensión es implantar un modelo participativo, orientativo y asesor, contando con instituciones autónomas específicas (Instituto de la Mujer; Instituto de la Juventud...), con asociaciones, federaciones y fundaciones. Impulsando entre otras iniciativas, la inclusión integral, la erradicación de los discursos y delitos de odio y la gestión de conocimiento mediante estudios, informes e investigaciones, además de “propuestas y recomendaciones” (Art. 4). Al siguiente año, el Consejo de Gobierno de Andalucía, dio su conformidad para formular la I Estrategia para la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas LGTBI y sus Familiares (Acuerdo de 2 de marzo de 2021) que proponía un diagnóstico en profundidad, unos objetivos y líneas para su consecución, su estipulación de seguimiento y evaluación a cuatro años. Esta herramienta, nace para que la Comunidad Autónoma cuente con una “cultura de respeto a la diversidad” (Acuerdo. Segundo) centrada en la Diversidad sexogenérica y otras manifestaciones de Género.

Reseñar que a nivel autonómico se subscribió el Protocolo para la Inclusión Social de Personas LGTBI y la Prevención de la LGTBIfobia en los Centros de Servicios Sociales Comunitarios (2023), importante para la mejora de la calidad y ética de la intervención realizada por los equipos interdisciplinares. Además, otro avance en esta materia es que una vez que finalizó en 2020, el IV Plan de Voluntariado, se ha dado paso en enero de 2024 a la aprobación del I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación Ciudadana en Andalucía. Horizonte 2026. Por último, es trascendente la reciente aprobación a nivel nacional del Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre, que pretende implementar medidas positivas para que la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en las empresas sea real y efectiva. Los avances legislativos y planificadores deben seguir reforzando estas líneas y estrategias que tengan como finalidad una mayor inclusión y defensa del colectivo.

2. OBJETIVOS

En la investigación que precede a este artículo se establecieron cinco objetivos:

- 1. Ubicar la dinámica de la participación en el seno de la Diversidad Afectivo-Sexual e Identidad de Género, para la valoración de su alcance y potencialidades.
- 2. Mostrar el marco legislativo y competencial que señala el papel de las estructuras administrativas públicas y entidades del Tercer Sector, en el impulso de la incorporación del colectivo en la construcción de su propio espacio y del común.
- 3. Evidenciar los rasgos generales y específicos de la Iniciativa Social impulsada desde el Colectivo LGTBIQ+ y desde la Perspectiva de Género.
- 4. Señalar los obstáculos más relevantes, desde la perspectiva de mujeres del Colectivo, que han dificultado la aceptación de la Diversidad que representan.
- 5. Recabar información acerca de las potenciales barreras a la participación que se añaden desde la Desigualdad de Género y el Edadismo.

3. METODOLOGÍA

La Metodología utilizada es Cualitativa y/o Fenomenológica. De naturaleza Explicativa y Descriptiva. En la primera fase de la planificación, se realizó una búsqueda de entidades y se creó una base de datos de asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro LGTBIQ+ de Andalucía. Posteriormente, se iniciaron los contactos mediante diversos medios (correos electrónicos, llamadas telefónicas, envío de WhatsApp, y en algunos casos la visita a las sedes de las entidades según las reseñas oficiales de sus Redes Sociales). A destacar, a este nivel, la escasa participación y motivación encontrada, siendo “simbólica” la respuesta, sólo 3 entidades accedieron a contestar y participar. Otras 2 contestaron, pero declinaron la invitación, puesto que sólo podría participar la presidenta y no aseguraba su disponibilidad. Acentuar que esas entidades estarían conformadas por 1 o 2 personas “nominalmente”, sin que exista, realmente, un grupo de voluntariado ni personas socias.

Posteriormente, se establecieron contactos con otras entidades como organizaciones sindicales y partidos políticos. Reforzamos la captación con la Técnica de Snow Ball o Bola de Nieve, que fue más efectiva y nos permitió ampliar notablemente los contactos. La selección de la muestra ha sido Probabilística por Conveniencia. Para la recogida de información, de las percepciones, opiniones y bagaje experiencial se han utilizado 2 Técnicas Cualitativas, la Entrevista en Profundidad y la Observación Participante. Las Entrevistas se han realizado en las 8 provincias andaluzas, mediante contacto directos en 1 o varias ocasiones planificadas. La Entrevista con menor duración, sin contar las pausas o interrupciones, ha durado 3 horas y 25 minutos; la máxima, con las mismas condiciones 6 horas y 20 minutos. Finalmente, y por acotar el estudio, la muestra se ha centrado en la participación de 40 mujeres residentes en Andalucía, pertenecientes al Colectivo LGTBIQ+ estando en un intervalo etario de 40 a 70 años.

4. RESULTADOS

El Guión de la Entrevista consta de 40 Preguntas, de las cuales para este trabajo se han extraído 5, teniendo 3 de ellas, varios subapartados.

En primer lugar, se les preguntó sobre si consideraban importante la labor que desempeña el Tercer Sector específico en materia LGTBIQ+ (Asociaciones, Fundaciones, Organizaciones no Gubernamentales...), obteniéndose como resultado que el 100% de la muestra (40 entrevistadas) contestan afirmativamente, aunque consideran que deben ser más proactivas en la defensa de todos los ámbitos, necesidades y desafíos actuales que afectan al Colectivo.

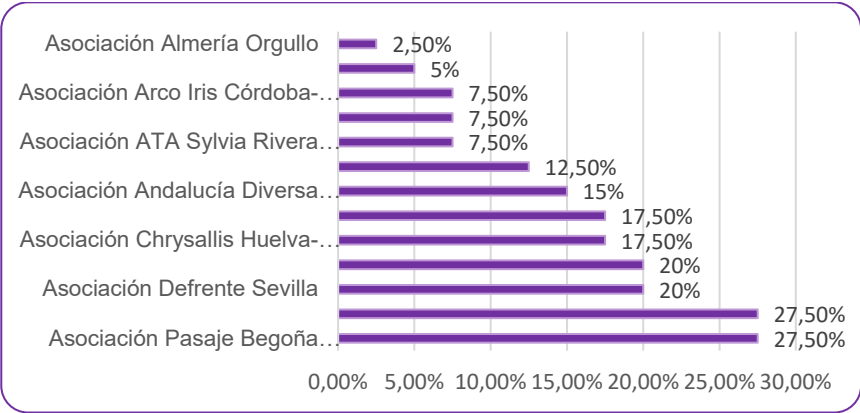
Otra cuestión fue conocer si participaban activamente en alguna entidad como voluntaria, socia o persona integrante de alguna Junta Directiva de Asociación o Patronato de una Fundación. La respuesta fue baja, ya que tan solo el 15% (6 mujeres) manifestaron pertenecer y participar activamente en una Entidad LGTBIQ+ sin ánimo de lucro. De las cuales, sólo el 7.5 %(3 mujeres) forman parte de los órganos de

representación y toma de decisiones de la entidad, concretamente de Asociaciones. El otro 7.5% (3 mujeres) manifiestan ser colaboradoras en iniciativas y actividades especialmente de formación, sensibilización y concienciación.

De igual modo nos interesó saber si conocían alguna entidad sin ánimo de lucro, específica en esta materia, en su provincia o en su defecto en otras ciudades andaluzas. El 100% de la muestra (40 entrevistadas) ha nombrado una entidad de su ciudad y/o provincia. Las mujeres pertenecientes a Málaga, Sevilla y Cádiz, han nombrado más entidades, entre 3 y 4, sin descartar que pudieran existir más, conociendo las nombradas por las iniciativas en fechas específicas y su presencia en medios de comunicación y redes sociales cuando las realizan y en actuaciones socioculturales, educativas o espirituales a lo largo del año. Las mujeres pertenecientes al resto de provincias, han coincidido en su totalidad en el escaso impacto e incidencia de las asociaciones y/o fundaciones propias. Es preciso subrayar, que quienes son residentes de Almería, Jaén, y Granada han mencionado una o dos, más conocidas por su trayectoria, pero no por su activismo. Quienes pertenecen a Huelva, expresan que han sido relevantes varios hechos que lo justifica, verbigracia, la creación de una Comisión LGTBIQ+ en la Corporación Local del Ayuntamiento; el nacimiento de una entidad específica para los derechos de las personas “trans” conformada mayoritariamente por jóvenes; la formación en Diversidad Afectivo-Sexual e Identidad de Género, básica y especializada, impartida en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Huelva e incluso la organización de la primera Cabalgata por la Conmemoración del Orgullo Gay en junio de 2023, con una importante participación ciudadana que destacó por su carácter reivindicativo a nivel político.

Por otro lado, subrayan que, al margen de las actuaciones señaladas, las entidades no están activas lo que provoca que se participe en entidades cercanas geográficamente, preferentemente, de Sevilla. Siguiendo el número de ocasiones que han sido nombradas por las entrevistadas, se encuentran las siguientes instituciones (véase gráfico 1).

GRÁFICO 1. Asociaciones más conocidas en materia de LGTBIQ+.



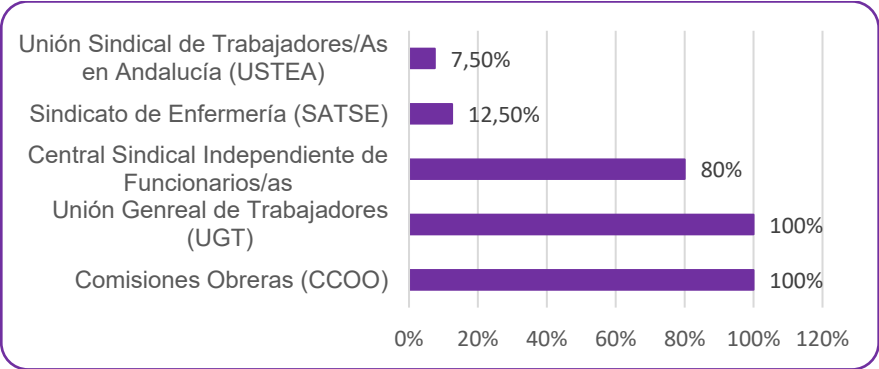
Fuente: elaboración propia (2024)

Otra cuestión que también resultaba de interés era conocer su opinión sobre si las aportaciones del movimiento feminista al colectivo LGTBIQ+ habían sido significantes o no. Concretamente se les preguntó: Desde su perspectiva, señale entre “Muy Significativa”, “Significativa” o “Insignificante” las aportaciones de los Movimientos Feministas respecto al Colectivo LGTBIQ+ y especialmente a la visibilización de las mujeres con Diversidad Afectivo-Sexual e Identidad de Género. Decir que el 97.5% de la muestra (39 entrevistadas) se han posicionado en la opción de “Muy significativa”, considerándolos, en líneas generales, como “plataformas clave en el empoderamiento y liderazgo de las mujeres”. Otra cuestión reseñada, respecto a los Feminismos, es que, aunque subyace actualmente una posición bicéfala y “dicotómica” respecto a las “Mujeres trans”, valoran de forma positiva el debate y la diversidad de opiniones “siempre y cuando no discriminen ni falten al respeto a las mismas”. De este porcentaje, la mayoría 97,4% (38 mujeres) no se adhieren a los discursos de la rama del feminismo trans-excluyente y 1, sí lo comparte, pero haciendo hincapié en que no está a favor de “discursos ofensivos ni otras formas violentas”.1 entrevistada (2.5 % de la muestra) valora como “significativa” dicha contribución y se posiciona a favor de la exclusión de las “mujeres trans” en el conjunto de la lucha de las mujeres lesbianas y bisexuales. Ninguna entrevistada ha señalado la opción “Insignificante”.

Asimismo, se consideró importante preguntarles sobre las aportaciones de otros agentes sociales. Concretamente se les preguntó: ¿Considera importante las aportaciones de otros Agentes Sociales como los Sindicatos? Situar la Respuesta entre: “Muy Significativa”, “Significativa” o “Insignificante”. El resultado obtenido fue que el 92.5% de la muestra (37 mujeres) señalan que su labor es “Muy Significativa”, seguido del 5% (2 mujeres) que manifiestan una actuación “Significativa” y, por último, el 2,5% (1 entrevistada) señaló la opción, “Insignificante”.

En esta misma línea se les preguntó sobre qué Sindicatos conocían siendo las respuestas las que se ofrecen en el gráfico 2.

GRÁFICO 2. *Sindicatos más conocidos*



Fuente: elaboración propia (2024)

Ahondando en esta información, se les preguntó si estaban afiliadas a algún Sindicato o lo ha estado a lo largo de su trayectoria profesional o laboral. Obteniéndose las siguientes respuestas: el 22.5 % de la muestra (9 entrevistadas) ha contestado afirmativamente y su motivación se ha centrado en la labor y contribución apreciable de las organizaciones sindicales respecto a la defensa de los derechos laborales y en la denuncia de situaciones que suponen una vulneración de los mismos, haciendo alusión todas, a la lucha contra el acoso laboral, acoso sexual, al acoso por pertenencia al Colectivo LGTBIQ+ y a la “doble discriminación por ser mujeres”.

También se consideró interesante preguntarles sobre si consideraban que las Entidades del Tercer Sector daban respuestas a las necesidades específicas de las personas mayores del Colectivo LGTBIQ+. El 87.5% (36 entrevistadas) menciona que dan respuestas especialmente en la visibilización y reconocimiento al Colectivo en general. El 97.5 % (39 entrevistadas) responde categóricamente que las Personas Mayores LGTBIQ+, “a pesar de todo lo que se ha luchado y sufrido por los derechos y libertades de las generaciones actuales, no tienen el reconocimiento ni el apoyo que se merecen y que necesitan en muchos sentidos”.

Misma pregunta se les hizo pero esta vez centrada en si consideraban que las Entidades del Tercer Sector daban respuestas específicamente a las Necesidades de las Mujeres a partir de la edad media-adulta y mayores. El 100 % responde categóricamente que “no” porque aún “estamos invisibilizadas” y “poco o nada reconocidas”. Coinciden en la existencia de un Sesgo de Género y desigualdad por la instauración de una estructura machista incluso, en las entidades LGTBIQ+, puesto que son dirigidas especialmente por hombres a pesar de que muchas de ellas hayan sido también constituidas por mujeres. Es decir, sus “figuras visibles” en actos sociales, políticos y culturales, además de los medios de comunicación provinciales o locales y en las redes sociales son, masculinas.

Por último, se les pidió que indicaran, al menos, una aportación o varias del Tercer Sector LGTBIQ+ que consideraran más relevante/s. Señalamos las funciones verbalizadas (explicitadas y agrupadas por similitud) por las entrevistadas según un orden de prelación determinado por la repetición de las respuestas:

- Visibilización del Colectivo LGTBIQ+ (100% de la muestra).
- Función Reivindicativa de los Derechos y Libertades Fundamentales del colectivo (100% de la muestra).
- Trabajo Preventivo (desigualdad hacia las mujeres en diferentes ámbitos; acoso escolar por Diversidad Afectivo-Sexual o Identidad de Género; discriminación laboral; acoso por razón de sexo; acoso por orientación sexual; discursos y delitos de odio; manifestaciones de LGTBfobia, etc.) El 77.5% de la muestra (31 entrevistadas) han explicitado textualmente la

“prevención” y se han recogido las materias que les suscitan mayor necesidad de intervención.

- Intervención desde un Enfoque Socioeducativo, Ético y Sensibilizador para fomentar los Derechos Humanos y especialmente la Igualdad e Inclusión integral de las personas LGTBIQ+ (medidas de acción positiva; impulso de la coeducación, transversalidad de género y educación en valores; conmemoración de los Días Internacionales específicos sobre la existencia de las Diversidades, de Memoria Histórica u otros acontecimientos relevantes).
- Fomento de la Participación política y sociocomunitaria del colectivo en todas las esferas (100% de la muestra), también en los espacios públicos y en los de toma de decisiones colectivas (9 entrevistadas es decir el 22.5 % de la muestra).
- Creación de centros específicos para personas mayores LGTBIQ+ de naturaleza pública y privada, donde el Tercer Sector haga funciones de seguimiento y fomento de participación, además de salvaguardar sus derechos en esa etapa de la existencia, que requiere de mayores cuidados y protección y concretamente, cuando se deriven por situaciones de exclusión social, por una situación de dependencia, discapacidad, enfermedades neurodegenerativas y/o por el deterioro físico y cognitivo progresivo del envejecimiento. En este sentido, lo han verbalizado 33 entrevistadas (82.5% de la muestra).
- 28 entrevistadas (70 % de la muestra) han expresado que están planteándose como alternativa convivencial, las Viviendas Colaborativas. Sí aun siendo autónomas requieren de más servicios o atenciones, poder compartir residencia con espacios individuales y comunes (si existen en su provincia o municipios cercanos, aunque algunas ya tienen constancia de sus requisitos, lugares, etc.). Y, por lo tanto, mencionan que también las instituciones privadas sin ánimo de lucro del Tercer Sector podrían convertirse en gestoras de las mismas, o ser impulsoras de una modalidad de Cohousing LGTBIQ+.

5. DISCUSIÓN

En primer lugar, señalar que, de los obstáculos señalados en la Metodología, es preciso sustraer conclusiones trascendentes. Por un lado, la escasa presencia, contribución y participación de las mujeres en el intervalo etario estudiado en las entidades LGTBIQ+ andaluzas. Por otro, la resistencia a la visibilización y exposición personal fuera de la “burbuja” grupal asociativa o entramado de amistades íntimas.

Mencionar que la motivación manifestada de todas las participantes, se ha centrado en la importancia de que sus testimonios vitales sirvan para que las generaciones presentes y futuras “tomen conciencia de que los derechos y libertades actuales han costado no sólo vidas, sino mucho sufrimiento y dolor personal”. Algunas expresaban textualmente “estar muy sorprendidas” porque se quisiera conocer y profundizar en sus experiencias integrales como parte del Colectivo, debido a que son conscientes que desde el espacio universitario el interés se ha ceñido a aspectos generales, pero no en la profundización de la perspectiva de las mujeres, de sus diversidades, “opiniones, sentimientos y emociones”. Otras entrevistadas, tras finalizar la Entrevista en Profundidad, han expresado que exponer su vida “haciendo un balance desde el pasado hasta el momento actual ha supuesto una catarsis”, una “liberación sanadora”, un “acto de vaciaje que no se había permitido con anterioridad”, una “revisión de un trayecto doloroso” o una “contribución urgente frente al peligro del odio y rechazo que están surgiendo por muchos frentes”. Teniendo en cuenta, que, en algunos casos, nunca habían hablado de su Diversidad fuera de su minoritario núcleo personal. Por ello, consideramos que sus aportes no sólo suponen engrosar el escaso o nulo conocimiento de las vivencias de las mujeres andaluzas LGTBIQ+ sino que nos ayudan a comprender y valorar los hallazgos, que van desde sacar a la luz experiencias traumáticas, el impacto de la negación de su Identidad, la vulnerabilidad ante la exposición a la exclusión familiar o sociolaboral, al descubrimiento de la capacidad humana a trascender y buscar todas los subterfugios viables para encontrar el sentido vital y el bienestar integral.

Conciben la Participación en la Iniciativa Social, como una herramienta ineludible para la Inclusión Social y el Fortalecimiento Comunitario. Las entrevistadas manifiestan una percepción muy positiva del papel de las Entidades Sociales no lucrativas (Tercer Sector) por fomentar y preservar los Valores y Derechos. Igualmente destacan la “incuestionable labor” de los “Feminismos” y de las Organizaciones Sindicales. De estos agentes sociales, reconocen especialmente, aquellas funciones que giran en torno a la información, sensibilización y concienciación a través de actividades y acciones (celebración y conmemoración de Días Internacionales; actuaciones educativas y formativas; jornadas y talleres; cinefórum; creación de “espacios seguros” para el encuentro y las interrelaciones, etc.).

Respecto a si los objetivos y finalidades de las entidades, son eficaces y eficientes a las problemáticas e intereses de las Mujeres LGTBIQ+, el posicionamiento es absoluto, al no considerarse que se tengan en cuenta, sus “necesidades o aspiraciones”. También, indican lo mismo, cuando son personas mayores, ya que les parece que la mayoría de actuaciones, medidas y demandas “se centralizan en la juventud”. Es preciso indicar, que la brecha es “interseccional” ya que se explicita un distanciamiento por Género, Diversidad y Edad. Precisan que hay que impulsar la Perspectiva de Género y que las asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales tienen que defenderla frente al androcentrismo, al patriarcado y al “machismo que ha subyugado e infravalorado siempre a las mujeres”.

Desde sus perspectivas y experiencias, en el presente y futuro el Tercer Sector, expresan que se debe contribuir incrementando la visibilización de la Comunidad LGTBIQ+, preservando sus derechos y libertades y “denunciando cuando se ninguneen o se vulneren”. Inciden que hay que amplificar los esfuerzos para garantizar su reconocimiento, especialmente el de las “mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales”. Cabe señalar, que mayoritariamente, excepto 3 entrevistadas (7.5 % de la muestra), no han verbalizado la “intersexualidad” ni a las mujeres “queer” ni otras orientaciones como la pansexualidad, demisexualidad y asexualidad, que actualmente pudieran ser más nombradas. Ninguna ha nombrado la lithsexualidad, escoliosesexualidad, grisexualidad,

antrosexualidad, sapiosexualidad u otras, porque prácticamente la mayoría “nunca habían escuchado esos nombres” y, por lo tanto, no tenían constancia “ni de su existencia”.

Las Entidades Sociales sin ánimo de lucro LGTBIQ+, son identificadas como plataformas impulsoras de la sensibilización y concienciación sobre la Diversidad Afectiva-Sexual e Identidad de Género. Igualmente, ven indispensable la labor preventiva respecto al acoso escolar por esta identificación, cuestión que se recoge desde la aprobación de Protocolos de actuación de la Orden de 20 de junio de 2011, en la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia hasta el III Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía (2024.-2027). También ante los discursos y delitos de odio, los cuales consideran que han aumentado por el auge de la ultraderecha en España y Andalucía, no porque no existieran, sino porque ahora, han vuelto a coger fuerza ya que no hay nada que les frene ni nadie que sancione sus insultos y ofensas. Esto se puede relacionar con el pensamiento de Lagarde, M. (2022: 3) a modo de efecto retroalimentador, “a mayor dominación genérica, clasista, racista, excluyente, mayor discriminación, desigualdad y estigmatización. Las categorías que definen al ser en las mujeres impactan la existencia, al ser convertidas en estigma”, lo que provoca como efecto dominó un deterioro en su autodeterminación, en la percepción como mujer-sujeto, en la bienandanza integral y en su “no presencia” en el espacio socio-temporal, entre otras consecuencias nocivas.

Estas instituciones específicas son consideradas espacios participativos y dinamizadores, que incentivan la gestión de redes informales y formales, mediante la interrelación a nivel personal y grupal, incidiendo positivamente, en la calidad de vida biopsicosocial. Además, consideran que promueven la Educación en Valores mediante actividades socioeducativas y culturales; con actuaciones pro saludables en materia sexual, como la prevención de enfermedades de transmisión sexual (citadas especialmente el Virus de la Inmunodeficiencia Humana - VIH y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida – Sida). Cuatro entrevistadas (10% de la muestra), además han indicado que aún en la actualidad es necesario hablar “no sólo del sexo, sino de la sexualidad de las mujeres”. Consideran que se las han desligado de esta dimensión,

situándolas de forma dicotómica y desde creencias irracionales. En un extremo, como “frías o vírgenes” que “huyen de las relaciones sexuales”. En otro, y sin necesidad de incluir sus expresiones textuales, dónde se las cosifica como objetos o reclamos sexuales, o están desprovistas de moralidad. Es decir, que terminan siempre siendo señaladas con estereotipos y connotaciones peyorativas.

Todas, consideran que el Tercer Sector tiene que contar en sus órganos decisorios (juntas directivas, patronato, consejos, etc.) con mujeres de “diferentes edades, características, circunstancias y formación” para que, dentro de la propia especificidad de la Diversidad, la visión feminista, ayude a aprehender otras realidades y demostrar que hay “otras formas de construir la sociedad o el mundo” (Shalock y Verdugo, 2010: 43).

La totalidad de la muestra, considera que las entidades a las que nos referimos debieran tener un “área o departamento” dirigido por personas mayores del colectivo, paritario en sus representaciones no sólo por Género sino por Diversidad Afectiva-Sexual e Identidad de Género. Serviría para, no sólo dar a conocer sus opiniones desde su mayor experiencia vivencial y conocimiento de los logros y retrocesos en esta temática. También, para ir trabajando por dignificar “los últimos años de vida”, puesto que han mencionado su preocupación ante un envejecimiento no activo ni participativo, la soledad no deseada, la pérdida de apoyos y redes informales (un porcentaje significativo lo ha concentrado en su pareja sentimental o amistades).

Respecto al apartado anterior, interrelacionar que una mayoría han manifestado entre otras emociones “miedo”, “inseguridad”, “desasosiego” o “desprotección” en relación a la posibilidad de ser residencializadas (o tener que hacerlo por una falta de autonomía personal) en diversas instituciones, (especialmente las de naturaleza privada – religiosa), como son los centros residenciales para personas mayores en situación de dependencia u otros (Centros de Día o de Noche...) Por otro lado, si han mostrado el deseo de que los centros públicos de la misma naturaleza, garanticen sus derechos a la Diversidad Afectiva-Sexual, Identidad y manifestaciones de Género. Han establecido la importancia que podría adquirir el Tercer Sector si se convirtiera en la plataforma de

otras alternativas, como las Viviendas Colaborativas (cohousing) o centros LGTBIQ+ que supusieran “espacios seguros para la vejez”.

6. CONCLUSIONES

La Persecución sociocultural, religiosa e ideológica de la Diversidad ha resultado ser un factor clave para la represión, negación y ocultación de la Diferencia Sexogenérica, atrasando la visibilización y defensa de los Derechos inherentes al conjunto de la ciudadanía. Esa desigualdad se agrava en el caso de las mujeres. Es destacable la transcendencia de los avances legislativos, planificadores y estratégicos y la colaboración conjunta de lo “público” y los agentes sociales, como las entidades del Tercer Sector, aunque es preciso mencionar que según la percepción de la muestra, estos espacios sociales y participativos no dan aún respuestas a las necesidades integrales de las Personas Mayores del Colectivo, que en el caso de las mujeres se incrementan por la Brecha de Género y la Discriminación Múltiple e Intersectorial.

La Participación individual, grupal y comunitaria, como Derecho fundamental de todas las personas, por ende también las pertenecientes al Colectivo LGTBIQ+, sirve para garantizar y seguir desarrollando (a pesar de los incipientes y ya no tan soterrados discursos y obstáculos de posicionamientos políticos contrarios a la igualdad para toda la ciudadanía), las directrices democráticas para fortalecer nuestras políticas sociales, los sistemas públicos de protección, la calidad de la atención; mayor optimización de servicios, prestaciones y recursos; incremento de la percepción positiva y confianza hacia las entidades públicas y privadas vinculadas; mejor gobernanza y transparencia en la gestión de planes, programas, proyectos y estrategias específicas y la orientación hacia la consecución de los objetivos y finalidades para eliminar las “fobias” y desigualdades hacia las colectividades diversas.

El Colectivo LGTBIQ+ y, especialmente las mujeres, deben estar en los órganos de toma de decisiones institucionales para garantizar su visibilización y posicionamiento. Para dar a conocer e intervenir, para la cobertura de sus aspiraciones sociopolíticas y necesidades concretas, entre ellas la inserción e inclusión en un mercado laboral, libre de

acosos, desigualdades y segregaciones por Diversidad y Género, en tanto permanezcan activas en este terreno. Es preciso tener en cuenta, que, dentro del Colectivo, subyacen otras interseccionalidades, y en el caso de las mujeres esto incrementa la Discriminación Múltiple. Por ello, variables como la edad, color, estatus económico, discapacidad, dependencia, pertenencia a minoría étnica, proceder de los movimientos migratorios, o solicitud de asilo, problemáticas con las drogodependencias, adicciones, salud mental o diagnóstico dual, trabajar en sectores tradicional e incorrectamente “masculinizados” o vivir en zonas rurales, deben ser tenidos en cuenta y ser valorados para ampliar las medidas y acciones compensatorias.

El Tercer Sector como brazo extensor de los derechos garantistas por los que velan las Administraciones y los Poderes públicos, deben seguir apostando desde su libertad no gubernamental y objetividad, por una reivindicación y denuncia crítica ante las estructuras o estamentos ideológicos que socavan la igualdad de trato y oportunidades. Desde su activismo, debe ser hilo conductor de la movilización de las aspiraciones de la sociedad, defendiendo especialmente a quienes se encuentran expulsadas hacia las “marginalidades” y “periferias” que son impuestas, entre otras razones, por consignas económicas, culturales, religiosas y de otras naturalezas axiológicas que retroalimentan los prejuicios y estereotipos hacia la otredad diferente.

Incluir a la Comunidad LGTBIQ+, desde el diseño de las propuestas y medidas hasta la evaluación de resultados de los planes, programas y proyectos de las instituciones públicas, significa invertir en una intervención idónea y clave para sus “esperanzas” grupales, desde su enfoque inclusivo y preventivo, incrementaría su empoderamiento. Por ello, la participación directa del Colectivo LGTBIQ+ y especialmente la de las mujeres, ayudará a superar la desigual distribución del poder y la representatividad en todos los ámbitos y esferas. Tal y como recoge Arnstein (1969) en su abordaje de los ocho grados de la participación ciudadana: “el poder es redistribuido a través de las negociaciones entre la ciudadanía “olvidada” y quienes son poseedores del poder” y que la eficacia en la consecución de los objetivos democráticos y expansivos de derechos de las instituciones sociales de carácter local se

incrementaría al ser lideradas por personas referentes y profesionales con especialización. Sería preciso extenderlo a las entidades LGTBIQ+.

Todo el Sector Público, Tercer Sector, Organizaciones empresariales y la sociedad en su conjunto tiene el reto y desafío de combatir de forma conjunta la Desigualdad de Género, la LGTBFobia y el Edadismo. Así podrán formar parte de una realidad que apuesta por la justicia social, la libertad e igualdad desde una perspectiva más humanista, ética e inclusiva. Una sociedad que apueste por quienes, por determinados discursos y dogmas son excluidos; para que puedan ser reconocidos sus derechos y libertades, inherentes a toda la ciudadanía; para que les empoderen y desde el propio impulso, las personas LGTBIQ+, nos sigan demostrando como expresa Cyrulnik, B. (2023: 255) que su “resiliencia es el arte de navegar por los torrentes”.

7. AGRADECIMIENTOS/APOYOS

Nuestro agradecimiento a las 40 mujeres andaluzas que han participado activamente en las Entrevistas en Profundidad, realizadas en este estudio, para poder asir e indagar en la mirada, experiencia y el posicionamiento de un sector del Colectivo LGTBIQ+ que ha sido acallado, silenciado y negado por la discriminación intersectorial y por las diversas manifestaciones de las violencias machistas que han sufrido por ser Mujeres y Diversas. Como personas “herederas y deudoras” de todos los valores y derechos que nos han legado y de la continuidad de su larga lucha, con esta aportación académica, nos unimos al deseo de Caso, A. (2024: 22) al querer “restituir a las olvidadas algo de lo que merecen y darles las gracias por su ejemplo, su valor y su libertad”.

8. REFERENCIAS

Caso, A. (2024). *Las Olvidadas*. Lumen.

Cabra de Luna, M.A, y De Lorenzo García, R. (2015). El Tercer Sector en España: Ámbito, Tamaño y Perspectivas. *Revista Española del Tercer Sector*, (1), 95-134.

- Capilla Pérez, A. y Villadóniga Gómez, J.C. (2004). *Los Pioneros del Trabajo Social: una apuesta por descubrirlos*. Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad de Huelva.
- Cyrulnik, B. (2023). *Los Patitos Feos. La Resiliencia. Una infancia infeliz no determina la vida*. Debolsillo Clave.
- Gómez Álvarez, J.J, (2022). Economía Social y Tercer Sector. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 141, e82255. <https://bit.ly/3O87obh>
- Lagarde, M. (2022). *Claves feministas para la autoestima de las mujeres*. Siglo XXI Editores.
- Palomo Triguero, E. (2013). *Cita-logía*. Editorial Punto Rojo Libros.
- IV Plan Andaluz del Voluntariado 2017-2020. (2017) (2024, 17 septiembre) Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado. Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Sevilla. <https://bit.ly/3Cyalzm>
- III Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía (2024-2027) La Infancia y la Adolescencia en el centro de la Transformación social. (2024, 7 noviembre). Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. Junta de Andalucía. <https://bit.ly/3YQidDB>
- I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación Ciudadana en Andalucía. Horizonte 2026. (2024, 18 de octubre) Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. Junta de Andalucía. <https://bit.ly/4ezPORj>
- Plataforma del Tercer Sector, (2020). El papel del Tercer Sector y su impacto social. p. 28. <https://bit.ly/40KIAxv>
- Protocolo para la Inclusión Social de Personas y la Prevención de la LGTBIfobia en los Centros de Servicios Sociales Comunitarios. (2023) (2024, 18 de octubre) Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. Secretaría General de Familias, Igualdad, Violencia de Género y Diversidad. DEMIUSAR SL. <https://bit.ly/4er6T6I>
- Shalock, R.L y Verdugo, M.A. (2010). *Calidad de Vida. Manual para profesionales de la educación, salud y servicios sociales*. Psicología Alianza Editorial.
- Sherry R. A. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224. <https://bit.ly/3AEHSar>
- Subirats, J. (2007). *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

9. REFERENCIAS NORMATIVAS

- Acuerdo de 2 de marzo de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la I Estrategia para la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas LGTBI y sus Familiares en Andalucía. BOJA núm. 43, de 5 de marzo de 2021, pp. 189-191. <https://bit.ly/3CDTvie>
- Acuerdo de 7 de junio de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía 2022-2026. BOJA núm. 110, de 10 de junio de 2022, pp. 9655/1 a 9655/3. <https://bit.ly/4hTxXP5>
- Acuerdo de 16 de enero de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación Ciudadana en Andalucía. Horizonte 2026. BOJA, núm. 15, de 22 de enero de 2024, pp. 40131/1 a página 40131/3. <https://bit.ly/3YQFIDp>
- Constitución Española (1978) BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. <https://bit.ly/48Q6QAi>
- Decreto 9/2020, de 30 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz LGTBI. BOJA núm. 25, 6 de febrero de 2020, pp. 24 a 34. <https://bit.ly/3USjBEL>
- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. BOE, núm. 73, de 26 de marzo de 2002, pp. 11981-11991. <https://bit.ly/4ftldui>
- Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOE, núm. 156, de 1 de julio de 2005, pp. 23460-23473. <https://bit.ly/4fkRHP>
- Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía. BOJA, núm. 126, de 3 de julio de 2006, pp. 10-16. <https://bit.ly/4fvBx04>
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE, núm. 68, de 20 de marzo de 2007, pp. 11871-11909. <https://bit.ly/4hS9GZq>
- Ley 2/2014, de 8 de julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía. BOJA, núm. 139, de 18 de julio de 2014, pp. 9-18. <https://bit.ly/3UU0tGj>
- Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social. BOE, núm. 243, de 10 de octubre de 2015, pp. 94844-94852. <https://bit.ly/3AMuv83>
- Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado. BOE, núm. 247, de 15 de octubre de 2015, pp. 95764-95784. <https://bit.ly/3AJSVz2>

- Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. BOE, núm.18, de 21 de enero de 2017, pp. 5415-5487. <https://bit.ly/4hIHcS9>
- Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. BOE, núm. 33, de 6 d febrero de 2018, pp.13792-13817. <https://bit.ly/4fJigI4>
- Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía. BOJA, núm. 10, de 15 de enero de 2018, pp. 12-41. <https://bit.ly/4evI0qG>
- Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado. BOE, núm. 127, de 25 de mayo de 2018, pp. 54412-54436. <https://bit.ly/3O7OwJp>
- Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía. BOE, núm. 189, de 9 de agosto de 2021, pp. 97276-97344. <https://bit.ly/40MER2k>
- Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. BOE, núm. 51, de 1 de marzo de 2023, pp. 30452-30514. <https://bit.ly/4fFyYsc>
- Orden de 20 de junio de 2011, por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas. BOJA, núm. 132, de 7 de julio de 2011, pp.12-22. <https://bit.ly/4fsWvga>
- Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre, por el que se desarrolla el conjunto planificado de las medidas para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en las empresas. BOE, núm. 254, de 9 de octubre de 2024, pp. 126961-126971. <https://bit.ly/3Cydz5W>

LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER EN LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN AUTONÓMICOS EN EL PERIODO 1980-2023: FACTORES EXPLICATIVOS Y RESULTADOS

MATEO JAVIER HERNÁNDEZ TRISTÁN

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Granada

1. INTRODUCCIÓN

El origen de la articulación del poder ejecutivo en coalición empieza a ser habitual como consecuencia de la racionalización del parlamentarismo bajo la perspectiva del constitucionalismo liberal británico. Este fenómeno, coincidente con el periodo de entreguerras, tenía como objetivo establecer los mecanismos institucionales necesarios para aumentar la estabilidad de los ejecutivos en un contexto histórico tan transcendental. De esta forma, se articularon los procedimientos de constitución, control y destitución de los gobiernos. Para ello, se fijaron los procesos para la investidura y mayorías requeridas, la moción de censura, la cuestión de confianza o la disolución parlamentaria y adelanto electoral (Porras, 2016) entre otros propios de los sistemas políticos democráticos occidentales.

De esta forma, una de las primeras experiencias más relevantes fue el denominado *bloc des gauches* que integró a toda la izquierda francesa con la pretensión de configurar un estado prekeynesiano y democrático. Lo mismo ocurrió con las alianzas liberales – laboristas en el Reino Unido en la configuración de reconocido *New Liberalism*. Una experiencia similar fueron los acuerdos alcanzados entre la socialdemocracia y los partidos democráticos en los *länder* alemanes con el objetivo de democratizar el sistema electoral prusiano y la Constitución del Segundo Imperio (Robles, 2000).

La formación de los gobiernos de coalición se intensificó tras la Segunda Guerra Mundial (Robles, 2000) en un contexto en el que era necesario consolidar los sistemas democráticos mediante la incorporación de más formaciones políticas a los gobiernos. El objetivo era el de aumentar y consolidar la legitimidad de los sistemas democráticos (Browne y Dreijmanis, 1982; Pidmham, 1986; Müller y Strøm, 2003).

Pasado este contexto de excepcionalidad, los gobiernos de coalición son más frecuentes en los sistemas parlamentarios multipartidistas en los que ninguna de las formaciones políticas consigue por sí sola la mayoría absoluta de la cámara representativa. Los acuerdos políticos se alcanzan, entre otros objetivos, para superar el proceso institucional de la investidura del presidente del gobierno y para que el ejecutivo disponga del respaldo parlamentario suficiente para poder desarrollar su acción política (Reniu, 2001). De igual forma, responde a otros procesos del sistema político como la aprobación de los textos legislativos o los órganos de extracción parlamentaria.

Es menos habitual la formación de Gobiernos de coalición en los sistemas presidencialistas ya que el mecanismo de elección del presidente del ejecutivo se realiza mediante voto directo de los ciudadanos o a través del Colegio Electoral. Sin embargo, sí hay circunstancias que propician que en estos sistemas haya ejecutivos de coalición. Entre otras destacan que el candidato a la presidencia haya concurrido bajo una coalición electoral o que haya un contexto de cohabitación entre las mayorías de la cámara de representantes y el partido del gobierno. En este último caso, para evitar el bloqueo institucional se pueden adoptar acuerdos de gobiernos de coalición o parlamentarios.

Los gobiernos de coalición son frecuentes en la mayoría de los países de la Unión Europea y a lo largo del tiempo como muestran infinidad de estudios (Strøm et al., 2010; Armstrong y Duch, 2010; Vowles, 2010; Evans, 2020). Tal es así, que en la actualidad todos los países miembros de la UE están formados por gobiernos de coalición a excepción de Bulgaria, Grecia y Malta (Ortiz, 2024).

España ha sido de los pocos países europeos en los que ha sido muy poco frecuente la configuración de este tipo de ejecutivo. La primera

experiencia coalicional a nivel nacional se configuró en enero de 2020, tras más de 40 años desde la restauración de la democracia y tras la repetición electoral del noviembre de 2019 (Reniu, 2019). En la actualidad, y una vez celebrados los comicios generales del 23 de julio de 2023, se materializó el segundo gobierno de coalición.

En cambio, en el nivel autonómico (Reniu 2014 y 2016; Delgado y Montables, 2019 y 2022) y local, sí han sido numerosas las experiencias de gobiernos de coalición. Tal es así, que el 41,7% de los ejecutivos en el marco autonómico en el periodo 1980-2023 han estado formados por más de una formación política. Además, han abarcado todas las comunidades autónomas, aunque con una participación muy desigual de este tipo de ejecutivos.

La configuración del poder de una forma compartida tiene multitud de perspectivas de estudio. Algunas de ellas son abordadas por el presente trabajo de investigación. En primer lugar, se realiza un análisis comparado del número de experiencias coalicionales en todas las comunidades autónomas, y su peso con respecto al total de ejecutivos.

Posteriormente, se señala cuáles son los componentes que forman parte del diseño institucional de los sistemas políticos y en qué medida éstos podrían condicionar la formación de los gobiernos de coalición.

A continuación, se detallan cuáles son los beneficios esperados por los partidos políticos en la configuración de los gobiernos de coalición y bajo qué criterios se distribuye el poder autonómico. Es decir, si el número de consejerías que tiene cada partido político responde exclusivamente a la magnitud parlamentaria que representa cada formación política en el apoyo al gobierno de coalición o si hay otros factores que lo determinen. Para ello, a partir de la identificación de todos los casos de gobiernos de coalición autonómicos en el periodo 1980-2023, se ha procedido a analizar la proporcionalidad entre el porcentaje de carteras y porcentaje electoral. De igual forma, se ha estudiado si las características del ámbito organizativo del partido, la posición que ocupa en el gobierno de coalición o en el espectro ideológico en el que se ubica el partido político condiciona la proporcionalidad.

1.2. EL FENÓMENO COALICIONAL AUTONÓMICO ESPAÑOL

Los más de cuarenta años de periodo autonómico en España han propiciado un elevado número de gobiernos de coalición. De los 252 gobiernos autonómicos formados en el periodo de análisis (1980-2023), un total de 105 han sido de coalición, es decir, un 41,7% del total. El alto número de ejecutivos de coalición ha deparado un mapa desigual en las comunidades autónomas.

Entre las regiones que destacan por el número de gobiernos de coalición están Cataluña, País Vasco, Islas Canarias, Cantabria, Aragón o las Islas Baleares. En todas ellas los gobiernos de coalición superan ampliamente el 50% de los casos. Sobresale en este grupo el caso de Cataluña, donde en el 88,9% de los gobiernos han estado formado por dos o más partidos. En este sentido, un factor explicativo a destacar ha sido el elevado número de coaliciones preelectorales de Convergencia Democrática de Cataluña y Unión Democrática de Cataluña bajo la fórmula de Convergencia i Unió (CiU) desde las primeras elecciones en 1980 hasta 2015. En otras comunidades autónomas, como Galicia y Cantabria, también se han formado gobiernos de coalición tras acudir a las elecciones en coaliciones preelectorales. Fue la denominada Coalición Popular (CP), formada por Alianza Popular (AP), Partido Demócrata Popular (PDP) y Partido Liberal (PL) en los primeros años de periodo autonómico.

Otro ejemplo de comunidad con un alto número de ejecutivos de coalición es Aragón. El Partido Aragonés (PAR) presidió el ejecutivo en los primeros gobiernos autonómicos y posteriormente ha formado parte de la mayoría de los gobiernos de coalición en pactos con PSOE o PP. Representa en ejemplo de partidos PANE cuya posición ideológica central le ha propiciado una compatibilidad ideológica para formar gobiernos con un partido político u otro. Otro ejemplo de este tipo de partidos, también denominados pivote, ha sido en Cantabria el Partido Regionalista de Cantabria (PRC).

Tal es la importancia de las formaciones PANE en estas comunidades autónomas mencionados que, en la inmensa mayoría de los casos en Cataluña, País Vasco o las Islas Canarias han estado presididos por este tipo de partidos. Estas comunidades autónomas, a la que podemos

sumar Navarra, se caracterizan por un sistema político regional multi-partidista donde en pocas ocasiones una fuerza política consigue la mayoría absoluta y el eje ideológico se encuentra anclado en una doble dimensión: izquierda-derecha y centro-periferia.

TABLA 1. *Los gobiernos de coalición en las comunidades autónomas (1980-2023)*

Comunidades autónomas	Gobiernos	Gobiernos de coalición	% Gobiernos de coalición
Andalucía	15	5	33,3
Aragón	15	10	66,7
Asturias	14	3	21,4
Cantabria	16	10	62,5
Castilla y León	15	3	20
Castilla-La Mancha	13	1	7,7
Cataluña	18	16	88,9
Comunidad Valenciana	13	4	30,8
Extremadura	11	1	9,1
Galicia	16	5	31,3
Islas Baleares	15	8	53,3
Islas Canarias	19	13	68,4
La Rioja	13	4	30,8
Madrid	15	1	6,7
Murcia	14	3	21,4
Navarra	14	7	50
País Vasco	16	11	68,8
Total	252	105	41,7

Fuente: elaboración propia.

En relación con las comunidades autónomas con menos gobiernos de coalición se encuentran Castilla-La Mancha, Madrid, Castilla y León o Extremadura. En todas ellas el número de ejecutivos de este tipo representan el 20% o menos. Destacamos el caso de Extremadura, donde el primer y único gobierno de coalición en esta comunidad autónoma se configuró tras las elecciones autonómicas de mayo de 2023, 40 años después de las primeras elecciones autonómicas de la región. En estas regiones con un bajo nivel de gobiernos de coalición se observa que hay un escaso o nulo peso parlamentario de los partidos PANE. De igual

forma, en la mayoría de las ocasiones un partido ha conseguido por sí solo la mayoría absoluta.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar cómo se distribuye el poder autonómico en el periodo de 1980 al 2023. Es decir, determinar si el número de consejerías que tiene cada partido político en el gobierno de coalición se determina en función de la magnitud al apoyo parlamentario que sostiene el gobierno de coalición.

Para cumplir el objetivo de la investigación, en primer lugar, se han identificado todos los casos de gobiernos de coalición de las 17 comunidades autónomas desarrollados en el intervalo temporal mencionado. Para tal identificación, se han seguido los criterios de Strøm (1990a). Es decir, se configura un nuevo gobierno tras cada elección legislativa, cambio de presidente, modificación de los partidos que integran la coalición en la composición partidista del gobierno, y los casos en los que se haya producido un cambio en la mayoría parlamentaria que sostiene al ejecutivo.

Posteriormente, se ha realizado al cálculo de la proporcionalidad entre el peso parlamentario y número de consejerías de la siguiente forma:

Para cada partido que forma el gobierno de coalición se ha calculado el porcentaje que representa el número de parlamentarios autonómicos conforme al total de las formaciones que integran el gobierno.

Seguidamente, se calcula el porcentaje del número de consejerías que ostenta cada partido con respecto al conjunto de áreas de gestión. En este aspecto es importante destacar que se ha procedido a sumar un (1) valor más al partido que ostenta la presidencia, con el objetivo de reflejar fehacientemente el peso real de cada partido.

Sobre cada partido analizado se procede a restar el porcentaje del peso parlamentario sobre la magnitud en el gobierno de coalición. El resultado indica si el partido está sobrerrepresentado (si es positivo) o infra-representado (negativo), al igual que la magnitud de la desviación. Del análisis se han excluido los ejecutivos configurados por coaliciones preelectorales. La explicación radica en la imposibilidad de obtener

fehacientemente el peso parlamentario que representa cada formación dentro de la coalición preelectoral.

Una vez se ha obtenido la matriz de datos, se ha procedido a realizar el análisis estadístico mediante el análisis de la media aritmética de los casos seleccionados al igual que las tablas de contingencia. Éstas son tablas de frecuencias que resultan de la distribución conjunta al relacionar o cruzar dos o más variables (López y Fachelli, 2015). Las variables analizadas y sus categorías son: ámbito organizativo del partido (PAE-PANE), la posición que ocupa en el gobierno de coalición (presidencia-secundario) y el espectro ideológico en el que se ubica el partido político (izquierda-derecha-centro).

3. MARCO TEÓRICO

En Ciencia Política hay un amplio consenso en la definición de los gobiernos de coalición. Estos son calificados como los ejecutivos que están formados por más de un partido político. Este concepto se aplica independientemente si los partidos políticos que forman los gobiernos de coalición han concurrido a las elecciones en solitario o en coalición electoral (Matas, 2000; Román y Ferri, 2003; Hobolt y Karp, 2010; Matas, 2021). De esta forma, se excluye de la definición de los gobiernos de coalición aquellos formados por un único partido pero que alcanzan acuerdos de legislatura con otras formaciones políticas sin la necesidad de entrar a compartir responsabilidades de gobiernos (Matas, 2000 y 2021). Estos son los denominados *support party* (Strøm 1984 y 1990b).

La formalización de los gobiernos de coalición, mediante el pacto entre las formaciones políticas, va precedida de un proceso de intercambio de información y de pretensiones mediante la negociación de un acuerdo político que los vincule (Jové, 2013).

El proceso de negociación no se encuentra regulado de una forma taxativa, aunque está ampliamente instaurado en el sistema político español en contextos en los que no hay mayoría absoluta que aquella formación política que ha ganado las elecciones es el que tiende a impulsar los procesos de negociación nombrando un órgano para ello (Robles,

2004). Sin embargo, puede suceder que el partido vencedor no disponga de los apoyos necesarios ni de la posibilidad de alcanzar acuerdos por incompatibilidad ideológica o de otra índole. Esto propicia que sean otros partidos políticos los encargados de iniciar el proceso de negociación que conduzca a la formación del gobierno.

El elemento central de la negociación de los gobiernos de coalición son los propios acuerdos de gobierno. Estos engloban, entre otros aspectos, las materias de distribución de los beneficios (*payoffs*) que se integran en cinco grandes bloques:

1. Número de las carteras de gobierno: la distribución de los máximos responsables en un gobierno, independientemente de su nivel administrativo. (gobierno central, comunidades autónomas, municipios, diputaciones, etc.) Como apuntan Browne y Franklin (1973) es la forma más identificable de la distribución del poder.
2. Medidas políticas acordadas: representan la acción del gobierno por los integrantes de la coalición y cuyo origen radica en la puesta en común de los programas electorales de las formaciones políticas coaligadas (Müller et al., 2008).
3. Áreas de responsabilidad: además del número de áreas de gestión, es también importante conocer cuál es su relevancia política y exposición pública, asumiendo también una preeminencia importante qué partido asume la portavocía del gobierno (Spragens, 2003; Pizzolante, 2004; Arceo, 2012).
4. Presupuesto de las áreas de gobierno: los recursos de los que dispone un área de gestión es otro indicador que se puede establecer en los beneficios de la negociación (Matas, 2021).
5. Capacidad de nombramiento de cargos políticos: ya sea en la estructura inferior del departamento del gobierno (secretario de estado, director general, etc.), la administración periférica o los cargos en entidades o empresas públicas de la administración.

En relación con el reparto de los beneficios de formar parte de una coalición, en la literatura sobre coaliciones hay un amplio consenso sobre que la recompensa obtenida por los partidos guarda una relación de

proporcionalidad con el peso parlamentario o su posición estratégica en las negociaciones (Browne y Mark, 1973; Laver y Schofield, 1998). De igual forma, también hay estudios que apuntan hacia una sobrerrepresentación de la formación que lideran el gobierno y aportan más parlamentarios al apoyo parlamentario de la coalición (Bassi, 2013).

Tal y como apunta Falcó (2013), los fundamentos que sustentan esta relación proporcional entre peso parlamentario y número de carteras en el gobierno se inician en la década de los sesenta con dos artículos de Gamson (1961a y 1961b). Una década más tarde también es demostrada por Browne y Franklin (1973). La recopilación de datos durante años y el análisis han evidenciado la confirmación de la “Ley de Gamson” por numerosos estudios (Laver, 1998; Falcó, 2013). En el marco autonómico español los distintos estudios han confirmado también su aplicabilidad (Falcó, 2013; Delgado y Montables, 2019 y 2022).

Asimismo, hay otras posturas que ofrecen una dimensión cualitativa en el reparto de carteras que establece que una formación puede optar a recibir un mayor número de carteras de las que le corresponde a cambio de que éstas tuvieran una menor relevancia, y viceversa (Verzichelli, 2008).

Partiendo de estos enfoques y de la aceptación mayoritaria de que el reparto del poder depende del peso que tiene la formación en el parlamento, pueden desarrollarse circunstancias del sistema político que hagan variar esta norma. Así, en aquellos parlamentos muy fragmentados donde la posición de un actor con poca representación sea vital para alcanzar el punto efectivo parlamentario para una investidura, su apoyo, ya sea para entrar a formar parte del gobierno de coalición o para un acuerdo de legislatura será más valioso y por lo tanto obtendrá un mayor reparto de beneficio del que le corresponde en función del peso de su grupo parlamentario.

Por otro lado, existen factores que en función de su diseño condicionan *per se* la configuración y frecuencia de los gobiernos de coalición. El primero de ellos al que hacemos referencia es el marco jurídico e institucional de cada sistema político. Es decir, las normas y procedimientos para la elección del presidente del ejecutivo. Este marco abarca distintos aspectos desde el nivel requerido del respaldo parlamentario para la

investidura, los plazos entre votaciones o quien es elegible para optar a la investidura. De igual forma, también se inserta en este marco cuáles son los mecanismos de control, censura del ejecutivo para su sustitución o potestad del presidente para la disolución anticipada de la cámara de representantes y convocatoria de las elecciones (Matas 2015 y 2021).

De igual forma, el sistema electoral configurado también determina la frecuencia de los gobiernos de coalición. En función de su diseño se favorece un sistema político proporcional o mayoritario derivado del sufragio de los electorales, tal y como apunta Nohlen (2004). Entre otros elementos del sistema electoral destacan la fórmula electoral, el tamaño de la circunscripción o la barrera mínima legal. En este sentido, está ampliamente constatado que las fórmulas electorales de asignación de escaños que represente propiciamente la voluntad ciudadana; una baja barrera electoral o un tamaño de la circunscripción elevado propicia un sistema electoral proporcional que favorece un sistema de partidos multipartidista. En cambio, las fórmulas electorales que no sean proporcionales, como aquellas que asignan todos los representantes a los partidos que ganen en la circunscripción, barreras electorales altas y el tamaño de las circunscripciones pequeño favorece la configuración de sistema bipartidistas.

Son numerosos los estudios y casos que relacionan directamente el sistema electoral proporcional y sistemas políticos multipartidistas con una mayor frecuencia de los gobiernos de coalición. En cambio, en los sistemas electorales mayoritarios se tiende a reproducir sistemas de partidos bipartidistas o de partido predominante, por lo que lo más habitual es la formación de un gobierno formado por un único partido (Duverger, 1954; Sartori, 1980; Lijphart, 1987 y 2012; Cox, 1997; Matas, 2015).

En el marco autonómico español la mayoría de los elementos de los sistemas electorales y procesos de investidura coinciden: tienen la misma fórmula electoral D'Hont, de forma análoga a elección de los representantes al Congreso de los Diputados, el Parlamento Europeo o las elecciones municipales. En los sistemas electorales de todas las regiones las listas son cerradas y bloqueadas. De igual forma, el periodo de campaña electoral es de 15 días.

La gran mayoría fijan la circunscripción en la provincia excepto tres regiones: el Principado de Asturias, que lo hace en tres comarcas (Occidente, Centro y Oriente); la Región de Murcia en cinco circunscripciones comarcales hasta la reforma electoral del año 2015 que determinó la provincia como única circunscripción y las Islas Canarias que tiene una circunscripción mixta de la provincia y región.

En relación con la barrera electoral todas las comunidades autónomas lo establecen en el 3% o el 5%, a excepción de las Islas Canarias que lo ha modificado hasta en tres ocasiones. Tras la reforma del año 2018, en vigor, la barrera electoral para obtener representación se sitúa en el 15% en la circunscripción insular, o haber obtenido al menos el 4% en la totalidad de los votos emitidos en las islas de la Comunidad Autónoma.

En relación con el proceso de investidura, en todos los casos se requiere la mayoría absoluta en primera votación de la cámara representativa para ser investido presidente y la mayoría simple en la segunda. En todas las comunidades autónomas el candidato a la investidura debe de ser miembro del parlamento regional.

Finalmente, hay otros factores que también condicionan la formación de los gobiernos de coalición más allá de los propios del sistema político, como son: la compatibilidad ideológica de los partidos políticos políticas que forman parte de una negociación o los factores históricos que determinan los gobiernos de coalición. Estos últimos hacen referencia a las experiencias anteriores que han tenido las alianzas gubernamentales (Matas 2000, 2015 y 2021).

4. RESULTADOS

De la investigación realizada en el presente trabajo se observa que en términos agregados hay una relación casi perfecta entre el porcentaje que representa cada grupo parlamentario sobre el total de los parlamentarios que apoyan al ejecutivo y el porcentaje de áreas de gobierno que cada partido ocupa en el ejecutivo. Tal es así, que en los 73 casos de los partidos que ejercen la responsabilidad de la presidencia el valor medio obtenido es de 0,004%. Hay una relación perfecta entre los parámetros analizados. En el resto de las ocasiones, los partidos que no han

ostentado la presidencia y por lo tanto ocupan una posición secundaria, han obtenido una ligera infrarrepresentación en valores medios del -0,35% en los 95 casos analizados.

Si cambiamos el enfoque del análisis hacia el número de veces que un partido está sobrerrepresentado o infrarrepresentado en función de la posición que ocupa en el ejecutivo de coalición, se constata que la presidencia tiene una posición más favorable. De esta forma, obtiene una sobrerrepresentación en el 54,8% de los casos analizados, mientras que las otras formaciones lo consiguen en un porcentaje menor (46,3%). Solo en un caso, hay un equilibrio exacto en la proporcionalidad entre todas las formaciones políticas de un gobierno de coalición.

Desde la perspectiva del ámbito organizativo de los partidos, es decir, si son partidos de ámbito estatal (PAE) o de ámbito no estatal (PANE) también hay diferencias sustanciales. Tal es así, que los PAE están infrarrepresentados en un -0,58% en valores medios mientras que las formaciones PANE están sobrerrepresentadas en un 1,3%. Estos resultados se ajustan también al número de veces que los partidos de ámbito no estatal están sobrerrepresentados (56,3%) sobre los de ámbito estatal (42,7%).

La situación de infrarrepresentación en valores medios y en número de ocasiones de las formaciones PAE tiene una explicación: los dos principales partidos de este grupo experimentan valores negativos en todo el periodo autonómico. De esta forma el PSOE tiene una infrarrepresentación agregada del -2,67% y en el 64% de los casos en los que ha formado parte de un gobierno de coalición. El Partido Popular ofrece datos sensiblemente peores en relación con los valores medios (-3,67%) mientras que ha estado infrarrepresentado en el 56,52% de las ocasiones.

Como última variable, también se observa una diferencia significativa en la proporcionalidad en función de la posición ideológica de las formaciones políticas. Los partidos ubicados ideológicamente en el “centro” son los que tienen un mejor dato con una sobrerrepresentación del 3,58% en valores medios y en el 66,7%. Los ubicados en el bloque de la derecha, adquieren también una sobrerrepresentación del 0,96% y en el 53,1% de los casos. Finalmente, sólo experimentan un retraso

agregado las formaciones ubicadas en la izquierda. Su infrarrepresentación es del -0,82% y en el 54,8% de los casos.

5. CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación nos han permitido seguir profundizando en el estudio de los gobiernos de coalición en el marco autonómico. Como se ha mostrado, supone una articulación del poder ejecutivo muy frecuente en las comunidades autónomas y elegida por los partidos políticos en los contextos políticos en los que ninguna formación alcanza por sí sola el punto efectivo de la investidura. La configuración de este tipo de gobiernos requiere, entre otros procesos, una negociación, formalización del acuerdo y el reparto de los beneficios. En este último destaca la distribución del reparto partidistas de las áreas de gestión.

En este marco de la investigación, podemos afirmar que la frecuencia de estos gobiernos de coalición muestra un mapa desigual a pesar de que las regiones comparten la mayoría de las características del marco institucional. Es decir, los sistemas electorales autonómicos y procesos de investidura comparten la inmensa mayoría de las características y las pequeñas diferencias no son ni limitadoras ni impulsoras de los gobiernos de coalición determinantes.

La explicación de la variación significativa del número de gobiernos de coalición radica en la configuración de los sistemas de partidos regionales. De esta forma, se aprecia que hay un mayor número de ejecutivos de coalición donde los ciudadanos no otorgan mayorías absolutas a una formación política, el sistema de partidos no está dominado exclusivamente por el eje izquierda-derecha y las formaciones PANE tiene especial relevancia.

Los datos que ofrecen la investigación demuestran que el porcentaje de escaños de cada formación política sobre el total de los partidos que apoyan parlamentariamente al ejecutivo de coalición determina el número de carteras que se le asigna a cada formación en los acuerdos políticos.

La relación directa entre la magnitud parlamentaria y el porcentaje de áreas de responsabilidad en el gobierno no impide que haya una ligera sobrerrepresentación de los partidos que ostentan la presidencia del

ejecutivo y las formaciones políticas de ámbito no estatal (PANE). Esta última sobrerrepresentación de los PANE puede responder a su posición de “partido pivote” que asume una parte de estos partidos políticos. Tienen una posición estratégica que les posibilita alcanzar acuerdos de gobiernos de coalición con la mayoría de las formaciones políticas por su compatibilidad ideológica. De esta forma, tienen una posición de mayor fuerza en el proceso de negociación.

Finalmente, se demuestra que el componente ideológico de las formaciones políticas en el eje izquierda-derecha también condiciona el nivel de representación en los gobiernos de coalición. Mientras que los ubicados en la derecha o en el centro tienen una sobrerrepresentación, por el contrario, los ubicados en la izquierda están infrarrepresentados.

6. REFERENCIAS

- Arceo Vacas, A. (2012). El portavoz en la comunicación de las organizaciones: Fundamentos teórico-prácticos. Universidad de Alicante.
- Armstrong, D. y Duch, R. (2010). Why can voters anticipate post-election coalition formation likelihoods?. *Electoral Studies*, 29(3), 308-315. doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.0077
- Browne, E. C. y Franklin, M. N. (1973). Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies. *The American Political Science Review*, 67(2), 453-469. doi.org/10.2307/1958776
- Browne, E. C. y Dreimanis, J. (1982). Government coalitions in West European. Longman. doi:10.1017/S000842390003167X
- Cox, G. W. (2003). La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Gedisa.
- Delgado Fernández, S. y Montabes Pereira, J. (2019). Los gobiernos de coalición: mayorías, minorías y coaliciones. En N. Lagares, C. Ortega y P. Oñate, *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016* (pp. 409-425). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Delgado Fernández, S. y Montabes Pereira, J. (2022). Los gobiernos: la nueva gobernanza autonómica. En F. J. Lerra, N. Lagares y J. Montabes, *Las elecciones autonómicas (2017-2019)* (pp. 403-418). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Duverger, M (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. John Wiley & Sons.

- Evans, M. (2020). *Coalition Government as a Reflection of a Nation's Politics and Society: A Comparative Study of Parliamentary Parties and Cabinets in 12 Countries* book cover. Routledge.
- Falcó-Gimeno, A. (2013). El reparto de poder en los gobiernos de coalición autonómicos. La ley de Gamson en España. En J. M. Reniu, *Pactar para gobernar: dinámicas coalicionales en la España multinivel* (pp. 179-204). Tirant lo Blanc.
- Gamson, W. A. (1961a). An experimental test of a theory of coalition formation. *American Sociological Review*, 26(4), 565-573.
doi.org/10.2307/2090255
- Gamson, W. A. (1961b). A theory of Coalition Formation". *American Sociological Review*, 26(3), 373-382.
- Hobolt, S. B. y Karp, J. A. (2010). Voters and coalition governments. *Electoral Studies*, 29(3): 299-307. doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.010
- Jové, J. M. (2013). La negociación de un gobierno de coalición. En J. M. Reniu i Vilamala, *Pactar para gobernar: dinámicas coalicionales en la España multinivel* (pp. 127-153). Tirant lo Blanch.
- Laver, M. (1998). Models of government formation. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 1-25. doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.1
- Laver, M. y Schofield, N. (1998). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. University of Michigan Press,
- Lijphart, A. (1987). *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*. Ariel.
- Lijphart, A. (2012). *Modelos de democracia formas de gobierno y resultados en 36 países*. Ariel.
- López Roldán, P. y Fachelli, S. (2015). *Metodología de la investigación social cuantitativa*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Matas Dalmases J. (Eds.). (2000). *Coaliciones y gobernabilidad*. Institut de Ciències Polítiques y Socials.
- Matas Dalmases, J. (2015). *La formación de un gobierno en coalición*. Tirant lo Blanch.
- Matas Dalmases, J. (2021). *Guía para formar un gobierno de coalición*. Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Müller, W., y Strøm, K. (2003). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press.
- Müller, W. C. y Strøm, K. (2008). *Coalition Agreements and Cabinet Governance*. En K. Strøm, W. Müller y T. Bergman (Eds.), *Cabinets And Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle In Western Europe*. Oxford University Press.

- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción.* Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- Ortiz de Zárate, R. (1 de agosto 2024). Un repaso a los 27 gobiernos que componen la UE y los de otros 11 países europeos.
www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/cuales_son_los_gobiernos_europeos_partidos_coaliciones_primeros_ministros
- Pidmham, G. (1986). *Coalitional Behaviour in Theory and Practice: an Inductive Model for Western Europe.* Cambrigde University Press.
- Pizzolante, I. (2004). *El poder la comunicación estratégica.* Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Reniu i Vilamala, J. M. (2001). *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977 - 1996.* Universidad de Barcelona.
- Reniu i Vilamala, J. M (Eds.). (2014). *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas.* Atelier.
- Reniu i Vilamala, J. M. (2016). La experiencia de los Gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas españolas. Un balance. *Sistema: revista de ciencias sociales*, (244): 45-60.
<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/104722>
- Reniu i Vilamala, J. M. (2019). ¿Reticencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobiernos estatales de coalición en España. *Administración & Ciudadanía (A&C)*, 14(2), 141-154.
doi.org/10.36402/ac.v14i2.71
- Robles Egea, A. (2000). El estudio de las coaliciones políticas. En J. Matas Dalmeses (Coord.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, (pp. 21-59). Institut d' Edicions de la Diputació de Barcelona.
- Robles Egea, A. (2004). Negociaciones, payoffs y estabilidad de los gobiernos de coalición. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (126), 91-112.
- Román Durá, P. y Ferri Marugán, J. (2003). Gobiernos y estrategias de coalición. *Política y Sociedad*, 40(2), 13-24.
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0303110013A/23767>
- Spragens, W. C. (2003). *New Media for the New Millennium: Federal and State Executive Press Aides and Ambition Theory.* University Press of América.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos.* Alianza.

- Strøm, K. (1985a). Governi di minoranza e democrazie parlamentari. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 15(2), 167-204.
doi.org/10.1017/S0048840200003129
- Strøm, K. (1990a). A behavioral theory of competitive political parties. *American Journal of Political Science*, 34(2), 565-598.
www.jstor.org/stable/pdf/2111461.pdf
- Strøm, K. (1990b). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press.
- Strøm, K., Müller, W. y Bergman, T. (2010). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press.
- Vowles, J. (2010). Making a difference? Public perceptions of coalition, single-party, and minority governments. *Electoral Studies*, 29(3), 370-380.
doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.006
- Verzichelli, L. (2008). Portfolio Allocation. En K. Strøm, W. Müller y T. Bergman, *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press.

POLÍTICA Y DIVERSIDAD: CLAVES DEL CONTEXTO, LA PERCEPCIÓN Y EL POSICIONAMIENTO DE MUJERES LGTBIQ+ DE ANDALUCÍA

BELÉN RÍOS-VIZCAÍNO²⁰⁹

Universidad de Huelva

ALFONSO CHAVES-MONTERO²¹⁰

Universidad de Huelva

PILAR BLANCO-MIGUEL²¹¹

Universidad de Huelva

YOLANDA NAVARRO-ABAL²¹²

Universidad de Huelva

1. INTRODUCCIÓN

Entendemos que el Posicionamiento Político es una variable más de los hechos sociales que acontecen en una realidad social total. Si se abstrae del conjunto y se ilumina con el foco de la indagación pormenorizada, no es sino para tomarlo como punto de partida del que y al que llegan otros vectores de ese entramado. No obstante, cabe decir que, como parte, no será posible ver su naturaleza y su fuerza configurativa sin partir de la complejidad holográfica. Un posicionamiento no es más que resultado de una decisión. Ubicarse en un punto desde el que conocer el espacio que nos rodea, y desde el que lanzar una propuesta de relación a las otras personas significantes. Por lo tanto, en la medida en que formamos parte del todo, el todo nos llega y nos vincula. Lo que intercambiamos estará sujeto al balance de pérdidas y ganancias que se haga

²⁰⁹ ORCID: 0000-0002-7300-8156

²¹⁰ ORCID: 0000-0001-5861-3414

²¹¹ ORCID: 0000-0001-9928-8486

²¹² ORCID: 0000-0002-0438-844X

en cada momento y para la materia de que se trate. Tratar el por qué y el para qué de un posicionamiento, político, en este caso, requiere, al menos, de un boceto de las coordenadas espacio temporales de las que se ha alimentado, lo ha facilitado u obstaculizado. Es, pertinente tener en cuenta las debilidades y fortalezas provenientes de una determinada posición personal y/o colectiva. Abordar la dinámica de una sociedad surgida en un periodo histórico próximo, pudiera parecer que permitiría dar razón de lo acontecido de manera más fácil y certera, pero lo cierto es que en este momento venimos asistiendo a una aceleración difusa, no controlada, que complejiza las conclusiones y las hace inestables en su uso y alcance. Si atendemos a la génesis de la modernidad histórica diríamos que partió configurando un estado de convivencia política, social y económica basado en el convencimiento de que el pacto, el respeto e inclusión, serían no solo aplicados en nuestros entornos próximos también constituirían una señal de identidad que inspiraría a otras realidades geo-espaciales que entendíamos en desarrollo. Glosar ese todo social donde ubicar el significado del posicionamiento político de un colectivo doblemente específico, en tanto parte y variable, mujeres pertenecientes al Colectivo LGTBI+ nos lleva, a mostrar algunas claves de su contexto eco-bio-psico-social.

Coincidimos, con Han, B-C (2019) cuando de partida, entendemos que, “la intencionalidad de la modernidad ha sido un proyectarse. Dirigirse a un objetivo [...] tener una meta”. Este tipo de vector convivencial “presuponía un proceso lineal impelido”, dice el autor, “por la sincronización y la aceleración” (p. 52) Los hechos se repetían, competían y ocupaban un lugar interrelacional lógico; se estructuraban al servicio de la meta intencionalmente dirigida: desarrollo, progreso, trascendencia de principios y valores, en resumen, equilibrio en los intercambios, con independencia de las estructuras naturales y/o configuradas artificialmente donde éstos se dieran. Así lo expresaba Han, B-C (2019): “la narración del progreso [...] otorga al tiempo un sentido y una significación” (p. 50). Respecto a la “aceleración”, argumentaba, “resulta sensata y deseable en virtud de un objetivo que se espera tenga lugar en un futuro” y, “nuestro siglo avanza sobre raíles de hierro hacia un objetivo esplendido y grandioso” pero, avisaba: “a medida que avanza

aumentará el vigor de su velocidad” (p. 51). Así explicado, la cuestión medular, tiene más que ver con articular la respuesta al interrogante de: ¿qué o quiénes determinan los tiempos, las “metas volantes”, las desventajas y beneficios de ese progreso y crecimiento? Ésto es importante porque se demuestra que no existe una única lógica causal y que los intercambios no siempre están sujetos al equilibrio de fuerzas y que la racionalidad de las pretensiones individuales y/o colectivas no están necesariamente, sincronizadas ni expresadas cabalmente. Además, si atendemos a la deriva bio-societal, presente, cabe, cuestionar las pretendidas cualidades del escenario descrito, por articularse en beneficio de una determinada concepción de parte. De hecho, el posicionamiento convivencial tras el error aniquilador del último siglo (II Guerra Mundial, 1942-1945) no sólo ha frenado la dinámica expansiva de paradigma lineal, sino que se ha ido diluyendo de manera cada vez más rápida. Es tal la dinámica de la autoaniquilación que las estructuras del pacto social que lo hicieron posible, empiezan a semejarse a entramados quizás formalmente impecables, pero sustancialmente debilitados, cuestionados y desigualmente adscritos.

Las bases, de una sociedad asentada en pilares, normativamente definidos, han ido desapareciendo o están siendo cuestionadas, allí donde se articularon territorialmente. Han dejado de formar parte de un “programa” transversal, con independencia de la ideología que pretenda marcar las intenciones organizativas de la convivencia y los intercambios en sus diversas naturalezas. Una deriva bloqueante, negacionista y distópica ha ido minando el mascarón de proa de la nave que conducía a la humanidad a metas donde el todo planetario ocupaba su lugar y haría viable un bienestar integral. Las explicaciones de tal situación vienen siendo dadas desde instancias científicas reconocidas, la antropología, sociología, psicología, economía, filosofía y las ciencias de la intervención, como el Trabajo Social. Con diversos matices y conclusiones, podemos seleccionar a Bauman, Z. (2004) para ilustrar lo que se venía predicando como conveniente en el devenir social y lo que acontece. Frente a una dinámica sólida, una “modernidad pesada” (p. 60) en su terminología, el escenario que se perfila con fuerza arrolladora es la “modernidad líquida”, con todos los atributos de los

elementos fluidos. En la dinámica de los intercambios sociales (materia, poder y ritmo) “ni el capital ni el trabajo deseaban moverse [...] la cohabitación estaba repleta de ruido y de furia [...] de hostilidad” La bisagra compensadora de los desequilibrios de poder respondía a la inercia de sus vaivenes. La “revolución y el Estado de Bienestar fueron las 2 consecuencias inevitables de la situación que impedían que el descompromiso se convirtiera en una opción viable y factible” (p.125) Sin embargo, en la “modernidad fluida” que ha ido imponiéndose, en todas las estructuras que ordenan la sociedad asistimos a cambios paulatinos pero masivos. Quizás, la deriva más insidiosa, por destructiva, sea el refuerzo de la idea de que la persona como unidad es una realidad posible, los esfuerzos realizados en la imagen de que los vínculos y relaciones compensadas y el equilibrio de los intercambios, han ido siendo sustituidos por la competencia, la negación de la otredad y el cuestionamiento de los valores comunitarios. Mientras se sostenía la representación de “aldea” se fraguaba la implantación definitiva de la globalidad homogeneizante. Homogeneidad en la negación de la diversidad y la otredad, en su imprescindible desigualdad.

Quizás podamos resaltar el vector que está imprimiendo esa lógica aniquiladora trayendo a colación lo que viene a decir Bauman, Z. (2004) “el trabajo humano ya no ata al capital”. La extracción de la riqueza se ha vuelto definitivamente globalizada, no atada al territorio, no comprometida con la fuerza del trabajo, a poco prescindible, ahora también digitalmente. Quizás hayamos permitido que se perfeccionen y nos superen las lógicas económicas que ha terminado por contaminar la cotidianidad. Quizás hayamos tardado tanto en universalizar las tan elogiadas bondades de las que disfrutábamos en Occidente, tanto hemos errado en apreciar la verdadera viabilidad del crecimiento proveniente de un planeta finito, tanto hemos vivido de espaldas a lo que lo hacía posible en términos de pérdidas de capital humano, que en la actualidad la sociedad está abocada, incluso, a repensar el lenguaje que nombra los hechos que consideramos deseables: libertad, igualdad, justicia, diversidad o progreso, porque incluso éstos se han vaciado de contenido. Y es una tarea compleja. Precisaré de la toma de una conciencia crítica y radical porque las fuerzas que libran la conducción o reconducción de la

realidad global están muy arraigadas en la tensión antagónica entre partes. El posicionamiento político jugará un papel decisivo, en tanto que sirve de articulación en la viabilidad o no del diálogo. Se deconstruye a cada paso el escenario de la modernidad y la posmodernidad, de partida utópica que se reformula cada vez más como distópica. De las aportaciones teóricas, de los ensayos cotidianos, se desprende una idea constituyente: necesitamos reformular, repensar, renombrar y posicionarnos.

No obstante, las intenciones colectivas se nos muestran, masivamente divergentes. Han, B-C (2016) en *Topología de la violencia* lo afirma así: “Hay cosas que nunca desaparecen. Entre ellas se encuentra la violencia. La modernidad no se define, precisamente, por su aversión a ésta”. Es más, “en la actualidad muta de visible en invisible, de real en virtual, de frontal en viral, de directa en mediada, de física en psíquica, de negativa en positiva” (p. 9). Definitivamente es global, humana y pandémica. ¿Qué se está abonando, en cuanto, al debilitamiento de las energías constructoras de la vida? En primer lugar, la violencia es, también menos aprehensible. “Ésta deja de ser una parte de la comunicación política y social. Se retira a espacios mentales íntimos... su modo de acción ya no pasa por la confrontación, sino por la contaminación” (p. 19). La persona si no está alienada o si lo está también, deja de ver al otro/a. En ausencia del reflejo, como referente de su existencia no se hace responsable por saturación de las otras realidades que le permitirían crecer, personal y colectivamente. Además, a la pretendida linealidad se impone la complejidad, que no acaba de romper con los esquemas rígidos e interesados del análisis social. En aportaciones terminológicas de Morín, E. (2000) la naturaleza “hologramática, dialógica y recursiva” (pp. 106 -107) de los hechos sociales se obvia en las narraciones del devenir histórico y del relato de la cotidianidad. No obstante, tener en cuenta estas cualidades de los hechos del acontecer humano, resulta imprescindible para abordar de forma comprensiva, el qué, el porqué y el cómo hacer para mantener y garantizar un lugar apropiado (eutopía), a todas las partes, cada una en su identidad natural, en esta estructural “auto-eco-organizada” (pp. 122-131). Naturalmente que esta perspectiva implica desafíos y plantea la apertura permanente al movimiento y el cambio. Ser y estar, parte y todo, orden y caos, y todo

en espiral recursiva ponen a prueba y evidencian la conciencia individual y colectiva, siendo una apuesta por el todo o la nada. Y es en ese esquema de entender la realidad eco-social desde dónde debemos extraer las posibles propuestas para la comprensión de lo que ocurre y la acción para mantener los límites de una humanidad en equilibrio.

La posición, social y específicamente política, por central, en la organización comunitaria, será más relevante. La toma de conciencia, radical y comprometida, deberá ser asumida, en aras de una vida que se inmola en el sentido del ser en el todo. Pronunciarnos respecto a qué está sujeta la persona en cuanto a sus necesidades ontológicas es un posible punto de partida para comprender qué nos lleva a adoptar una posición en la cotidianidad de los actos y en las aportaciones a la colectividad. Abordamos la propuesta de Weil, S. (2014) en *Echar raíces*. El “desarraigo moderno” es una manera de entender las dificultades que obstaculizan las fuerzas que mantendrían un escenario humanamente viable. Diversas son las variables que están siendo manipuladas y/o pervertidas, ayudando a su ahondamiento. Ello, entendemos, obliga, a revisar la naturaleza del conjunto de las necesidades humanas. Para el caso que nos ocupa, específicamente, el plano de las “necesidades del alma”, según Weil, S (pp. 23-46). Lo vemos en la medida que éstas, inmateriales, corren paralelas, y en su satisfacción no pervertida (pseudosatisfactoras) impulsan el logro de las necesidades materiales. En primer lugar y una vez establecido el objeto, ahondado a posteriori, señalamos a qué se enfrenta la persona. Con la autora afirmarnos que, en este caso, la “noción de obligación primaria sobre la del derecho, que está subordinado y es relativo a ella. Un derecho no es eficaz por sí mismo, sino sólo por la obligación que le corresponde. De hecho, una obligación no reconocida por nadie no pierde un ápice de la plenitud de su ser. Un derecho no reconocido por nadie no es gran cosa”. (p. 23) Abundando, “idénticas obligaciones vinculan a todos los hombres [...] ningún ser humano puede sustraerse a sus obligaciones [...] salvo en el caso de que al ser incompatibles dos obligaciones se vea forzado a incumplir una de ellas. La imperfección de un orden social se mide por la cantidad de situaciones de este tipo que entraña” (p. 24). Weil, contrapone hasta 13 necesidades inmateriales (pp. 28-48), que se sitúan en la esfera de la trascendentalidad operativa, ineludible para la existencia

real. Resaltamos las que vemos más ligadas al posicionamiento político, como variable enfocada en este estudio. No obstante, creemos que la totalidad de ellas están presentes desde una perspectiva recursiva. La selección, ha sido motivada por la representatividad masiva respecto del tema y el soporte comunicativo que manejamos. “Seguridad y Orden”, “Jerarquía y Obediencia” a nuestro modo de ver muestran una secuencia de necesidades no siempre lealmente mostradas como ontológicas. En buena ley, la “Seguridad” y el “Orden” (pp. 28-44) implican la existencia de “un tejido de relaciones sociales tal que nadie se vea forzado a violar obligaciones rigurosas para cumplir con otras”. Entre otras la salud personal y colectiva o la ausencia de temor por la propia supervivencia física y/o psicológica. El tener conciencia crítica del para qué de su existencia, y la postura activa de evidenciar los desbordes temporales y/o circunstanciales que se produzcan. Asimismo, tendríamos que tener consensuado como colectividad, la naturaleza de la “Jerarquía”. Se anhela como “Símbolo que está por encima del hombre y cuya expresión en este mundo son las obligaciones de cada uno para con sus semejantes” (p. 34). En su establecimiento la “Obediencia, siempre implicará el consentimiento [...] y no el temor al castigo o el incentivo de la recompensa”. No obstante, reconocemos con Weil que una “multitud de signos muestran que los hombres de nuestra época están hace tiempo hambrientos de obediencia. Pero se ha aprovechado para darles la esclavitud” (p. 31)

¿Necesitamos de la responsabilidad, para afrontar la Libertad y la Igualdad? De nuevo la dialéctica se impone como características de las necesidades argumentadas. Posibilidad de elección, en un conjunto de igualdad de oportunidades y de reparto equilibrado de las personas participantes de la colectividad. “Donde hay vida en común resulta inevitable que las reglas impuestas por la utilidad común limiten la elección” (pp. 29 a 30). Pero, no sólo tiene que ser externo el establecimiento de los límites. “La iniciativa y la responsabilidad, la sensación de ser útil, e incluso indispensable, son necesidades vitales del alma humana. La responsabilidad, exige que el ser humano, tome con frecuencia decisiones en los problemas, grandes o pequeños que afecten a intereses que no son los suyos propios, pero con los que se siente comprometido” (p. 32).

Y es la “Responsabilidad”, la que trae al sistema a la “Igualdad”. Ésta, consiste en el “reconocimiento público, general y efectivo, expresado por las instituciones y las costumbres, de que todo ser humano se le debe la misma cantidad de respeto y de consideración” (p. 32).

De lo sostenido hasta el momento, se desprende la naturaleza colectiva de la persona, todas sus necesidades tienen una cualidad “en relación a”. Más allá del nicho ecológico del que se alimenta y al que responde, todas las personas pertenecientes a la colectividad humana de que se hable remite a la multiplicidad, espíritu y materia que le conduce inevitablemente a tomar posición, a expresar su individualidad relativa. En el espacio físico donde se desenvuelve, los intercambios determinan su identidad política. Sin pretender que hayan sido agotadas todas las reflexiones pertinentes, concluimos que podemos entender el posicionamiento político como una obligación ontológica de la persona que está sujeta a fuerzas centrífugas y centrípetas.

2. OBJETIVOS

En la investigación que precede a este artículo se construyeron cinco objetivos:

- 1. Establecer la correlación entre el posicionamiento político y la apuesta por los Derechos y Libertades de la ciudadanía, circunscritos al Colectivo LGTBIQ+.
- 2. Incidir en el carácter no lineal ni progresivo de ese marco de Derechos y Libertades específicos.
- 3. Mostrar el impacto vivencial que tienen los retrocesos de la legislación y de las políticas sociales positivas en el Colectivo LGTBIQ+ desde la Perspectiva de Género.
- 4. Revelar los espacios humanos y sociales en los que se aprecian las oscilaciones en los marcos legislativos de protección y defensa de la Diversidad Afectivo-Sexual e Identidad de Género.
- 5. Recabar propuestas de la ciudadanía para afrontar las derivas de potenciales retrocesos.

3. METODOLOGÍA

La Metodología utilizada es Cualitativa, de naturaleza Explicativa y Descriptiva. En la Muestra han participado 40 mujeres andaluzas, pertenecientes al Colectivo LGTBIQ+ entre un intervalo etario de 40 a 70 años. La selección ha sido probabilística por conveniencia. Para su captación, aparte de la realización de actuaciones directas (visitas a entidades sociales, plataformas feministas, organizaciones sindicales, partidos políticos...) e indirectas (llamadas telefónicas, correos electrónicos, envíos de WhatsApp y mensajes a las redes sociales), también se utilizó para incrementarla cuantitativamente, la Técnica Bola de Nieve o Snow Ball, resultando efectiva la elección por los resultados obtenidos. Para la extracción de información, sobre las percepciones, opiniones y experiencias vitales se han utilizado 2 Técnicas Cualitativas, la Entrevista en Profundidad y la Observación Participante. La Entrevista, tal y como recoge Vázquez, M.J (2003) significa “encuentro, relación [...] es un procedimiento, desenvuelto en un espacio de relación interpersonal”. Las de este estudio, se han llevado a cabo en las 8 provincias andaluzas, mediante contactos directos en 1 o varias sesiones planificadas.

4. RESULTADOS

El Guión de la Entrevista consta de 40 Preguntas. Para este artículo se han extraído 5.

Por orden de contribución: ¿Qué partido/s político/s cree que ha estado y está/n trabajando, por impulsar el respeto integral al Colectivo LGTBIQ+ y sus derechos? Sitúelos, en los apartados “Mayor Aportación”, “Menor Aportación” y “Nula Aportación”.

Mayor Contribución: Realizando una interpretación global, 39 entrevistadas, han situado en el ápice de la contribución al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), representando al 97.5 % de la muestra. Un 2.5 % (1 persona) lo ha situado en segunda posición. El 95% (38 participantes) han señalado la segunda posición para Podemos, y un 2.5 % para la primera y otro para la tercera, respectivamente. 39 entrevistadas

(97.5 %) han situado en tercera posición a Izquierda Unida, y un 2.5 % (1 persona) en segunda posición.

TABLA 1. *Percepción política de cómo trabajan los/as políticas con el colectivo LGTBIQ+.*

Nº ENTREVISTADAS: 38 MUESTRA: (95%)	Nº ENTREVISTADAS: 1 MUESTRA: (2.5%)	Nº ENTREVISTADAS: 1 MUESTRA: (2.5 %)
MAYOR APORTACIÓN: PSOE. Podemos. 3. Izquierda Unida.	MAYOR APORTACIÓN: PSOE. Izquierda Unida. 3. Podemos.	MAYOR APORTACIÓN: Podemos. PSOE. Izquierda Unida.
MENOR APORTACIÓN: 1. Ciudadanos.	MENOR APORTACIÓN: 1. Partido Popular.	MENOR APORTACIÓN: -
NULA APORTACIÓN: PP. Vox.	NULA APORTACIÓN: 1. Vox.	NULA APORTACIÓN: 1. Vox y PP.

Fuente: elaboración propia (2024).

Menor Contribución: Un 95% coloca a Ciudadanos (CS) en la primera posición, por su escasa aportación, ubicándolo en una zona “neutra”. Sólo 1 entrevistada sitúa en este apartado al Partido Popular (2.5%) mientras que el otro 2.5 % (1 persona) no sitúa a ningún grupo político.

Nula Aportación: Realizando una interpretación global un 95% coloca al Partido Popular (PP) en la primera posición. Otro 2.5 % (1 entrevista) señala para este partido una segunda posición. Con respecto a Vox, lo sitúan en la segunda posición, un 95 % (38 entrevistadas) “de la “mano del PP” y en la primera, 2 entrevistadas (5%).

¿Considera que hay alguna/s institución/es política/s que promueve/n la LGTBFobia, la discriminación y los discursos y delitos de odio al Colectivo en la actualidad? En caso afirmativo, indique ¿Cuál/es?

El 100% han contestado afirmativamente, es decir, que hay estamentos ideológicos que dentro de su agenda política directa e indirectamente promueven diferentes manifestaciones de discriminación que se contraponen paradójicamente con las premisas de un Estado Democrático Social y Derecho (Art.1 CE), contra el Principio de Igualdad y no Discriminación (Art. 14 CE) y respecto al Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo) se enfrenta al reconocimiento de Derechos (Art. 9.1); la erradicación de la desigualdad (Art.14) al respeto

de la “orientación sexual e identidad de género”, señalándose a los “poderes públicos” ya que “promoverán políticas para garantizar el ejercicio de este derecho” (Art. 35).

Las Respuestas se centran en 2 partidos políticos, situados en la “ultraderecha” y “derecha”. El 100% señala a Vox, como máximo propagador de los discursos de odio y bulos; de la demanda permanente de restricción de los derechos adquiridos (matrimonio, adopción, autodeterminación de género...). La segunda posición, es para el PP, por su espaldarazo a Vox. Ya que propicia el avance de la ultraderecha mostrando una complicidad con los pactos políticos garantizando la gobernanza a nivel nacional y autonómica. También se nombra la vinculación conjunta para posicionarse en los Ayuntamientos (no se mencionan a las Diputaciones Provinciales). Sólo un 2.5 % (1 entrevistada) no señala al PP.

A continuación, haga clic en el signo más. La lectura es más fácil, también, en la nueva vista de lectura. Puede contraer partes del documento y centrarse en el texto que desee. Si necesita detener la lectura antes de llegar al final, Word le recordará dónde dejó la lectura, incluso en otros dispositivos.

TABLA 2. Posicionamiento de los partidos políticos que tienen un discurso de odio hacia el colectivo LGTBIQ+.

Nº ENTREVISTADAS: 39 MUESTRA: (97.5 %)	1ª POSICIÓN: Vox 2ª POSICIÓN: PP
Nº ENTREVISTADAS: 1 MUESTRA: (2.5 %)	1ª POSICIÓN: Vox

Fuente: elaboración propia (2024).

Si la respuesta anterior ha sido afirmativa ¿Por qué considera que un/os partido/s que atenta/n contra la integridad del Colectivo tiene representatividad en el Parlamento Español y Andaluz?

Las 40 entrevistadas (100 % muestra) han citado las causas, agrupadas por similitud y por orden de prelación:

Desencanto “absoluto” y pérdida de confianza en las instituciones políticas y judiciales, especialmente por la corrupción y arbitrariedad.

Insatisfacción ciudadana ante las problemáticas sociales (desempleo, exclusión social, desahucios, violencia de género, fenómeno migratorio, etc.).

Consecuencia directa de la crisis económica y su larga duración, provocando una destrucción del empleo y los Sistemas Públicos de Protección.

Contribución importante de forma “partidista”, de los medios de comunicación y redes sociales, haciendo una difusión expansiva de las noticias falsas, “bulos o mentiras”, virilizándolas aceleradamente. Según las entrevistadas, se evidencia una coalición de determinados medios televisivos, radiofónicos, presa escrita y virtual, a las proclamas más extremistas de Vox y sus “aliados”. Aunque señalan que las redes sociales tienen un efecto nocivo mayor, en la adolescencia y juventud, porque es por donde “adquieren la mayor información, aunque sea falsa y negacionista de determinadas realidades”.

Fuerte influencia y vinculación del sector más conservador de la Iglesia Católica en cuestiones políticas y socioeducativas. España debe ser un país “laico y aconfesional” (Art. 16 CE). A “ningún movimiento religioso, se le debe dar pábulo, en las cuestiones sociales y especialmente cuando consiste en reducir derechos y atentar contra colectivos determinados, aunque estén y muy presentes dentro de los mismos”.

El 75 % de la muestra (31 entrevistadas) han establecido, además, de las causas anteriores:

Total, desconocimiento por parte de la juventud de la Memoria Histórica de España y Andalucía, la “gente joven no sabe lo que significa realmente vivir en una Dictadura” o “sufrir una Guerra Civil como la que padeció nuestro país y toda la tragedia que provocó”.

Resistencia y Reacción machista y heteronormativa ante una mayor visibilización de la Diversidad Sexogenérica e Identidad de Género, de los movimientos feministas, y del resto de plataformas defensoras de la igualdad de género y la justicia social.

Un 15 % (6 entrevistadas), han establecido:

Resultado del aumento progresivo de la ultraderecha europea, que se ha expandido en la mayoría de los Estados Miembros, llegando a España por pertenecer a la misma.

Escasa implicación “real” de las instituciones educativas “desde las edades tempranas hasta la universitaria” en los pronósticos presentes y futuros ante el incremento de los mensajes ultraconservadores.

Falta de Valores Sociales y Principios Éticos a nivel mundial. Se transmiten “con mayor facilidad y rapidez los contravalores puesto que parece que no hay ningún freno que les pare”.

¿El contexto político actual de España le da inseguridad personal con respecto a la preservación de los Derechos y Libertades existentes después de décadas de reivindicación?

El 95% de la muestra (38 entrevistadas) han contestado afirmativamente, relacionándolo con el conocimiento cotidiano que obtienen por los diferentes canales de información, de los continuos ataques a determinados colectivos, en los que se incluye el Colectivo LGTBIQ+. El 5% restante (2 entrevistadas) han expresado que “No, por ahora” pero que no descartan tenerla si no se toman las medidas oportunas de preservación de la Democracia, incluidas las sancionadoras y punitivas a partidos políticos, grupos antidemocráticos, movimientos ultra religiosos o medios de comunicación que no respeten los Derechos Humanos y que promuevan los discursos y delitos de odio.

¿Se siente desprotegida en su seguridad personal y además familiar y en la conservación de los Derechos extendidos al Colectivo LGTBIQ+ por la realidad política andaluza?

Respecto a la comparativa, entre la realidad política nacional y la andaluza, se da una diferencia cuantitativa. El 100% han contestado afirmativamente, haciendo alusión a la situación sociopolítica de Andalucía, subrayando su inseguridad individual y familiar, en todos los ámbitos, pero especialmente en el “espacio público” y en el “ámbito laboral” lo que conlleva a la vulneración de los Derechos Integrales. Las 6 mujeres entrevistas que tienen el rol de madres (15 %) han expresado, además “miedo o mucho miedo” por sus hijas/os/es menores en el ámbito educativo, debido al acoso escolar.

5. DISCUSIÓN

El 100% de la Muestra, valora muy positivamente la labor de los partidos políticos de “izquierda” en la inclusión y expansión del conjunto de Derechos y Libertades al Colectivo LGTBIQ+ de forma progresiva, desde la instauración de la Democracia con la aprobación de la Constitución Española (1978) hasta la actualidad. El mayor reconocimiento se le otorga al PSOE (100%) destacando, por un lado, a las figuras políticas masculinas de José Luís Rodríguez Zapatero o Pedro Zerolo, por hacer posible el derecho del matrimonio y la adopción de las personas LGTBIQ+ y por situar a España en los países más “punteros” en su defensa. Por otro, como figura femenina, Carla Antonelli. Quienes la han mencionado, reconocen que independientemente de sus 2 posicionamientos políticos (PSOE y Podemos actualmente) es una gran referente y activista del Colectivo, especialmente por su defensa de las personas “trans”. La segunda posición es para Podemos, destacando a Irene Montero e Ione Belarra. Han señalado la “valentía” a pesar de la “violencia institucional política” ejercida contra ellas y del “hostigamiento que han sufrido por los medios de comunicación y las redes sociales”. Han contribuido con la aprobación de 2 normativas nacionales, que ha suscitado un gran debate político y un rechazo por parte de los partidos más conservadores. Una de ellas, la conocida como “Sólo sí, es sí” (Ley 10/2022, 6 de septiembre) y la otra, establece la Igualdad real y efectiva de las Personas Trans y los Derechos de las Personas LGTBI (Ley 4/2023, 28 de febrero). Explican la “persecución política” por el reconocimiento extenso de la autodeterminación de género, con especial hincapié en las mujeres trans (transexuales y transgénero). La tercera posición es para Izquierda Unida (IU). Las entrevistadas dicen que “haciendo un balance general y sobre todo desde el pasado” sí han contribuido. Pero no han nombrado referentes ni tampoco el papel actual que desempeñan a nivel nacional, sí han expresado que tienen más impacto a nivel autonómico y local.

Ciudadanos (C’s) se encuentra en primera posición en el apartado “Menor Contribución” hacia el Colectivo LGTBIQ+. Se ha señalado como “partido bisagra”. Su “dualidad y ambigüedad, aunque más afín a la derecha” ha provocado en la última legislatura nacional y andaluza, que

se le haya “condenado a la desaparición” siendo “rechazado” por no tener unas propuestas políticas “propias ni claras” establecidas “según su conveniencia y sobre todo por aprovecharse en la escalada de cargos representativos”.

Cabe resaltar que las respuestas de las preguntas respecto a los grupos políticos señalados de “derecha” y “ultraderecha” no se contraponen y sus explicaciones así lo refrendan. Por un lado, en la cuestión (véase tabla 1), sitúan con 95 % al PP en primera posición de los partidos que no aportan nada positivo al Colectivo. Y en segunda posición, con idéntico porcentaje a Vox. Explican que en la “época del bipartidismo” (situado entre 1982 y 2015) ya el PP se caracterizaba por su “conservadurismo” y “vinculación con la Iglesia Católica”, es decir se oponía a cualquier avance y expansión de derechos, aquí todas han nombrado, la igualdad de género, y respecto al Colectivo, el derecho al matrimonio y la adopción. Además, la muestra en su totalidad señala que el PP “va de la mano con Vox”, que son “lo mismo, pero con diferente nombre” y que así se ha demostrado en las alianzas y pactos políticos en las penúltima y última legislatura nacional y autonómica. Las respuestas de la pregunta 4.2.b que interrelaciona a un/os partido/s político/s con la proliferación de la LGTBfobia, discursos y delitos de odio o el rechazo hacia el Colectivo, señalan a Vox como facción “ultraconservadora” y “fascista” por el 100% de la muestra. Y en una segunda posición al PP, por considerarse un “aliado necesario” del “ultraderechismo” permitiendo que llegara al Parlamento Español y Andaluz y que su presencia sea un hecho, en muchos Ayuntamientos municipales andaluces. El 97.5 % confirman que Andalucía ha sufrido un “retroceso encubierto” y “permitido” desde la penúltima legislatura celebrada en 2018, donde se ha pretendido por parte de Vox establecer el “pin parental”, la persecución de la formación en educación sexual y/o diversidad afectiva-sexual e identidad de género en los centros educativos (“listas de formadoras/es”) y reducir al mínimo la financiación de las entidades LGTBIQ+, del Tercer Sector, entre otras.

La muestra ha expuesto un conjunto holístico de factores retroalimentadores, que han sido y son “un caldo de cultivo” para la aparición con fuerza de la ultraderecha. La totalidad, han verbalizado la insatisfacción

sobre los 3 poderes, legislativo, ejecutivo y judicial (corrupción, falta de respuestas socioeconómicas, “crispación ideológica”, no arbitrariedad de los órganos judiciales, etc.); el padecimiento de una Crisis económica y de valores reforzada por la pandemia Covid-19, donde ha habido una destrucción de empleo y de los Sistemas Públicos de Protección; mayor protagonismo en los medios de comunicación social de los bulos o fake news; “hermandad entre el ultraderechismo y la Iglesia Católica” junto a otros movimientos religiosos ultraconservadores; desquite de los contravalores y rechazo a la Diversidad, etc... Destacan una gran preocupación por la adolescencia y juventud, puesto que son sectores “consumidores” de las redes sociales y en ellas subyacen multitud de sesgos, prejuicios y estereotipos. Éstas a su vez potencian los discursos y delitos de odio hacia Colectivos diversos (LGTBIQ+, migrantes, minorías étnicas...) y más aún, si se contempla dicha Diversidad con otras Interseccionalidades (mujeres mayores, mujeres trans; lesbianas gitanas; refugiadas o asiladas por persecución a su orientación sexual e identidad de género, con discapacidad y/o dependencia...) Además, consideran, que la juventud, es una gran desconocedora de la Memoria Histórica en líneas generales y más aún de la “cruel realidad” del Colectivo desde el Golpe de Estado que provocó la Guerra Civil” (1936-1939) hasta el padecimiento del “mayor oscurantismo en los derechos y libertades del Colectivo en toda la dictadura” (1939-1975). Algunas de las entrevistadas, han añadido “la muerte del dictador Franco” como un “alivio” o hito esperanzador, por lo que suponía de posible finalización de “un drama histórico para el pueblo español”, en el que se “cosificó, castigó y negó a las mujeres como sujetos de derecho reduciéndolas a ser esclavas de las normas del nacionalcatolicismo y de los hombres” y por supuesto dónde se “persiguió, torturó y asesinó” a mujeres y hombres del Colectivo LGTBIQ+ condenando al ostracismo a los movimientos republicanos, a los feminismos, y plataformas defensoras de los derechos laborales, entre otras. “Pensar diferente o ser diferente” constituía “sufrir siempre una sensación de continuo peligro” por eso según algunas entrevistadas, expresándolo con formas diferentes, pero en esencia con el mismo discurso, la diversidad con respecto a la Identidad de Género o la Orientación sexual las “situaba

en el punto de mira de fascistas” y también en la dina de ese catolicismo “misógino, machista y heteronormativo”.

Relacionar, el auge de posturas políticas extremas y estamentos religiosos contrarios al Colectivo, a nivel nacional, provocan actualmente en la mayoría de las entrevistadas (95%), “inseguridad e incertidumbre”. Además de desprotección, “cuando lo piensan detenidamente al escuchar tantas vulneraciones hacia el colectivo” (discursos y delitos de odio) o cuando las “padecen directa o indirectamente”, generándoles un gran malestar biopsicosocial. El 5% restante, no siente inseguridad “por ahora”. Aunque señalan la necesidad de implementar medidas integrales para frenar los obstáculos que conciben, intencionalmente, determinados grupos de poder (político, económico, religioso, de comunicación o empresarial). El 95 % manifiesta que desde la incursión de Vox, ven “una fragilidad ante lo conseguido” y que dicha “inseguridad” no lo habían experimentado unas, por su edad “nunca hasta ahora” y otras “desde que se consolidó la Democracia”.

La experiencia ante la realidad política andaluza, ha supuesto en el 100% de la muestra, “inseguridad e incertidumbre”, que no preveían en su mayoría al ser una Comunidad Autónoma caracterizada por su trayectoria “republicana” y de “izquierdas”. Permaneciendo la última, hasta la XI Legislatura celebrada en 2018 (ganó en escaños el PSOE, pero el pacto entre PP, CS y Vox, hizo que éstos últimos consiguieran la Presidencia (PP), Vicepresidencia (C’s), las Consejerías y otros cargos relevantes). A las 40 entrevistadas les preocupa el “progresivo aumento de Vox”, coincidiendo con los resultados electorales. En la XI Legislatura obtuvo 12 escaños, en la XII que es la actual, consiguió 14.

5.7 Destacar que las entrevistadas que son madres, siente no sólo “inseguridad” sino también “miedo o mucho miedo” porque son “familias diversas” y por lo que puedan padecer sus “hijas, hijos e hijes” (se incluye textualmente, señalando que el lenguaje inclusivo debe reflejar otras realidades no binarias como el género fluido o agénero). Les inquieta más, cuando están en la “calle” (espacio público) y en los centros educativos (Centros de Educación Infantil y Primaria e Institutos de Educación Secundaria) debido a esa “violencia silenciada y escondida” que es el acoso escolar. Sufrirla, según las entrevistadas, a pesar de la

existencia de mecanismos legales, los cuales consideran que “no se activan por la dirección de los centros”, es “castigar de nuevo a las víctimas de la violencia”. Estas aportaciones, son muy relevantes, porque hace un llamamiento a la responsabilidad y a priorizar el interés superior de las personas menores. Mencionan que esta obligación no sólo alcanza a la dirección y equipo de orientación, también a las/os profesionales docentes y a quienes tienen la función de tutor/a. Indican que se active, cuando se requiera, no sólo la Hoja del Sistema de Información del Maltrato Infantil de Andalucía (SIMIA) e Instrumento Valórame, también los Protocolos implementados por la Consejería andaluza en materia de educación desde 2011, especialmente los de Identidad de Género; Acoso Escolar; Violencia de Género y/o Ciberacoso (éste último aprobado en 2017). Cuando se incluyen en “Familias diversas”, establecen no sólo la posibilidad de que sus “hijos” pudieran sufrir violencia escolar por pertenencia o no al Colectivo sino por el hecho de tener 2 madres y no un subsistema parental tradicional. Hacen alusión expresa de situaciones o ejemplos, que se pueden englobar en la Ley 8/2017, 28 de diciembre, como la Discriminación Múltiple (Art.3.h); por Asociación (Art. 3.i); por Error (Art. 3.j) y Victimización secundaria (Art.3.m).

6. CONCLUSIONES

La muestra en su totalidad reconoce y valora el papel de los partidos políticos de “izquierda” (PSOE, Podemos e IU) por la implementación de la perspectiva de género, de políticas igualitarias para el Colectivo LGTBIQ+, de acciones específicas positivas, y por su lucha contra la Discriminación, especialmente la LGTBfobia, los discursos y delitos de odio y terapias de conversión, entre otras. Éstas se recogen explícitamente en la legislación nacional y andaluza que reconocen la autodeterminación de género de las personas “trans” y otros derechos (Ley 4/2023, de 28 de febrero y Ley 2/2014, de 8 de julio) y la Igualdad real y efectiva para todo el Colectivo (a nivel nacional la Ley 15/2022, 12 de Julio y la Ley 4/2023, 28 de febrero; y en Andalucía, la Ley 8/2017, 28 de diciembre). La muestra, experimenta, en su mayoría, “inseguridad, incertidumbre, miedo o mucho miedo” ante el auge de partidos

políticos con mensajes afines a la ultraderecha, al fascismo y al rechazo de la diversidad y sus interseccionalidades. Establecen que estas normativas, deben tener un “respaldo económico y financiero” para que se puedan llevar a cabo, de forma efectiva y descentralizada a través de planes, programas, proyectos y medidas específicas que fomenten la prevención, intervención, seguimiento y su evaluación. Reivindican que se cumpla el articulado constitucional, respecto a la laicidad y aconfesionalidad de España. Es decir, que la postura de instituciones y creencias religiosas no influya en las decisiones políticas, gubernamentales y/o judiciales que se plasman en el conjunto normativo.

Proponen el fomento de la Diversidad como un valor positivo que hay que preservar; de la igualdad de género a través de la coeducación; la interculturalidad y las actuaciones de sensibilización y concienciación basada en la Educación en Valores desde las etapas educativas más tempranas hasta la formación postgradual. También aluden a que se ahonde durante el aprendizaje académico en la Memoria Histórica europea y española, sin “blanqueos ni partidismos”. Expresan la importancia de garantizar una Formación básica y especializada desde un Enfoque Socioeducativo, Ético y Sensibilizador en Diversidad Afectiva-Sexual, Identidad y otras manifestaciones de género para cargos políticos, institucionales y profesionales que trabajen directamente con la ciudadanía y con este colectivo en concreto, en todas las áreas y ámbitos (social, sanitario, educativo, laboral...) estableciéndose también “medidas disuasorias y sancionadoras ejemplarizantes” para quienes no respeten o vulneren los derechos del Colectivo.

Proponen la elaboración e implementación de buenas prácticas, guías sensibilizadoras y otras medidas de seguimiento, a los medios de comunicación y especialmente a las redes sociales puesto que son muy accesibles y las noticias falsas se “viralizan” con mayor facilidad y sin “cortapisas”, especialmente las que se dirigen a los colectivos que por su diversidad están en riesgo o sufren la vulnerabilidad y la desigualdad. Explican que el sector poblacional más seguidor y “adepto” es la adolescencia y la juventud, exponiéndose continuamente y sin ningún impedimento a los discursos de odio, siendo éstos la antesala de los delitos y las diferentes expresiones de la violencia hacia la diversidad y

la “otredad”. Por último, instan a que se preserve siempre, y en todas las posibles circunstancias y transformaciones derivadas del dinamismo sociopolítico, los Derechos Humanos y Libertades fundamentales, garantizándose así, la verdadera Democracia, donde el respeto, la inclusión y la convivencia hagan posible reconocer a la Diversidad como fuente de riqueza humana.

7. AGRADECIMIENTOS/APOYOS

A las 40 mujeres participantes, por la generosidad mostrada al presentarnos los claroscuros de la vivencia de su diversidad y perspectiva de género. Gracias por dibujarnos la diferencia entre el encorsetamiento asfixiante de una dictadura y la visibilización en los tiempos democráticos. Toca en correspondencia, hacer lectura y frenar los embates violentos dirigidos hacia los derechos inherentes de toda la ciudadanía y especialmente del Colectivos LGTBIQ+. Éste que ha sido vapuleado por la persecución, el odio y las violencias, por aquellos, como señala Arendt, H. (2006) movimientos totalitarios que usan y abusan de las Libertades Democráticas con el fin de abolirlas.

8. REFERENCIAS

- Arendt, H. (2006). *Los Orígenes del Totalitarismo. Prólogo de Salvador Giner*. Alianza Editorial.
- Bauman, Z. (2004). *La modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- Han, B-C. (2019). *El aroma del tiempo*. Herder.
- Han, B-C. (2016). *Topología de la violencia*. Herder.
- Morin, E. (2000). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Gedisa.
- Vázquez, M.J. (2003) *Métodos, Técnicas y Habilidades del Trabajo Social*. Universidad de Huelva. Servicio de Publicaciones.
- Weil, S. (2014). *Echar raíces*. Trota.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Constitución Española (1978) BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. <https://bit.ly/48Q6QAI>

Instrucciones de 11 de enero de 2017 de la Dirección General de Participación y Equidad en relación con las actuaciones específicas a adoptar por los centros educativos en la aplicación del protocolo de actuación en supuestos de acoso escolar ante situaciones de ciberacoso. Consejería de Educación. Dirección General de Participación y Equidad. <https://bit.ly/4hUfkuc>

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE, núm. 68, de 20 de marzo de 2007, pp. 11871-11909. <https://bit.ly/4hS9GZq>

Ley 2/2014, de 8 de julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía. BOJA, núm. 139, de 18 de julio de 2014, pp. 9-18. <https://bit.ly/3UU0tGj>

Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía. BOJA, núm. 10, de 15 de enero de 2018, pp. 12-41. <https://bit.ly/4evI0qG>

Ley 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual. BOE, núm. 215, de 7 de septiembre de 2022, pp. 124199-124269. <https://bit.ly/48X037S>

Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. BOE, núm. 51, de 1 de marzo de 2023, pp. 30452-30514. <https://bit.ly/4fFyYsc>

Orden de 20 de junio de 2011, por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas. BOJA, núm. 132, de 7 de julio de 2011, pp.12-22. <https://bit.ly/4fsWvga>

LA IMAGEN MEDIÁTICA DEL LIDERAZGO POLÍTICO DURANTE LA CRISIS DEL COVID-19 EN EL DISCURSO DE LA PRENSA ESPAÑOLA

ÁLVARO RAMOS RUIZ

Universidad Loyola Andalucía (España)

1. INTRODUCCIÓN

La crisis del COVID-19 representó uno de los desafíos más complejos a los que España se ha enfrentado en las últimas décadas (Ramos Ruiz, 2022b, pp. 24-25). Esta circunstancia sin precedentes en la historia reciente, obligó al Gobierno a implementar una serie de medidas urgentes para contener el avance de la pandemia. Desde sus inicios en 2020, la situación sanitaria generó una atención mediática sin igual, con los medios de comunicación ofreciendo una cobertura informativa exhaustiva de la evolución de la enfermedad y de su impacto en todos los ámbitos de la sociedad (Ramos Ruiz, 2022b, p. 353). En este contexto, la prensa española destacó por la adquisición de un papel protagonista en la difusión de información, en la creación de narrativas interpretativas y en la orientación de la opinión pública (Ramos Ruiz, 2024, p. 2).

La prensa desempeña una labor esencial, no solo en su rol informativo, sino también como medio en la configuración de los marcos interpretativos mediante los cuales la ciudadanía comprende y da sentido a los sucesos del mundo (Entman, 1993). Por tanto, la prensa ejerce una influencia crucial en la percepción que la ciudadanía tiene sobre los actores sociales y políticos (Pearson, 1967), y esto se hace más evidente en el marco de una pandemia en la que los medios actúan como el principal canal de comunicación sobre las acciones de las autoridades sanitarias y gubernamentales.

Pero la prensa no presenta una realidad neutra, sino que elabora una imagen parcial de la realidad a través del discurso mediático

(Charaudeau, 2005, p. 15). Dicha construcción informativa se realiza en base a una serie de criterios editoriales que, en ocasiones, guardan vínculos con determinados grupos o partidos políticos (Hallin y Mancini, 2004, p. 98). Por lo tanto, los productos informativos derivados de la cobertura mediática pueden presentar un determinado sesgo informativo que influya en la percepción que la audiencia tiene de dichos eventos noticiosos (Ramos Ruiz y Ramos Ruiz, 2022, p. 171). En el caso concreto de la pandemia del coronavirus, la ciudadanía española construye una visión de la gestión de la crisis sanitaria que depende en gran medida de los enfoques y narrativas que los medios presentan, convirtiendo a la prensa en un agente activo en la formación de la percepción pública sobre la crisis del COVID-19.

Partiendo de esa premisa, el presente trabajo tiene como objetivo principal analizar cómo se ha representado a los principales responsables políticos españoles durante la crisis del COVID-19 en el discurso de la prensa. Para ello, se proponen tres objetivos específicos de investigación: a) realizar un análisis de la cobertura mediática proporcionada por parte de los periódicos españoles; b) evaluar la representación y el tratamiento informativo que se ha dado a los principales líderes políticos a lo largo del periodo estudiado; y c) comparar los resultados obtenidos entre las diferentes cabeceras objeto de estudio.

El presente capítulo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se expone un breve contexto histórico-social sobre la pandemia del COVID-19. Seguidamente, se aborda el marco teórico, realizando una revisión teórica del concepto de sesgo informativo en los medios, relacionándolo con la Teoría de la Agenda Setting. Más adelante, se procede a detallar el corpus de estudio y la metodología de análisis. A continuación, se presentan y discuten los resultados de la investigación, para, finalmente, compartir las conclusiones del estudio.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA CRISIS DEL COVID-19

La pandemia del COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2, se originó en la ciudad de Wuhan (China) a finales de 2019. Los primeros casos documentados surgieron en diciembre de ese año (Hernández-Mesa

et al., 2020, p. 9) y, en apenas unas semanas, el virus comenzó a extenderse rápidamente por distintos países de Asia y, poco después, llegó a otras partes del mundo (Skums *et al.*, 2020, p. 1). A pesar de los intentos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) por contener la enfermedad, el virus se propagó rápidamente en Europa y América. Ante el crecimiento exponencial de los contagios y la letalidad del coronavirus, el 11 de marzo de 2020, la OMS declaró el brote de COVID-19 como pandemia mundial, haciendo un llamado urgente a los países a implementar medidas restrictivas para frenar la transmisión (Ferrer, 2020, p. 323).

En España, los primeros casos de COVID-19 aparecieron a finales de enero de 2020, siendo los más tempranos los de viajeros procedentes de países ya afectados. Sin embargo, los casos comenzaron a crecer con rapidez en marzo, especialmente en la Comunidad de Madrid y en Cataluña, lo que llevó a las autoridades a activar alertas sanitarias. El 14 de marzo de 2020, ante el crecimiento acelerado de los contagios y la saturación del sistema sanitario en varias regiones, el gobierno español declaró el estado de alarma en todo el país (Montaña Blasco *et al.*, 2020, p. 156), estableciendo un confinamiento obligatorio para la población y limitando la movilidad a actividades esenciales. Estas medidas excepcionales buscaban contener la expansión del virus y proteger al sistema de salud, que estaba al borde del colapso en las zonas más afectadas. Durante los primeros meses de la pandemia, España se convirtió en uno de los países con mayor número de casos y la saturación de los hospitales y el personal sanitario, junto con la necesidad urgente de suministros médicos y equipos de protección, revelaron vulnerabilidades en la capacidad de respuesta a la emergencia sanitaria. Además, el confinamiento generó un impacto económico significativo, afectando a sectores y causando una crisis socioeconómica importante (Bacigalupe *et al.*, 2022).

Aunque inicialmente las medidas de confinamiento estaban previstas para quince días, el Gobierno decidió seguir prorrogando el estado de alarma ante la persistencia de la gravedad. A partir de mayo de 2020, tras una disminución en la incidencia de nuevos casos y en la presión sobre el sistema sanitario, el Gobierno español implementó un plan gradual de desescalada (Ramos Ruiz, 2022, p. 25). Este proceso de relajación de las restricciones se llevó a cabo en cuatro fases, con el objetivo de permitir una

recuperación económica y social sin comprometer la seguridad sanitaria. Las fases de desescalada variaron en duración según la región, adaptándose a las cifras de contagios y a las capacidades sanitarias locales.

3. MARCO TEÓRICO: SESGO INFORMATIVO Y TEORÍA DE LA AGENDA SETTING

Los medios de comunicación gozan de una posición privilegiada, al actuar como mediadores entre lo que sucede en el mundo real y lo que la audiencia percibe (Gomis, 1974, pp. 530-531). Esta circunstancia otorga a los medios un elevado poder de influencia y persuasión hacia el público (Parsons, 1967) que ejercen, principalmente, a través del discurso mediático (Charaudeau, 2005, p. 15). Como señala Fowler (1991, p. 222), la información no es un fenómeno neutro, sino que es un producto derivado de la industria mediática que posee relaciones con los gobiernos y las organizaciones políticas (Hallin y Mancini, 2004, p. 98). Este hecho provoca que las informaciones difundidas por los medios puedan presentar un determinado sesgo informativo, afín, en ocasiones, a dichos grupos de poder o partidos políticos (Ramos Ruiz, 2018, p. 375).

En la actualidad, el concepto de «sesgo informativo» se aborda desde múltiples perspectivas. Bajo nuestro punto de vista entendemos este concepto como la inclinación sistemática de los medios en la selección, presentación y jerarquización de la información que responde a intereses, perspectivas o ideologías particulares, tanto de los medios como de sus fuentes o propietarios. Dicha inclinación influye en cómo se construye la narrativa de los acontecimientos y en qué se elige destacar, omitir o interpretar, influyendo en la perspectiva de la audiencia.

Asimismo, consideramos que esta noción de sesgo informativo está profundamente conectada con la Teoría de la Agenda Setting, desarrollada por McCombs y Shaw en 1972. En ella se sugiere que los medios de comunicación no reflejan simplemente la realidad, sino que influyen también en la percepción pública al destacar ciertos temas y omitir otros. En este sentido, los medios actúan como un filtro que define la relevancia de los asuntos sociales, políticos y económicos en un contexto específico. Por tanto, existe una correlación entre los temas que

los medios priorizan y los asuntos que el público percibe como importantes (McCombs y Shaw, 1972). Es decir, como señala Cohen (1963, p. 13), los medios no solo determinan qué pensar, sino también sobre qué pensar, orientando las preocupaciones y el enfoque de la audiencia hacia determinados temas.

Es evidente, por tanto, que el poder de los medios en la configuración de la agenda pública es una herramienta esencial en los procesos políticos y sociales. Los ciudadanos, al depender de la información proporcionada por los medios, desarrollan percepciones y opiniones en función de lo que reciben (Ramos Ruiz, 2021a, p. 1982). Este hecho convierte a los medios en actores fundamentales en la formación de la opinión pública y en la consolidación de ciertos paradigmas sociales (Rodríguez Díaz, 2004, p. 63), mostrando cómo el control y la orientación de la información pueden influir en la estructura misma de las creencias y valores colectivos.

4. CORPUS Y METODOLOGÍA

Para esta investigación, se ha compilado un corpus para fines específicos compuesto por textos periodísticos de información y de opinión pertenecientes a las principales cabeceras de información general de España. Los diarios se han escogido por ser los periódicos generalistas más leídos según el Estudio General de Medios (EGM), además, de ser los medios impresos con mayor difusión según los datos de la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD). Estos periódicos en cuestión han sido: *El País*, *El Mundo*, *La Vanguardia* y *ABC*. También conviene indicar que las cabeceras seleccionadas para este trabajo presentan diferentes líneas editoriales, circunstancia que permite disponer de una muestra que representa la pluralidad ideológica de la prensa española.

El corpus está compuesto por un total de 21.916 textos y tiene un tamaño de 12.570.672 palabras. En cuanto al marco temporal, abarca desde el 14 de marzo de 2020, día que se decretó el estado de alarma en España y se inició por tanto el confinamiento domiciliario de la población, hasta el 21 de junio de 2020, fecha en la que se da por

concluido dicho estado de alarma y, por ende, todos los ciudadanos pasan a la nueva normalidad.

Seguidamente, en la Tabla 1, se comparte el número de textos periodísticos, así como el número de palabras de cada uno de los periódicos seleccionados para el estudio.

TABLA 1. *Número de textos y palabras en cada uno de los periódicos del corpus.*

Periódicos	Número de textos	Número de palabras
El País	4.568	2.748.275
El Mundo	3.806	2.706.978
La Vanguardia	4.657	4.597.510
ABC	8.885	2.517.909
TOTAL	21.916	12.570.672

Fuente: elaboración propia

Para el análisis del corpus, se ha empleado una metodología que adapta las propuestas previas de Ramos Ruiz (2021b, 2022a, 2023) sobre el análisis del sesgo informativo mediante el estudio del léxico en el discurso mediático de la prensa española sobre el Brexit. En el caso de la presente investigación, se ha planteado una metodología cuantitativa y de base estadística cuya finalidad es analizar la representación de los principales líderes políticos y responsables de gestión españoles de la crisis del COVID-19 durante el estado de alarma de 2020. Para ello, en primer lugar, se ha procesado el corpus de textos a través del programa informático Sketch Engine® (Kilgarriff *et al.*, 2014). Gracias a dicho software se han podido recuperar de manera semiautomática las palabras clave para el análisis. En este caso, se han empleado como descriptores de búsqueda los apellidos de los responsables de la gestión sanitaria en España, como son: «Sánchez» (presidente del Gobierno), «Illa» (ministro de Sanidad) y «Simón» (director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias -CCAES-). Una vez obtenido los primeros resultados, se llevó a cabo un filtrado manual, especialmente para las entradas que incluían «Sánchez» y «Simón». Esto se debe a que estos apellidos son relativamente comunes y, en muchos casos, su presencia en el discurso mediático de la prensa hacía referencia a otras personas ajenas al objeto de estudio del análisis. Ejemplos de estos

casos incluyen menciones como «José Ignacio Sánchez Rubio» o «la huerta de Simón García». Como se observa, aunque las palabras clave coinciden, estas no hacen referencia a los actores específicos de nuestro análisis, sino a individuos o contextos distintos. A continuación, se registraron las frecuencias de aparición de cada término en los distintos medios de comunicación con el fin de evaluar la relevancia y el protagonismo otorgado a cada actor en cada medio analizado. Para realizar una comparación precisa entre los cuatro periódicos seleccionados, se calculó la frecuencia relativa de cada término, ajustada al número total de palabras de cada subcorpus. Además, se integró una perspectiva diacrónica para evaluar con mayor detalle la representación y presencia de estos actores a lo largo del estado de alarma. Para implementar este enfoque temporal, el corpus fue segmentado según las semanas del confinamiento domiciliario, lo que permite observar variaciones en la visibilidad de cada gestor político a lo largo del tiempo. Este análisis temporal resulta particularmente relevante, ya que facilita la comprensión de cómo la cobertura de los medios refleja las fluctuaciones en la visibilidad pública de cada actor de la crisis sanitaria y la forma en que estos medios influyen en la percepción de la audiencia sobre su rol y responsabilidad en la gestión de la situación.

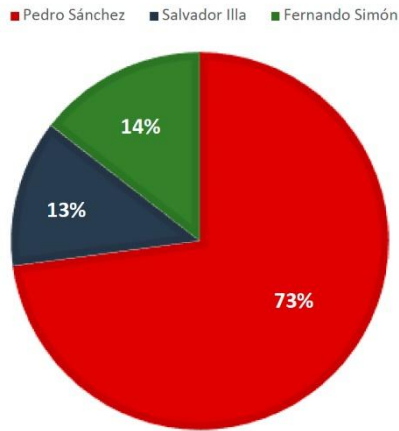
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se expondrán y discutirán los resultados obtenidos del análisis. En primer lugar, se comentarán los datos derivados del análisis de todo el corpus (que conforman los cuatro periódicos objeto de estudio), como bien se pone de manifiesto en el siguiente Gráfico 1.

Como se puede comprobar en el Gráfico 1, el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, es quien recibe la mayor cobertura en el discurso mediático de la prensa generalista española durante el estado de alarma. Sánchez acumula un total de 9.889 menciones en el corpus, representando el 73 % del total. En contraste, los otros dos responsables de la gestión sanitaria —Fernando Simón y Salvador Illa— presentan niveles de visibilidad mucho más bajos y similares entre sí. Simón, director del CCAES, aparece ligeramente más mencionado que el

ministro de Sanidad, Salvador Illa, con 1.967 apariciones en el corpus (14 % de las menciones). Por su parte, el ministro es mencionado en 1.714 ocasiones, lo que corresponde al 13 % del total.

GRAFICO 1. *Porcentaje de aparición de los políticos analizados en el corpus general*



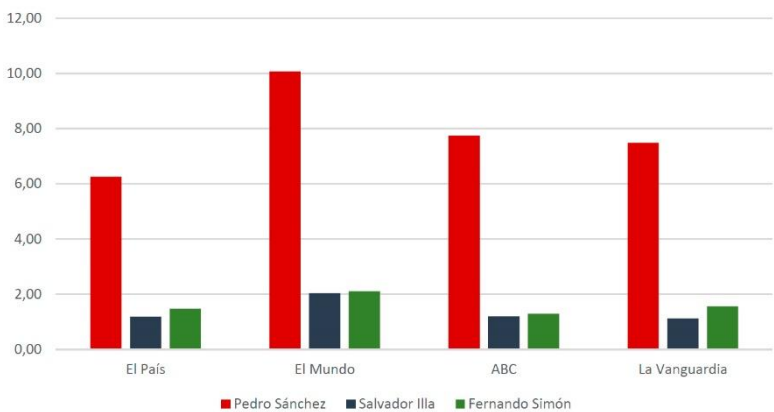
Fuente: Elaboración propia

Este reparto de menciones permite obtener varias interpretaciones. En primer lugar, destaca el énfasis mediático en el presidente del Gobierno, quien asumió el liderazgo visible de la gestión de la crisis. Sánchez no solo fue quien anunció oficialmente a la ciudadanía la aprobación del estado de alarma, sino que también representaba la máxima autoridad en la toma de decisiones ante una situación excepcional. En segundo lugar, la notable presencia de Fernando Simón en la cobertura mediática por encima de Salvador Illa invita a reflexionar sobre los factores que explican su protagonismo. Aunque Illa era el responsable del Ministerio de Sanidad, Simón se convirtió en la figura pública diaria encargada de informar a la ciudadanía sobre la evolución de la pandemia y las medidas sanitarias. Su rol constante en las ruedas de prensa, donde ofrecía actualizaciones y respondía preguntas, le otorgó un perfil altamente visible y una conexión directa con el público. Esta exposición diaria generó una familiaridad y un reconocimiento por parte de la audiencia que pudo ser la casusa de que el director del CCAES sobrepasara incluso al

propio ministro de Sanidad, consolidando a Simón como un referente informativo en el imaginario colectivo.

A continuación, presentaremos los datos teniendo en cuenta la presencia en cada una de las cabeceras mediáticas analizadas, de esta forma, se pueden comparar los datos, como bien se muestra en el Gráfico 2.

GRAFICO 2. *Porcentaje de aparición de los políticos analizados en cada periódico*



Fuente: Elaboración propia

El Gráfico 2 confirma, nuevamente, que Pedro Sánchez es el político más representado en los cuatro periódicos analizados, seguido, aunque a considerable distancia, por Fernando Simón y Salvador Illa. A continuación, exploramos los datos con mayor precisión.

En primer lugar, se observa que *El Mundo* es el medio que otorga mayor protagonismo a Sánchez, con una representación del 10,07 % del total. Le sigue *ABC* con un 7,74 %, *La Vanguardia* con un 7,49 % y, en última instancia, *El País*, donde las referencias a Sánchez suponen un 6,25 %. Resulta especialmente llamativo que este último periódico, *El País*, tradicionalmente asociado con posiciones de centro-izquierda e izquierda (Hernández Guerrero, 2012), sea el medio que menor protagonismo concede al presidente del Gobierno. Este contraste nos encontramos con medios como *El Mundo* y *ABC* que otorgan mayor visibilidad a Sánchez. Esta circunstancia puede deberse a que ambos periódicos, con

una línea ideológica más conservadora (Barrera del Barrio, 1995; Córdoba Hernández, 2009), han podido manter una postura crítica hacia la gestión de Sánchez en los primeros meses de la pandemia, lo que implique, por tanto, un mayor número de referencia y una atención más relevante del líder del Ejecutivo.

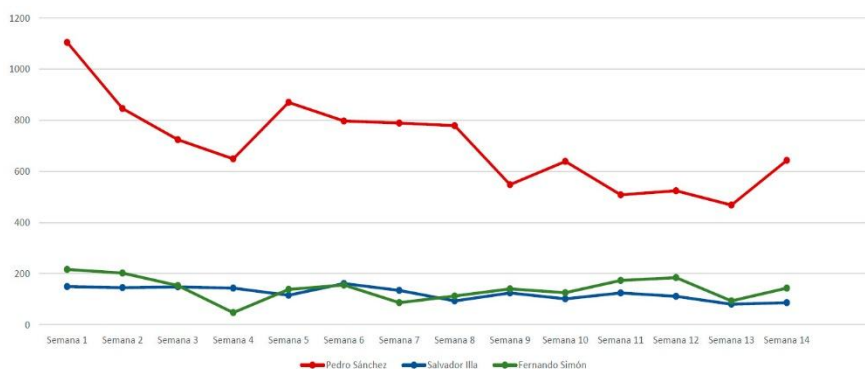
En cuanto a Fernando Simón, la cobertura mediática muestra de nuevo una distribución desigual, aunque menos polarizada que en el caso de Sánchez. De nuevo, *El Mundo* es el periódico que le concede una mayor visibilidad, con un 2,11 % del total, seguido de *La Vanguardia* (1,56 %), *El País* (1,48 %) y *ABC* (1,30 %). Esta tendencia indica una ligera variación en la representación de Simón, donde *El País* le da un protagonismo relativamente mayor en comparación con su cobertura de Sánchez, mientras que *ABC* reduce notablemente su visibilidad. Este matiz sugiere que la figura de Simón ha sido interpretada y presentada de manera diferente por cada medio, reflejando una cobertura que no se alinea completamente con los enfoques ideológicos aplicados al presidente.

En el caso de Salvador Illa, observamos una distribución de menciones que sigue un patrón similar al de Simón, con *El Mundo* liderando de nuevo la cobertura, con un 2,04 %, seguido por *ABC* (1,20 %), *El País* (1,19 %) y *La Vanguardia* (1,13 %). Aquí, la diferencia porcentual entre los medios es mínima, aunque destaca que *El Mundo*, una vez más, otorga la mayor visibilidad al ministro de Sanidad, mientras que *La Vanguardia* presenta la menor. Esta distribución evidencia que Illa, a pesar de su papel institucional, recibe una cobertura relativamente baja en comparación con Sánchez y se mantiene por debajo de Simón en términos de visibilidad, sugiriendo un enfoque mediático más centrado en las figuras que actuaron como portavoces directos durante la crisis.

En conjunto, estos datos reflejan no solo el protagonismo de cada figura en el discurso mediático, sino también cómo cada periódico construye su narrativa en función de sus posiciones ideológicas y su enfoque sobre la crisis sanitaria. La cobertura predominante de Sánchez, junto con las diferencias en la visibilidad de Simón e Illa, permite observar cómo las prioridades editoriales y la frecuencia de aparición influyen en la percepción pública de la gestión de la pandemia, subrayando las decisiones informativas de cada medio.

Por último, se comentarán los datos atendiendo a la variable temporal, lo que ha permitido dotar al estudio de una perspectiva diacrónica para conocer cuál ha sido la evolución de la representación de dichos actores a lo largo del estado de alarma de 2020. Los datos quedan recogidos en el Gráfico 3.

GRAFICO 3. *Porcentaje de aparición de los políticos analizados a lo largo del estado de alarma*



Fuente: Elaboración propia

Como muestra el Gráfico 3, Pedro Sánchez es el actor con mayor presencia en el discurso mediático durante todo el periodo del estado de alarma en España. Su visibilidad alcanza un punto máximo en la primera semana, con 1.105 menciones en la prensa, coincidiendo con la declaración pública del estado de alarma y el anuncio del confinamiento domiciliario de la población. Este evento histórico capturó una intensa atención mediática en torno a la figura de Sánchez, como principal responsable del Gobierno y líder de las medidas extraordinarias que buscaban contener la expansión de la pandemia en España.

Sin embargo, con el paso de las semanas se observa una disminución gradual en la visibilidad de Sánchez en los medios impresos. Esta tendencia de descenso se interrumpe ligeramente en la quinta semana, cuando sus menciones repuntan de nuevo. Consideramos que dicho incremento es debido a un relevante suceso político: la propuesta del Gobierno de extender el estado de alarma, que enfrentó mayor resistencia parlamentaria que en las ocasiones anteriores. En este caso, nos

encontramos ante la tercera vez que se votaba la prórroga. La abstención del Partido Popular y los votos en contra de formaciones como Vox, ERC, JxCat y la CUP (que en la primera votación se habían posicionado a favor o se habían abstenido) marcan un cambio en el respaldo político parlamentario al presidente, lo que genera un renovado interés mediático en Sánchez y en los retos de gobernabilidad que se derivan de esa situación. Tras este repunte, las menciones al presidente vuelven a disminuir hasta la última semana, cuando experimentan otro aumento coincidiendo con el anuncio del fin del estado de alarma y del confinamiento estricto, evento que cierra el ciclo mediático en torno a la gestión gubernamental de la crisis sanitaria durante los primeros meses.

En cuanto a Fernando Simón y Salvador Illa, se constata que sus menciones en la prensa se mantienen por debajo de las 200 apariciones semanales en todo el periodo analizado, con algunas excepciones notables. Simón, como director del CCAES y portavoz sanitario, inicia el estado de alarma con una destacada visibilidad, registrando 216 menciones en la primera semana y 202 en la segunda. Por otro lado, se comprueba que Fernando Simón se mantiene de forma generalizada por encima del ministro Illa durante todo el estado de alarma. Dicha tendencia solo se ve alterada en semanas puntuales. Por ejemplo, su presencia disminuye notablemente en la cuarta semana, cuando registra solo 47 apariciones, mientras que Illa alcanza 143 menciones. Este destacado descenso en la relevancia mediática de Simón puede explicarse por el contagio que tuvo de coronavirus, el 30 de marzo, lo que le obligó a retirarse de la actividad pública durante los quince días de cuarentena que establecía el Gobierno. Siendo temporalmente sustituido por María José Sierra Moros. En consecuencia, la figura de Simón queda temporalmente relegada, y el protagonismo informativo de Illa, como responsable del Ministerio de Sanidad, ganó relevancia. Asimismo, se puede comprobar cómo en las semanas sexta y séptima, las menciones de Illa vuelven a situarse por encima de las de Fernando Simón. En este caso, el ministro presenta 161 y 134 apariciones, respectivamente, frente a las 155 y 86 del director del CCAES.

Estos datos evidencian cómo la representación mediática de cada figura durante el estado de alarma responde tanto a su posición institucional

como a las circunstancias específicas de la crisis sanitaria. Pedro Sánchez, como líder del Ejecutivo y principal responsable de la toma de decisiones, concentra la atención inicial de los medios. Aunque su presencia decrece paulatinamente a medida que la situación avanza, sigue apareciendo como la persona de referencia en la gestión de la crisis sanitaria. Es más, ante situaciones políticas clave, vuelve a aumentar su presencia en el discurso mediático. En el caso de Fernando Simón, su rol de portavoz diario lo convierte en un referente periodístico de la pandemia, proporcionando al público información directa sobre la situación sanitaria. Su visibilidad, sin embargo, es sensible a su participación activa, como se observa en el descenso de menciones durante su periodo de cuarentena. Salvador Illa, aunque es el ministro de Sanidad y principal responsable del sector, aparece generalmente en segundo plano frente a Simón, quien tiene una interacción más directa y constante con los medios. Estos patrones de visibilidad destacan cómo la dinámica de la cobertura mediática favorece a figuras que mantienen una comunicación frecuente y de fácil acceso, independientemente de su rango institucional, lo que sugiere una construcción mediática de protagonismo basada no solo en la jerarquía política sino también en la proximidad comunicativa de cada actor con la ciudadanía.

5. CONCLUSIONES

El análisis realizado en el presente estudio ha permitido alcanzar el propósito principal de esta investigación, ya que se ha podido analizar la representación mediática de los principales responsables políticos españoles durante la crisis del COVID-19 en el discurso de la prensa generalista española. Este trabajo ha evidenciado cómo la visibilidad y el tratamiento informativo de cada figura en el discurso de los medios no solo reflejan la jerarquía de responsabilidades en la gestión de la pandemia, sino también la adaptación de la cobertura mediática a los acontecimientos y al contexto político en cada momento del estado de alarma en España.

Los resultados del análisis han manifestado que la prensa ha otorgado un protagonismo destacado al presidente del Gobierno, Pedro Sánchez,

como responsable principal de la gestión de la pandemia. Asimismo, se ha advertido cómo el director del CCAES, Fernando Simón, ha obtenido un papel preponderante, por encima incluso, del propio ministro de Sanidad, Salvador Illa, cuya presencia en la narrativa mediática ha sido fluctuante, en función del periodo de tiempo. Del mismo modo, se ha comprobado cómo las líneas editoriales de los medios impresos analizados han tenido relevancia a la hora de otorgar más o menos presencia a los gestores políticos objeto de estudio.

Por otro lado, conviene señalar la aportación metodológica de esta investigación, basada en un enfoque cuantitativo de base estadística y sobre una perspectiva diacrónica. Dicho método de estudio ha permitido analizar de forma precisa y destallada la relevancia mediática de los principales gestores del COVID-19 en España en uno de los momentos más complejos de la pandemia, los meses del estado de alarma y del confinamiento domiciliario de la población. Es por ello que, gracias a este trabajo, se han podido obtener datos concretos sobre la representación de los principales políticos, además, de poder comparar los resultados tanto entre las cabeceras objeto de estudio como en las distintas semanas que ocuparon el estado de alarma.

Por último, este estudio revela cómo los medios no solo informan, sino que también configuran la percepción pública de los actores políticos en función de las circunstancias. Estos resultados ponen de manifiesto la interdependencia entre el contexto de emergencia y las lógicas mediáticas, contribuyendo al entendimiento de la relación entre medios, política y sociedad en momentos de crisis.

6. REFERENCIAS

- Bacigalupe, A., Martín, U., Franco, M., y Borrell, C. (2022). Desigualdades socioeconómicas y COVID-19 en España. Informe SESPAS 2022. *Gaceta Sanitaria*, 36, pp. S13-S21.
- Barrera del Barrio, C. (1995). *Sin mordaza: veinte años de prensa en democracia*. Madrid: Temas de Hoy.
- Charaudeau, P. (2005). Les médias et l'information. L'impossible transparence du discours. Bruxelles: Éditions De Boeck.
- Cohen, B. (1963). *Press and foreign policy*. Princeton: University press.

- Córdoba Hernández, A. M. (2009). *La línea editorial de ABC, El País, El Mundo y La Vanguardia frente al conflicto palestino-israelí: 1993-2004*. Universidad de Navarra.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Ferrer, R. (2020). Pandemia por COVID-19: el mayor reto de la historia del intensivismo. *Medicina Intensiva*, 44(6), 323–324. <https://doi.org/10.1016/j.medin.2020.04.002>
- Fowler, R. (1991). *Language in the News: Discourse and Ideology in the Press*. Routledge.
- Gomis, L. (1974). *El medio media: La función política de la prensa*. Seminarios y Ediciones.
- Hallin, D., y Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge University Press.
- Hernández Guerrero, M. J. (2012). La traducción al servicio de una línea editorial: la primavera árabe en el diario El País. *Meta*, 57(4), 960–976. <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1021227ar>
- Hernández-Mesa, N., Hernández Llanes, J., y Llanes Betancourt, C. (2020). Las grandes epidemias de la Historia. De la peste de Atenas a la COVID-19. *Revista Habanera de Ciencias Médicas*, 19(5), 1–13.
- Kilgariff, A., Baisa, V., Bušta, J., Jakubíček, M., Kovář, V., Michelfeit, J., ... Suchomel, V. (2014). The Sketch Engine: ten years on. *Lexicography*, 1(1), 7–36. <https://doi.org/doi:10.1007/s40607-014-0009-9>
- McCombs, M., y Shaw, D. (1972). The Agenda-setting function of the mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176–187. <https://doi.org/10.1086/267990>
- Montaña Blasco, M., Ollé Castellà, C., y Lavilla Raso, M. (2020). Impacto de la pandemia de Covid-19 en el consumo de medios en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, 78, 155–167. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2020-1472>
- Parsons, T. (1967). *Sociological Theory and Modern Society*. New York: The Free press.
- Ramos Ruiz, Á. (2018). El sesgo ideológico en la prensa económica española: un estudio de corpus. En Marta González y Mónica Valderrama (Eds.). *Discursos Comunicativos Persuasivos Hoy* (pp. 375-388). Tecnos (Grupo Anaya).
- Ramos Ruiz, Á. (2021a). El sesgo ideológico en la cobertura del Brexit en la prensa digital española. In N. Sánchez-Gay y M. L. Cárdenas-Rica (Eds.), *La comunicación a la vanguardia. Tendencias, métodos y perspectivas* (pp. 1981–1997). Madrid: Fragua.

- Ramos Ruiz, Á. (2021b). El sesgo informativo en el léxico empleado por la prensa económica franco española en la cobertura del Brexit. In R. Mancinas-Chávez y M. L. Cárdenas-Rica (Eds.), *Medios y comunicación en tiempos de posverdad* (pp. 229–248). Madrid: Fragua.
- Ramos Ruiz, Á. (2022a). El discurso mediático sobre el Brexit: estudio léxico-semántico del sesgo informativo en la prensa española. Universidad de Granada - Université Paris Cité.
- Ramos Ruiz, Á. (2022b). El sesgo informativo y la prosodia semántica en el discurso mediático del coronavirus en la cobertura digital de *El País*. *Revista Estudios del Discurso Digital (REDD)*, 5, 22-42. <https://doi.org/10.24197/redd.5.2022.22-42>
- Ramos Ruiz, Á. (2023). La imagen de la Unión Europea y el Reino Unido en el discurso mediático del Brexit: Estudio del léxico empleado por la prensa española. *VISUAL REVIEW. International Visual Culture Review/Revista Internacional de Cultura Visual*, 14(1), 1-13. <https://doi.org/10.37467/revvisual.v10.4601>
- Ramos Ruiz, Á. (2024). La construcción mediática del coronavirus a través de los verbos empleados por la prensa europea. *European Public & Social Innovation Review*, 9, 1-15. <https://doi.org/10.31637/epsir-2024-376>
- Ramos Ruiz, Á. y Ramos Ruiz, I. (2022). El sesgo ideológico en el discurso político de la prensa española: la reforma constitucional de 2011. *Círculo de Lingüística Aplicada a La Comunicación*, 89, 171-182. <https://doi.org/10.5209/clac.70743>
- Rodríguez Díaz, A. (2004). La Teoría de la Agenda Setting: Aplicación a la enseñanza universitaria. Observatorio Europeo de Tendencias Sociales.
- Skums, P., Kirpich, A., Baykal, P.I., Zelikovsky, A. y Chowell, G. (2020) Global transmission network of SARS-CoV-2: from outbreak to pandemic. *medRxiv*, pp. 1-28. <https://doi.org/10.1101/2020.03.22.20041145>

EVOLUCIÓN DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LOS TEXTOS REGLAMENTARIOS Y NORMATIVOS: IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO SOCIAL

MARÍA ARAGONÉS-GONZÁLEZ
Universidad de Alicante

JAVIER FERRER-ARACIL
Universidad de Alicante

VÍCTOR M. GIMÉNEZ-BERTOMEU
Universidad de Alicante

ELENA M. CORTÉS-FLORÍN
Universidad de Alicante

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas para combatir la violencia de género constituyen un conjunto de medidas amplias y estructuradas que involucran la participación activa del Estado, organizaciones no gubernamentales, y la sociedad civil (Hortal, 2023; Lídice, 2022). Estas acciones están orientadas a prevenir, atender y erradicar todas las formas de violencia de género, buscando proteger los derechos de las mujeres y promover la igualdad en la sociedad. Las políticas incluyen desde campañas de sensibilización hasta la creación de protocolos de intervención y apoyo directo a las víctimas, así como iniciativas de educación y cambio cultural que fomenten una convivencia basada en el respeto y la justicia (Hortal, 2023; Lídice, 2022).

A lo largo de los años, la forma en que se entiende y aborda la violencia de género en el marco normativo ha evolucionado significativamente. Inicialmente, el enfoque se centraba en reconocer la discriminación

hacia las mujeres como el eje principal del problema (Carrera-Presencio, 2019; Jaramillo-Bolívar et al., 2020; Pérez-Martínez y Rodríguez-Fernández, 2024). Sin embargo, con el tiempo, se ha desarrollado una perspectiva más compleja y completa (Pérez-Martínez y Rodríguez-Fernández, 2024; Hortal, 2023). Actualmente, la violencia de género se aborda desde un enfoque interseccional, que reconoce cómo otros factores—como el origen étnico, la orientación sexual, la situación económica y la discapacidad—pueden agravar las experiencias de violencia y discriminación que enfrentan las mujeres (Pérez-Martínez y Rodríguez-Fernández, 2024; Hortal, 2023). Además, el enfoque interinstitucional e interdisciplinar permite una respuesta más coordinada y efectiva que involucra a múltiples actores, desde el sector salud hasta el ámbito judicial y educativo y el del Trabajo Social (Piedra-Cristóbal et al., 2018).

En este contexto, el papel de los Servicios Sociales y del Trabajo Social es fundamental para la prevención y atención de la violencia de género (Piedra-Cristóbal et al., 2018; Elbojy Ruiz-Eugenio, 2010). Por un lado, estos servicios trabajan tanto en el apoyo directo a las víctimas como en la promoción de políticas de prevención, educación, y sensibilización en la comunidad (Franco-Rebollar, 2012; Piedra-Cristóbal et al., 2018). Por otro lado, a través de esta intervención integral, entre cuyos agentes se encuentra el Trabajo Social, se busca ofrecer a las mujeres víctimas de violencia un sistema de protección completo que abarque desde la asistencia psicológica y legal hasta el acompañamiento en la recuperación y reintegración social (Franco-Rebollar, 2012).

La implementación efectiva de estas políticas sociales no solo ayuda a reducir la incidencia de la violencia de género a corto plazo, sino que contribuye a un cambio cultural sostenible (Hortal, 2023). Al promover la igualdad de género y una cultura de respeto y no violencia, estas políticas son fundamentales para construir una sociedad donde la violencia de género sea inaceptable y donde cada persona, sin importar su género, pueda vivir con dignidad y seguridad.

Asimismo, entender la evolución de la conceptualización de la violencia de género a través de los textos normativos, tanto a nivel internacional, europeo como nacional (España) es crucial para comprender el

desarrollo y efectividad de las políticas públicas actuales. Los marcos normativos, que incluyen tratados internacionales, directivas de la Unión Europea y leyes nacionales, reflejan cómo ha cambiado la percepción y la respuesta institucional frente a la violencia de género (Pérez-Martínez y Rodríguez-Fernández, 2024).

Este proceso de evolución normativa es clave porque establece principios y directrices que orientan las acciones y prioridades no solamente de los gobiernos y las organizaciones en la lucha contra la violencia de género, sino también de las personas profesionales de referencia como son las y los trabajadores sociales.

2. OBJETIVOS

El objetivo principal de esta revisión documental es identificar el modo de abordaje y la redefinición realizada del concepto de violencia de género en la normativa, los textos reguladores y las principales políticas públicas internacionales, europeos y españoles. Para ello se adopta un enfoque retrospectivo, es decir, desde los primeros reconocimientos de este fenómeno como una forma específica de discriminación hasta su tratamiento actual como un problema complejo que involucra dimensiones sociales, culturales, económicas y de derechos humanos.

3. METODOLOGÍA

En este estudio se realizó una investigación cualitativa de tipo teórico y documental desde un enfoque retrospectivo de los antecedentes y evolución de la conceptualización de la violencia contra la mujer en las políticas públicas, los documentos normativos y reguladores a nivel contextual internacional, europeo y español.

Para desarrollar esta investigación, se realizó una revisión de políticas públicas, textos reguladores y normativos publicados en los repositorios gubernamentales públicos: UN Women - official website-, United Nations - official website-, European Commission - official website-, Ministerio de Igualdad de España y BOE.es - Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Estas plataformas proporcionan acceso a un amplio

repertorio de políticas públicas, textos normativos y reguladores esenciales para analizar la evolución de la conceptualización de la violencia de género.

Luego de recopilar los resultados, se aplicaron criterios de inclusión y exclusión para identificar las evidencias más relevantes y útiles para la investigación. Como criterios de inclusión, se definieron los siguientes:

- 1. Ser políticas públicas, textos reguladores y/o normativos sobre la violencia de género o medidas para intervenir, prevenir y erradicar la violencia de género;
- 2. Contexto geográfico internacional, europeo y español;
- 3. Idioma: español o inglés;
- 4. Periodo temporal entre 1979 – 2024, marcado por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW) de 1979.

Se revisaron un total de 22 documentos (políticas públicas, textos jurídicos y textos reguladores de bases de datos oficiales), como se observa en la Tabla 1, entre los cuales, finalmente, se incluyeron 20 en este estudio (Tabla 2).

TABLA 1. *Documentos excluidos.*

Ámbito	Motivo exclusión	Documento
Ámbito internacional	Abordan la igualdad de género, pero sin entrar en detalle en la conceptualización de la violencia de género.	Declaración Universal de los Derechos Humanos.
Ámbito europeo		-
Ámbito español		Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

Fuente: elaboración propia

TABLA 2. Documentos incluidos diferenciados por ámbito.

Ámbito	Documento
Ámbito inter-nacional	Declaración universal de los Derechos Humanos Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW) de 1979. Organización de las Naciones Unidas ONU (1993). Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Organización de las Naciones Unidas ONU (1995). Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer de Beijing. Instrumento de Ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000 (Protocolo de Palermo). Organización de las Naciones Unidas ONU (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Recomendación General N° 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General N° 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 2017.
Ámbito europeo	Estrategia Europea para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (1995): Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativa a un programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000). Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro. Consejo de Europa (2006). Campaña del Consejo de Europa "Stop a la Violencia Doméstica contra las Mujeres", 2006-2008. Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (conocido como el Convenio de Estambul) fue adoptado en 2011 y entró en vigor en 2014. Adhesión de la UE al Convenio de Estambul (2017) Directiva sobre Derechos de las Víctimas (2012/29/UE). Comisión Europea (2020). Estrategia de Igualdad de Género de la UE (2020-2025).
Ámbito español	Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal. Reforma para incluir la VG: Código de Violencia de Género y Doméstica Ley 35/1995 de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género Pacto de Estado contra la Violencia de Género (2017) (Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género). Guía del sistema de acción y coordinación en casos de violencia de género en España Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025.

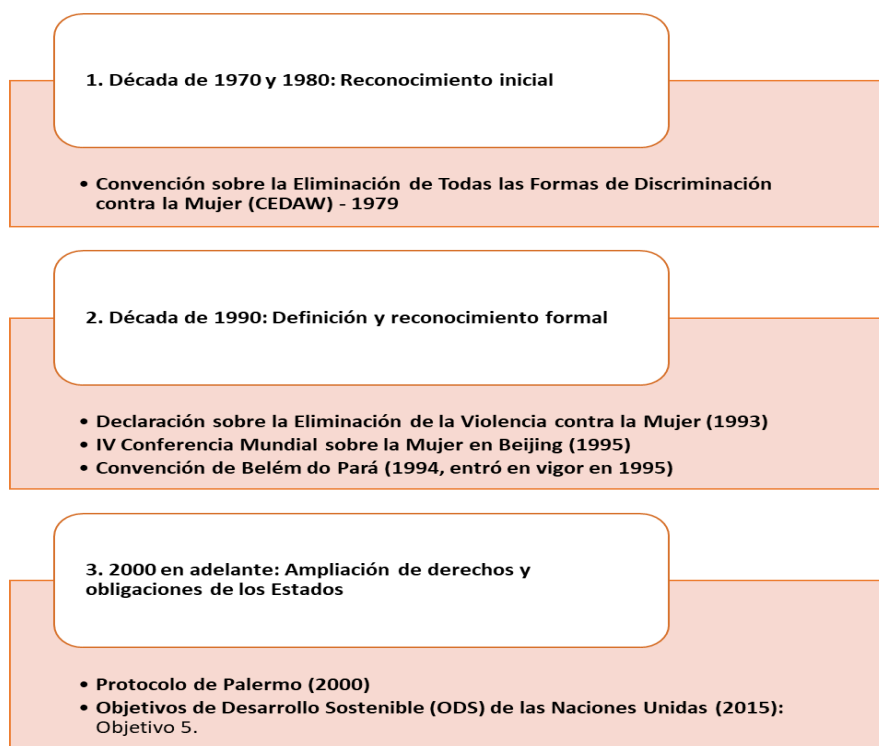
Fuente: elaboración propia

4. RESULTADOS

4.1. ÁMBITO INTERNACIONAL:

La conceptualización de la violencia de género en las políticas públicas, textos normativos y reguladores a nivel internacional ha experimentado una evolución gradual, expandiendo su comprensión del problema y las responsabilidades de los Estados para su abordaje y eliminación. Este desarrollo ha transitado desde una perspectiva de discriminación hacia un enfoque centrado en los derechos humanos (Figura 1).

FIGURA 1. *Evolución en el ámbito internacional.*



Fuente: elaboración propia.

4.1.1. Década de 1970 y 1980: Reconocimiento inicial

En estas décadas, el tema de la violencia de género comenzó a aparecer en el ámbito internacional, principalmente impulsado por los movimientos feministas y de derechos humanos de la época. Sin embargo,

en sus inicios, no existía una normativa ni tampoco una regulación específica a nivel global para abordar esta problemática. Las violencias ejercidas contra las mujeres eran vistas principalmente como asuntos privados o familiares, lo cual limitaba la intervención de los Estados y la comunidad internacional en su prevención, abordaje y erradicación.

Un paso importante en la construcción de un marco internacional sobre los derechos de las mujeres fue la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Aunque esta convención no trata directamente la violencia de género, sí establece un marco general sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género e inicia el reconocimiento de la discriminación de género. La CEDAW concibió la discriminación de género como una violación de derechos humanos y representó un avance significativo al sentar las bases normativas que posteriormente permitirían el desarrollo de políticas más específicas contra la violencia de género.

4.1.2. Década de 1990: Definición y reconocimiento formal

Durante esta década, la violencia de género comenzó a reconocerse con mayor claridad como un problema de derechos humanos en la esfera internacional. La violencia ejercida contra las mujeres dejó de verse únicamente como un asunto privado para posicionarse como una cuestión de interés público que requería respuestas concretas desde los Estados y la comunidad internacional.

En 1993, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, marcando un punto de inflexión en el reconocimiento de este problema. Este documento fue el primero en definir explícitamente la violencia de género, describiéndola como cualquier acto basado en el género que cause daño físico, sexual o psicológico a las mujeres. La declaración subrayó que la violencia contra las mujeres es un asunto social y político, no solo un problema privado, y resaltó la necesidad de que los gobiernos intervengan para su abordaje y erradicación.

La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, reforzó considerablemente esta visión, señalando que la violencia contra las mujeres no solo obstaculiza el desarrollo y la igualdad, sino también la paz global. La conferencia puso de relieve que esta violencia es una consecuencia de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, afirmando que es una violación de derechos humanos. Beijing consolidó un consenso global en torno a la urgencia de abordar la violencia de género y destacó la necesidad de políticas integrales para su prevención y erradicación.

En el mismo periodo, la Convención de Belém do Pará, adoptada en 1994 y vigente a partir de 1995, se convirtió en un referente en América Latina y el Caribe al abordar la violencia de género en un contexto regional. Este tratado, impulsado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), estableció que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos y que los Estados deben asumir la responsabilidad de prevenir, sancionar y eliminarla.

4.1.3. 2000 en adelante: Ampliación de derechos y obligaciones de los Estados

Durante este periodo, la conceptualización de la violencia de género comenzó a transformarse y concretarse, con los marcos normativos ampliando su alcance para reconocer nuevas formas de violencia y asignando a las administraciones públicas de los Estados responsabilidades para prevenir, proteger y sancionar en estos casos. Esta evolución en el enfoque normativo reflejó una creciente comprensión de la violencia de género como un problema multifacético que requiere una respuesta integral, dirigida no solo a los actos específicos de violencia, sino también a las estructuras de poder y discriminación que los sustentan.

Un avance importante en esta dirección fue el *Protocolo de Palermo* de 2000, adoptado como un complemento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Este protocolo también identifica la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas, como una forma de violencia de género, señalando que la explotación de estas personas no es solo una cuestión de crimen organizado, sino una manifestación de violencia estructural basada en el

género. Al abordar esta forma de violencia, el protocolo impulsa a los Estados a implementar políticas específicas para combatir la trata y proteger a las víctimas.

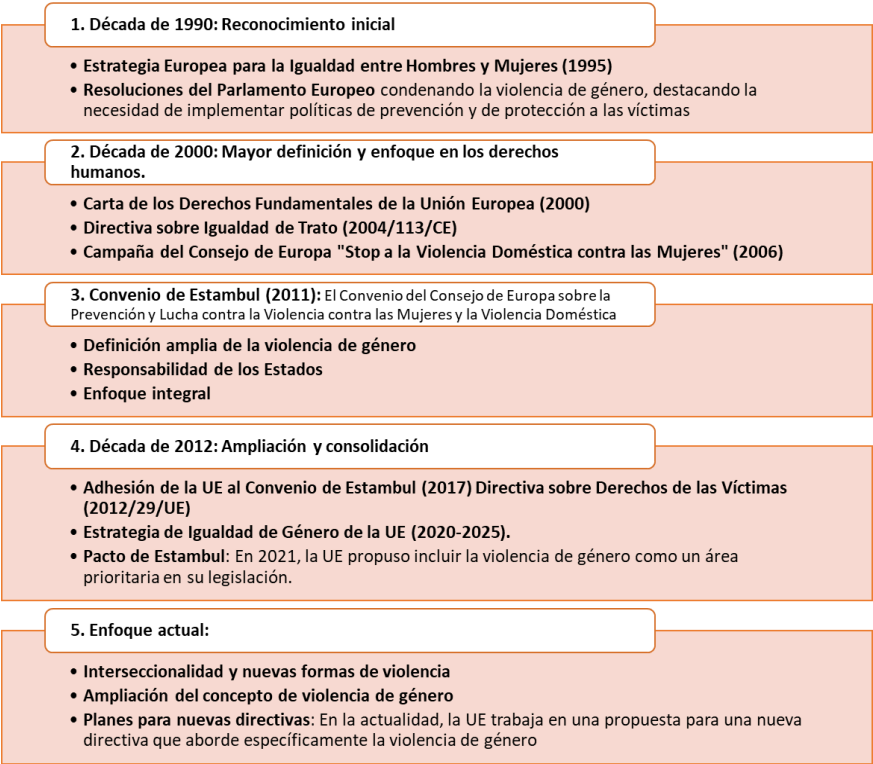
En el ámbito global, los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, establecidos por la ONU en 2015, consolidan esta perspectiva al incluir entre sus metas la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado (Objetivo 5). Este marco global enfatiza que erradicar la violencia de género no solo es una cuestión de justicia social, sino también una condición esencial para lograr un desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo.

La conceptualización de la violencia de género ha continuado evolucionando, integrando una visión interseccional que considera cómo otras formas de discriminación se entrelazan con el género para crear vulnerabilidades únicas. Este enfoque reconoce que factores como la raza, etnia, orientación sexual, identidad de género, discapacidad o situación socioeconómica pueden influir en la forma en que las mujeres experimentan la violencia. Así, la perspectiva interseccional busca analizar y abordar estas complejidades para garantizar una respuesta que se ajuste a la realidad de todas las mujeres, especialmente aquellas que enfrentan múltiples formas de marginación.

4.2. ÁMBITO EUROPEO

La conceptualización de la violencia de género en el ámbito europeo ha evolucionado gradualmente desde la década de 1990, con la Unión Europea y el Consejo de Europa trabajando para definirla como una violación de los derechos humanos (Figura 1). A través de este proceso, se ha buscado responsabilizar a los Estados en la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género.

FIGURA 2. *Evolución en el ámbito europeo*



Fuente: elaboración propia

4.2.1. Década de 1990: Reconocimiento inicial

A partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), la Unión Europea comenzó a integrar la igualdad de género como una prioridad central en sus políticas, impulsando la Estrategia Europea para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (1995). En este contexto, la violencia de género comenzó a visibilizarse no solo como un problema privado, sino como una grave forma de discriminación basada en el género que requiere intervención pública.

Al amparo de esta Estrategia Europea, el Parlamento Europeo emitió varias resoluciones y acciones que condenaban la violencia de género, reconociéndola como una violación de los derechos humanos y un obstáculo fundamental para alcanzar la igualdad de género. Estas

resoluciones subrayaban la necesidad de implementar políticas efectivas de prevención y protección de las víctimas, marcando un avance en la conceptualización de la violencia de género como un desafío social y político de gran envergadura.

4.2.2. Década de 2000: Mayor definición y enfoque en los derechos humanos

Durante este período, la violencia de género comenzó a ser reconocida como un problema estructural ligado a la desigualdad de género, lo que impulsó la necesidad de establecer medidas legales más robustas a nivel europeo.

La *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (2000) sentó las bases para la protección contra la discriminación de género, al garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos y prohibir cualquier forma de discriminación basada en el sexo, lo que allanó el camino para futuras normativas específicas sobre violencia de género.

La *Directiva sobre Igualdad de Trato* (2004/113/CE), por su parte, prohibió la discriminación de género en el acceso a bienes y servicios, contribuyendo indirectamente a abordar las desigualdades estructurales que perpetúan la violencia de género.

Además, la *Campaña del Consejo de Europa "Stop a la Violencia Doméstica contra las Mujeres"* (2006) fue fundamental para la sensibilización y visibilización de la violencia de género, enfatizando la urgencia de que los gobiernos adoptaran medidas más efectivas para prevenir y erradicar la violencia doméstica, consolidando así la violencia de género como un problema público y de derechos humanos que requiere una respuesta integral.

4.2.3. Convenio de Estambul (2011): El Convenio del Consejo de Europa sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica

El *Convenio de Estambul (2011)*, adoptado por el Consejo de Europa, es el principal instrumento legal en Europa para combatir la violencia

de género, marcando un hito en su conceptualización y en la asignación de responsabilidades a los Estados. Define la violencia de género como una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación basada en el género, ampliando su alcance para incluir diversas formas de violencia, como la física, sexual y psicológica, así como prácticas como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el acoso sexual, el aborto forzado y la esterilización forzada. Este convenio refuerza la responsabilidad de los Estados miembros, exigiendo la adopción de medidas legales y políticas para prevenir la violencia, proteger a las víctimas y perseguir a los agresores.

A través de su enfoque integral, que abarca la prevención, la protección y la persecución, el convenio establece un marco normativo multidimensional, obligando a los países a crear sistemas jurídicos que reconozcan, sancionen y ofrezcan asistencia efectiva a las víctimas, garantizando refugios y líneas de atención. Con estas medidas, el Convenio de Estambul refuerza la lucha contra la violencia de género como un tema de derechos humanos y obliga a los Estados a actuar de manera coordinada y decidida.

4.2.4. Década de 2012: Ampliación y consolidación

La Directiva sobre Derechos de las Víctimas (2012/29/UE) estableció derechos mínimos para la protección y apoyo a las víctimas de delitos, incluidas las de violencia de género, asegurando acceso a información, asistencia y protección. En 2017 se consolidó el compromiso de los Estados miembros del Convenio de Estambul con sus directrices, lo cual significó un paso decisivo hacia una mayor coherencia en la implementación de políticas contra esta violencia. A lo largo de los años, diversas iniciativas han reforzado este marco normativo.

La Estrategia de Igualdad de Género de la UE (2020-2025) reitera el compromiso de erradicar la violencia de género, destacando la violencia contra las mujeres y niñas como una de las violaciones de derechos humanos más graves, y propone medidas concretas como la implementación plena del Convenio de Estambul y la adopción de leyes para combatir la violencia en línea.

Además, el Pacto de Estambul de 2021 refuerza la cooperación entre los Estados miembros, priorizando la violencia de género en la legislación europea e integrando nuevos desafíos, como la violencia digital, en la lucha coordinada para erradicarla. Este proceso ha sido fundamental para la evolución de la conceptualización de la violencia de género, situándola en el ámbito de los derechos humanos y estableciendo un marco normativo más robusto y coordinado para su prevención, sanción y erradicación.

4.2.5. Enfoque actual

En los últimos años, se ha ampliado considerablemente el concepto de violencia de género, incorporando nuevas formas de agresión, como el ciberacoso y la violencia en línea, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres. Esta ampliación reconoce que las nuevas tecnologías han dado lugar a formas de violencia que deben ser abordadas de manera específica, subrayando la necesidad de adaptarse a los avances sociales y tecnológicos.

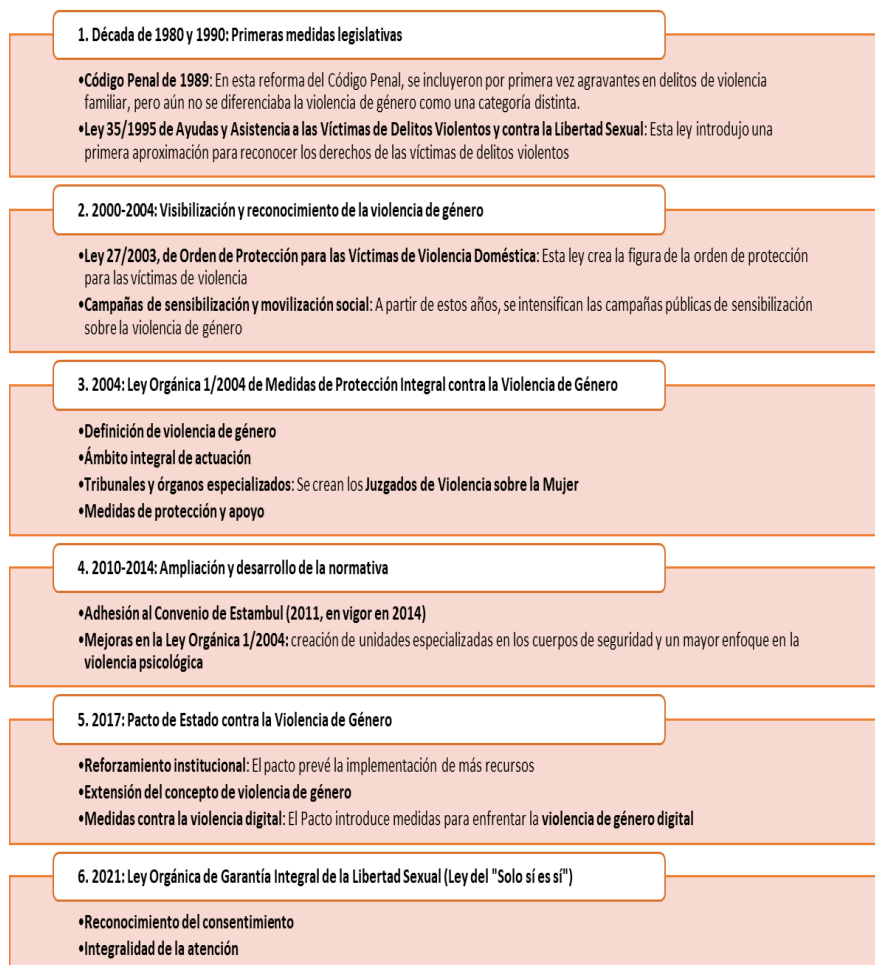
Además, la normativa ha comenzado a integrar de manera más explícita el concepto de interseccionalidad, reconociendo que factores como la raza, la orientación sexual, la identidad de género y la situación migratoria pueden agravar la experiencia de violencia de las mujeres, haciendo que su sufrimiento sea aún más complejo y multidimensional, como se indica en la Estrategia de Igualdad de Género de la UE (2020-2025).

En este contexto, la Unión Europea está trabajando en una propuesta para una nueva directiva que se centre específicamente en la violencia de género y la violencia doméstica, con el objetivo de asegurar que todas las víctimas, independientemente de su origen o situación, reciban el mismo nivel de protección en todos los Estados miembros. Este enfoque más inclusivo y específico busca garantizar que la violencia de género sea tratada de manera integral y equitativa en toda Europa, destacando la importancia de un marco normativo que se adapte a las realidades contemporáneas y que proteja eficazmente a todas las mujeres.

4.3. ÁMBITO ESPAÑOL

La evolución de la conceptualización de la violencia de género en el ámbito español también ha sido un proceso progresivo que refleja el creciente reconocimiento de este fenómeno como un problema social y de derechos humanos. Inicialmente, el enfoque de la normativa y de las políticas públicas en España se centraba principalmente en la violencia doméstica, pero con el tiempo, se ha consolidado un marco más amplio e integral que busca proteger los derechos de las mujeres (Figura 3).

FIGURA 3. *Evolución en el ámbito español*



4.3.1. Década de 1980 y 1990: Primeras medidas legislativas

Durante esta etapa, en España, la violencia de género comenzó a ser visibilizada como un problema social que trascendía el ámbito privado, aunque aún no se contaba con una normativa específica que reconociera su magnitud y complejidad. En los primeros pasos legislativos, la violencia de género seguía tratándose principalmente en el contexto de la violencia doméstica, sin un enfoque claro de género.

En esta línea de primeras medidas legislativas, la reforma del Código Penal de 1989 (Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal) introdujo agravantes en delitos de violencia familiar, aunque aún no se diferenciaba la violencia de género como una categoría jurídica específica. De esta manera, los actos violentos se comprendían dentro de un marco más amplio de violencia familiar o doméstica, sin reconocer su vínculo directo con la desigualdad estructural de género.

La Ley 35/1995 de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, fue un paso importante al reconocer los derechos de las víctimas, especialmente en casos de violencia sexual. Sin embargo, esta ley tampoco contaba con un enfoque explícito de violencia de género, lo que reflejaba la falta de una conceptualización clara de este fenómeno.

4.3.2. 2000-2004: Visibilización y reconocimiento de la violencia de género

Durante este período, la sociedad española comenzó a tomar mayor conciencia de la violencia de género como un fenómeno distinto, vinculado directamente a la desigualdad estructural entre hombres y mujeres.

Aunque la violencia seguía siendo tratada principalmente en el ámbito de la violencia doméstica, se dio un paso crucial hacia la protección de las víctimas con la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. Esta ley representó un avance en la protección jurídica, al proporcionar una herramienta legal para salvaguardar a las mujeres, aunque no reconocía completamente la violencia de género como una manifestación de la discriminación estructural.

Paralelamente, las campañas de sensibilización y movilización social empezaron a intensificarse, lo que generó un mayor debate público y aumentó la presión sobre las instituciones para adoptar un enfoque más específico y contundente en la lucha contra la violencia de género. Estas campañas contribuyeron a visibilizar la violencia de género como un problema social y de derechos humanos, allanando el terreno para un marco normativo más integral y especializado.

4.3.3. 2004: Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

El verdadero y principal hito normativo en España respecto a la violencia de género se alcanzó con la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004, que representó un cambio fundamental en la conceptualización y tratamiento de esta problemática social. Por primera vez, la ley define la violencia de género como una manifestación de la discriminación estructural y de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, reconociendo que esta violencia se ejerce contra las mujeres por el simple hecho de serlo. Esta definición distingue claramente la violencia de género de la violencia doméstica, subrayando su carácter social y estructural, lo que permitió avanzar hacia un enfoque más integral.

La Ley Orgánica 1/2004 establece un enfoque global que abarca la prevención, protección, persecución y asistencia a las víctimas, y va más allá de una simple respuesta judicial, incorporando medidas educativas, sociales y de sensibilización para la sociedad. Además, introduce la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, tribunales especializados que tienen competencias tanto en el ámbito civil como penal, lo que garantiza una atención más específica y eficaz a las víctimas. Las medidas de protección y apoyo son también un aspecto central, incluyendo el acceso a servicios sociales, asistencia psicológica, y medidas para evitar el contacto entre víctima y agresor. Además, se incorporan derechos laborales, como la reducción de jornada y la movilidad geográfica, que ofrecen una protección integral a las víctimas de violencia de género.

4.3.4. 2010-2014: Ampliación y desarrollo de la normativa

Durante estos años, España comenzó a alinear su legislación con los estándares internacionales y, especialmente, con el Convenio de Estambul

(2011), lo que impulsó el fortalecimiento del marco normativo y la adopción de nuevas medidas para abordar diversas formas de violencia de género.

En 2011, España ratificó este tratado internacional, que entró en vigor en 2014, y que reconoció la violencia de género como una violación de derechos humanos. Este convenio obligó a los Estados a tomar medidas integrales contra todas sus manifestaciones, incluyendo la violencia física, sexual, psicológica, el acoso, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, y el aborto y esterilización forzada. Su ratificación representó un avance clave en la conceptualización de la violencia de género, ampliando su enfoque más allá de la violencia doméstica y destacando su carácter estructural y transversal.

A lo largo de este proceso, España también introdujo mejoras en la Ley Orgánica 1/2004, ampliando sus disposiciones para garantizar una mayor protección a las víctimas. Se realizaron modificaciones que incluyeron la creación de unidades especializadas en los cuerpos de seguridad, así como un enfoque más profundo en la violencia psicológica, reconociendo la importancia de abordar todas las formas de violencia que afectan a las mujeres, no solo las físicas.

4.3.5. 2017: Pacto de Estado contra la Violencia de Género

El Pacto de Estado contra la Violencia de Género, aprobado en 2017, marcó un nuevo avance en la lucha contra la violencia de género en España, consolidando el compromiso institucional con la erradicación de este fenómeno y reforzando el marco normativo y regulador existente.

Este acuerdo transversal, que reúne a partidos políticos y administraciones públicas, no solo fortalece las medidas previamente establecidas, sino que también introduce nuevas acciones para abordar de manera integral la violencia de género. En este contexto, el pacto destaca la necesidad de ampliar la conceptualización de la violencia de género, reconociendo su carácter estructural y multifacético. Si bien la Ley Orgánica 1/2004 se centró principalmente en la violencia en el ámbito de las relaciones afectivas o familiares, el pacto amplía este enfoque para incluir otras formas de violencia, como el acoso sexual y la trata de mujeres con fines de explotación sexual.

Además, el Pacto de Estado promueve un reforzamiento institucional significativo, destinando más recursos financieros y humanos a los servicios de atención a víctimas, y mejorando la coordinación entre los diversos actores involucrados, como la policía, los juzgados, los servicios sociales y los profesionales sanitarios. También introduce medidas clave para abordar la violencia digital, un fenómeno que ha adquirido relevancia en los últimos años, como el ciberacoso, que afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Esta ampliación de la conceptualización de la violencia de género refleja un enfoque más inclusivo y actualizado, que reconoce la diversidad de formas de violencia y la necesidad de una respuesta integral que proteja a todas las mujeres afectadas.

4.3.6. 2021: Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (Ley del "Solo sí es sí")

La Ley Orgánica 10/2022 de Garantía Integral de la Libertad Sexual, un avance decisivo en la protección de las mujeres frente a la violencia sexual, con un enfoque innovador centrado en el consentimiento explícito.

Esta ley establece que cualquier acto sexual sin consentimiento explícito será considerado agresión sexual, adoptando el principio de "solo sí es sí", que pone el consentimiento en el centro de la legislación sobre delitos sexuales. Además, la ley promueve un enfoque integral en la atención a las víctimas de violencia sexual, garantizando recursos para Un hito clave en esta evolución fue el Convenio de Estambul de 2011, que estableció un estándar avanzado para la protección de las mujeres, reforzando la responsabilidad pública en su prevención y erradicación. Hoy en día, el enfoque europeo incorpora una perspectiva interseccional y aborda nuevas formas de violencia, como la digital.

su protección y recuperación tanto a nivel psicológico como jurídico y social. Esta atención integral no solo se centra en la respuesta judicial, sino también en el bienestar completo de la víctima, asegurando un acompañamiento que abarque todos los aspectos de su recuperación.

A nivel nacional, también se sigue avanzando en la ampliación de su marco normativo para abordar nuevas formas de violencia de género, como la digital, económica y obstétrica, aun insuficientemente

reguladas. El principal reto es garantizar la aplicación efectiva de estas normativas, asegurando una protección integral para todas las mujeres desde una perspectiva interseccional, lo cual reafirma el compromiso con la erradicación de la violencia de género en todas sus manifestaciones y la defensa de los derechos fundamentales de las mujeres.

5. DISCUSIÓN

La conceptualización de la violencia de género ha evolucionado progresivamente desde el reconocimiento de la discriminación hacia un enfoque integral basado en derechos humanos, que exige la intervención activa de la administración pública (Carrera-Presencio, 2019; Jaramillo-Bolívar et al., 2020; Pérez-Martínez y Rodríguez-Fernández, 2024). Actualmente, este concepto incorpora una perspectiva interseccional, que aborda cómo factores como la etnicidad, orientación sexual, situación económica y discapacidad agravan las experiencias de violencia y discriminación contra las mujeres (Pérez-Martínez y Rodríguez-Fernández, 2024; Hortal, 2023).

Las normativas internacionales, como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), marcaron un hito al definir la violencia de género como cualquier acto que cause daño físico, sexual o psicológico a las mujeres, reconociendo distintas formas de violencia en diversos ámbitos. Resaltaron, además, que la violencia de género constituye un obstáculo significativo para la igualdad y el desarrollo, resultado de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres. Las normativas internacionales representan un marco normativo avanzado que no solo protege los derechos de las mujeres, sino que también impone la obligación y el deber de los Estados de adoptar medidas para prevenir, abordar y erradicar la violencia de género (Hortal, 2023).

En Europa, se ha transitado desde un enfoque centrado en la igualdad de género hacia el reconocimiento explícito de la violencia de género. Este cambio conceptual culminó con la firma del Convenio de Estambul (2011), el tratado más avanzado en la protección contra la violencia de género, que exige a los Estados miembros adoptar políticas concretas

y eficaces. A partir del Convenio de Estambul, la Unión Europea ha impulsado numerosas iniciativas para asegurar su implementación y ampliar su alcance, promoviendo un enfoque interseccional que atienda también las nuevas formas de violencia, como el ciberacoso y la violencia digital. Estas iniciativas se contemplan en la Estrategia de Igualdad de Género de la UE (2020-2025). Cabe destacar el Pacto de Estambul de 2021 que reforzó y actualizó la cooperación entre los Estados miembros e integró nuevos desafíos, como la violencia digital, en la lucha coordinada para erradicar la violencia de género.

En el caso de España, la conceptualización de la violencia de género ha evolucionado desde un enfoque limitado a la violencia doméstica hacia un marco normativo integral y específico que protege los derechos de las mujeres. En esta línea, cabe destacar principalmente la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

En dicha ley reconoce la violencia de género como una manifestación de la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, siendo un punto de inflexión para el desarrollo y adopción de normativas como el Pacto de Estado contra la Violencia de Género (2017) (Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género) y la Ley del "Solo sí es sí" (Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual), alineándose con los compromisos internacionales, europeos y adoptando un enfoque cada vez más integral, interinstitucional e interdisciplinaria para la prevención, abordaje y erradicación de la violencia de género.

La perspectiva interinstitucional e interdisciplinaria facilita una respuesta más eficaz y coordinada, integrando la participación de diversos sectores, como la salud, la justicia, la educación y los servicios sociales (Piedra-Cristóbal et al., 2018). De igual forma, mediante esta intervención integral, se procura brindar a las mujeres víctimas de violencia un sistema de protección holístico que incluya apoyo psicológico, asesoramiento legal y acompañamiento en su proceso de recuperación y reintegración social (Franco-Rebollar, 2012).

En la actualidad, el desafío radica en garantizar la aplicación efectiva de las normativas vigentes, asegurando una protección plena para todas

las mujeres desde un enfoque interseccional (Pérez-Martínez y Rodríguez-Fernández, 2024; Hortal, 2023), el cual incluya las mujeres más vulnerables, como las migrantes, las mujeres con discapacidad o aquellas que se encuentran en situaciones de pobreza. Este enfoque integral refleja un compromiso con la erradicación de la violencia de género en todas sus formas y con la protección de los derechos fundamentales de todas las mujeres (Franco-Rebollar, 2012).

En definitiva, estas modificaciones en el ámbito internacional, europeo y español reflejan un esfuerzo continuo por adaptar el marco normativo y las políticas públicas a las nuevas realidades y por garantizar una protección más completa para las víctimas de violencia de género. Asimismo, comprender la evolución de la conceptualización de la violencia de género dentro de los marcos normativos internacionales, europeos y españoles es crucial desde la perspectiva del Trabajo Social, ya que permite tanto contextualizar las políticas y enfoques actuales para proteger a las víctimas y promover la igualdad de género (Hortal 2023), como guía la práctica profesional hacia un enfoque integral, interinstitucional e interdisciplinaria que facilite una respuesta más eficaz y coordinada en el abordaje de la violencia de género (Pérez-Martínez y Rodríguez-Fernández, 2024; Piedra-Cristóbal et al., 2018; Elbojy Ruiz-Eugenio, 2010). Este conocimiento facilita la intervención social efectiva, al reconocer la violencia de género como un fenómeno complejo, estructural y multidimensional, que requiere respuestas integrales y adaptadas a las realidades de las personas afectadas.

6. CONCLUSIONES

La evolución de la conceptualización de la violencia de género en los marcos normativos y en las políticas públicas en el ámbito internacional, europeo y español refleja un avance significativo hacia un enfoque integral, interseccional e interdisciplinario que reconoce la complejidad y multidimensionalidad de este fenómeno. Este progreso, impulsado por hitos como el Convenio de Estambul y la Ley Orgánica 1/2004 en España, demuestra el compromiso de los Estados y organismos internacionales con la prevención, abordaje y erradicación de todas las formas de violencia de género, integrando nuevos desafíos como la

violencia digital y asegurando una protección plena para las mujeres más vulnerables. Este enfoque no solo refuerza la igualdad de género, sino que también guía la práctica profesional en el Trabajo Social hacia respuestas coordinadas, eficaces y centradas en los derechos humanos.

Las conclusiones del estudio, pues, subrayan que profesiones como el Trabajo Social deben influir en las políticas públicas para que adopten enfoques multidimensionales, considerando la interseccionalidad de factores, enfoques integrales y coordinados que garantiza una adecuada y eficaz práctica profesional desde el Trabajo Social y los Servicios Sociales.

8. REFERENCIAS

- Carrera-Presencio, A. I. (2019). Concepto jurídico de violencia de género. Dykinson. <https://bit.ly/3AIoc5o>
- Comisión Europea (2011). Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica. Council of Europe Treaty Series - No. 210. <https://rm.coe.int/1680462543>
- Comisión Europea (2020). Estrategia de Igualdad de Género de la UE (2020-2025). <https://bit.ly/3YKaQHs>
- Consejo de Europa (2006). Campaña del Consejo de Europa "Stop a la Violencia Doméstica contra las Mujeres", 2006-2008. Ministerio de Igualdad Subdirección General de Cooperación y Relaciones Institucionales. <https://bit.ly/3Cuj0mi>
- Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativa a un programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000). DOUE-L-1995-82027. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1995-82027>
- Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro. DOUE-L-2004-82937. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2004-82937>
- Elboj, C., y Ruiz-Eugenio, L. (2010). Trabajo Social y prevención de la violencia de género. *Global Social Work*, 1(2), 220–233. <https://doi.org/10.30827/tsg-gsw.v1i2.912>
- Franco-Rebollar, P. (Dir.) (2012) Propuesta de intervención integral en el ámbito local contra la violencia sobre la mujer. Federación Española de Municipios y Provincias y la Delegación del Gobierno con la Violencia de Género. Disponible en: <https://bit.ly/3YThem2>

- Hortal, A. (2023). Combatiendo la violencia de género a través de políticas públicas conductuales: alcances y limitaciones. *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 13(25), 63-77. <https://doi.org/10.17163/ret.n25.2023.05>
- Instrumento de Ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000 (Protocolo de Palermo). BOE-A-2003-22719. [https://www.boe.es/eli/es/ai/2000/11/15/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/2000/11/15/(2))
- Jaramillo-Bolívar, C. D., y Canaval-Erazo, G. E. (2020). Violencia de género: Un análisis evolutivo del concepto. *Universidad y Salud*, 22(2), 178-185. <https://doi.org/10.22267/rus.202202.189>
- Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. BOE-A-2003-15411. <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/07/31/27>
- Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. BOE-A-1995-26714. <https://www.boe.es/eli/es/l/1995/12/11/35/con>
- Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal. BOE-A-1989-14247. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1989/06/21/3>
- Lídice, R. (2022). El Papel Del Estado Frente a la Lucha Contra la Violencia Doméstica e Intrafamiliar Hacia la Mujer: El Papel Del Estado Frente a la Lucha Contra la Vi. (1st ed.). J.M. Bosch Editor. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2zp4skh>
- Organización de las Naciones Unidas ONU. (1993). Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. <https://bit.ly/3m2ox8b>
- Parlamento Europeo (2017) Adhesión de la UE al Convenio de Estambul (2017) Directiva sobre Derechos de las Víctimas (2012/29/UE). <https://bit.ly/3CnfSIH>
- Pastor-Gosálbez, I., Belzunegui-Eraso, Á., Merino, M. C., y Merino, P. P. (2021). La violencia de género en España. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (174), 109-127. <https://bit.ly/3O88S50>
- Pérez-Martínez, A., y Rodríguez-Fernández, A. (2024). La violencia contra la mujer, una revisión sistematizada. *Universitas*, 40, 139–158. <https://doi.org/10.17163/uni.n40.2024.06>
- Piedra-Cristóbal, J., Rosa-Martín, J. J., y Muñoz-Domínguez, M. C. (2018). Intervención y prevención de la violencia de género: un acercamiento desde el trabajo social. *Global Social Work*, 8(14), 195–216. <https://doi.org/10.30827/tsg-gsw.v8i14.6595>

LA REOLOGÍA FILOSÓFICA COMO HERRAMIENTA EXPLICATIVA DE LA REALIDAD EN EL DESARROLLO DEL PENSAMIENTO CRÍTICO Y LA CREATIVIDAD

JUAN PEDRO RIVERO GONZÁLEZ

*Universidad de la Laguna
Filosofía Fundamental*

GERARDO TRUJILLO CAÑELLAS

*Filosofía Fundamental
Instituto superior de Teología de las Islas Canarias*

1. ENSEÑAR A APRENDER O APRENDER A ENSEÑAR

El profesor Alexander Calandra en su libro *The Teaching of Elementary Science and Mathematics* (1961), nos refiere una anécdota que ganó la inusitada celebridad tras su aparición en la revista *The Saturday Review* (1968: 60). Allí nos narra, en boca de Rutherford –nobel de química 1909–, como después de la llamada de un colega ante la duda de reprobar un estudiante porque no había dado la respuesta “convencional” al problema de medir la altura de un edificio con la ayuda de un barómetro, a pesar de haber dado el resultado la respuesta no garantizaba sus conocimientos de física. En el desarrollo, incluso jocoso, de plantearle al estudiante una nueva oportunidad llega a enumerar hasta ocho posibles maneras de resolver el problema. Rutherford le pregunta, hacia el final de la conversación, si desconoce que la respuesta convencional señala que la diferencia de presión marcada por un barómetro en dos lugares diferentes nos proporciona la diferencia de altura entre ambos lugares, a lo que el alumno responde: “mis profesores habían intentado enseñarme a pensar” (Santos Guerra, 2018).

Este “enseñarme a pensar” constituye la razón formal²¹³ (Sierra-Lechuga, 2020) de la didáctica. Tratemos de avanzar hacia la propuesta del problema que nos planteamos, si aceptamos que la didáctica estriba en la dinámica de enseñar a aprender o aprender a enseñar, y nos centramos en la realidad personal del alumno hacia donde se dirige las acciones didácticas, lo principal será ese aprender, esa capacidad de pensar vista como un proceso en el cual la realidad del alumno emprende esa marcha en su situación y a un tiempo con sus condicionamientos sociales e históricos.

Aquí nuestro problema: ¿Cómo estimular, provocar o poner en lugar, lo concreto del alumno a ese aprendizaje? Si la “chispa”, el disparador, lo que insta, impele, en ese camino investigación – *investigium*: ir tras las huellas – por parte del alumno es, lo que la tradición ha llamado, θαυμάζειν (*Met*, A,2,12) admiración, o cabe perfectamente verterlo por “extrañeza”, ya que esta rompe la cáscara de lo que se nos presenta como obvio – *ob-viam* – y nos coloca en el disparadero de la indagación. Pero subrayemos que siempre es la cosa: *res*, asunto, la que nos coloca en esa actitud de extrañeza o un estar impelido por el asunto a su investigación.

Hasta ahora se utiliza la palabra “aprender” derivada de “prender”, uso español del latín *apprehendere*. Un campo semántico que denota como late en su fondo la idea de *posesión*. Esto es, el conocer sería la posesión intelectual, el prender. ¿Esto es realmente así? Por ello quizá el esquema simplificado de este proceso es el enseñar, mostrar la seña, el vestigio, para que el alumno vaya tras ella y la posea. Pero esta “imagen que nos ha tenido cautivos” (Taylor y Dreyfus, 2016: 19-57) pierde poder explicativo ante los conocimientos actuales donde desde el punto de partida se da un arrastre de lo real, donde más que posesión, somos poseídos, sometidos a la condición impelente de lo real y esto no es trivial para el asunto que nos ocupa (Zubiri, 2006: 322; Sierra-Lechuga, 2023: 201-203).

Cuando la comunidad académica entiende que es valioso ese proceso en el cual la realidad del alumno se mueve a posesión, o mejor, abandonando ya la tiranía de esa metáfora, se *entrega a lo real* en su arrastre e insiste en que lo haga “críticamente” y “creativamente”, como está

²¹³ Rasgo constitutivo, configurador.

objetivado en nuestra ley educativa en el modo de una competencia transversal. Pretendemos presentar en sus líneas generales la reología filosófica como una herramienta útil e integradora en manos del docente para alcanzar estos fines y colaborar con esa razón formal de la didáctica a la altura de nuestro tiempo.

2. OBJETIVOS

Nos interesa presentar de esta herramienta, entre las múltiples dimensiones que la caracterizan, su condición *explicativa* y, por tanto, su utilidad como propuesta didáctica para el uso de los futuros docentes de Filosofía en los niveles educativos de Secundaria y Bachillerato. Como toda herramienta es válida para muchos otros niveles y aprendizajes, pero, por su condición inherente a la filosofía, nos centramos en esas etapas. En su metodología propia, pendiente de la realidad concreta y superando la mera aproximación a ideas teóricas desencarnadas, esta herramienta nos muestra que no existe realidad al margen de las cosas reales, a las que accedemos en la medida que formamos parte de ellas y que podemos indagar con *razón impura*, no minusvalorando nuestra realidad *sentiligente*.

Esta aportación tendrá estos momentos nucleares: una nueva herramienta, el carácter explicativo de la reología filosófica, probación en la práctica docente, la exposición de resultados y algunos aspectos para la discusión.

2.1. UNA NUEVA HERRAMIENTA, OBJETIVOS GENERALES

- *Analizar críticamente el concepto tradicional de aprendizaje:* Desmontar la idea de que el aprendizaje es una simple acumulación de conocimientos y proponer una visión más dinámica y contextualizada, del “arrastre” de lo real y la condición sentiente e integral de la persona en el proceso de aprendizaje.
- *Explorar el papel de la extrañeza en el proceso de aprendizaje:* Investigar y mostrar cómo la experiencia de lo real puede desencadenar procesos de indagación y descubrimiento, que van direccionados por la imposición de la misma cosa, en su sentido más lato: un “asunto”, que exige búsqueda e

indagación de su fundamento, un dinamismo o marcha que de suyo reclama el involucrarse crítica y creativamente por parte del alumno en el asunto concreto y todas sus implicaciones sociales e históricas.

- *Presentar la reología filosófica como una alternativa complementaria a los modelos tradicionales de enseñanza:* Mostrar cómo la reología filosófica puede ofrecer nuevas perspectivas para la práctica docente, fomentando un aprendizaje más significativo y conectado con la realidad, sin pretender una actitud adánica sino integradora y que asume el estado de la ciencia reconociendo tanto sus aciertos, como sus insuficiencias.
- *Desarrollar una propuesta didáctica basada en la reología filosófica:* se mostrará la experiencia de su aplicación en el aula, la concreta propuesta a los futuros docentes de filosofía en los niveles educativos de Secundaria y Bachillerato. Al tiempo que señalaremos sus posibilidades de desarrollo y aplicación.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, LA REOLOGÍA FILOSÓFICA

- *Dar a conocer la reología filosófica como herramienta para la enseñanza:* Presentar los fundamentos teóricos y metodológicos de la reología filosófica y sus posibilidades para transformar la práctica docente.
- *Explorar las implicaciones didácticas de la reología filosófica:* Analizar cómo la reología puede contribuir al desarrollo de competencias clave como el pensamiento crítico, la creatividad y la resolución de problemas.
- *Proponer una aplicación práctica de la reología en el aula:* Mostrar la propuesta de secuencias didácticas que ilustren cómo utilizar la reología para abordar contenidos específicos de las diferentes áreas del currículo.

3. METODOLOGÍA

Partimos desde el *planteamiento del problema*: siendo la razón formal de la didáctica el aprender ¿cómo pueden los docentes aplicar una herramienta apta para estimular, dar lugar a esa extrañeza de los alumnos frente al impulso de lo real?

Esto nos lleva a *presentar la herramienta de la reología filosófica* en uno de sus caracteres nucleares: la dimensión explicativa que apunta directamente al reto de un aprendizaje crítico y creativo.

Así *cubrimos los objetivos propuestos* en esta investigación para ofrecer este esbozo y ensayo de la aplicación de la herramienta reológica sus posibilidades y utilidad en la praxis docente.

Presentaremos como *marco teórico* de manera panorámica la reología filosófica y nos centraremos en su carácter explicativo, su potencial de integración frente a las corrientes filosóficas y posturas didácticas existentes.

Mostraremos la experiencia de la utilización de esta nueva herramienta en el aula como un ejemplo concreto de su aplicación y posibilidades. Dejando abierto algunas cuestiones para la discusión y posibles desarrollos investigativos y de práctica docente.

4. LA HERRAMIENTA REOLOGICA Y SU CARÁCTER EXPLICATIVO

Pretendemos realizar una presentación panorámica de la reología filosófica señalando algunos caracteres constitutivos y ahondando en su carácter explicativo, lo que nos habilitará para afrontar el reto del pensamiento crítico y creativo como algo transversal al proceso de aprendizaje, al tiempo que nos dispondrá a palpar su aplicación en la praxis docente.

Desde hace algo menos de cinco años viene desarrollándose una nueva forma de abordar el conocimiento de la realidad natural, social e histórica y, como consecuencia, su propuesta pedagógica, con la pretensión de superar viejas formas filosóficas que no están ya a la altura del desarrollo científico y tecnológico del momento presente, que han perdido

su vigor explicativo. A esta herramienta que presentamos se la conoce como *reología filosófica*.

Respecto a la novedad de la herramienta no se agota en la utilización de un neologismo. En su génesis nominal están remarcadas en lote las características de este modo de filosofar fundamental sobre la realidad, a saber, ser una herramienta autónoma, explicativa, factual, probativa, informada, tradicional, procesualista, realista y no-ontológica que se coimplican y se dan a una (Sierra-Lechuga, 2022a y 2023b; Higuera, 2023). Características estas que la tipifican como una metafísica físicamente responsable. Esta “responsabilidad física” es la que está contenida en su etimología, pues, como veremos, se refiere a un estudio de “lo reo de la res”, esto es, su realidad de modo que reológicamente adecuado será mostrar que *la* realidad no es nada sin aquello *de* que es realidad, sin su contenido o separada de la *res*, el asunto.

El neologismo híbrido formado por “reus” y “λόγος”, así como existen en nuestro entorno muchos neologismos, este del cual nos ocupamos tiene su núcleo en el “reus” de donde proviene la reología. “Reus” proviene de “res”, y de allí el abstracto “realitas”. En primera línea por su derivar a “res”, “reus” alude a “cosa”, si bien en su significado general todavía en la lengua española se utiliza como “asunto”, por ejemplo, la alocución “tengo ‘cosas’ que hacer”. Por ello las “res” no queda enclausurada en la cosa entendida como cosa-material sino en su sentido general de asuntos. Marcel Maus señal como queda ligado “reus” a “lo acusado”, aquello que se imputa a una cierta cosa (*res*) (Mauss, 2009: 197-198). Así al recibir la “res” de otro queda como su “reus” De allí que utilicemos en reología *lo reo de la res*, lo que acusa la cosa, el asunto.

En otros lugares se ha publicado el objeto material y formal de la reología filosófica, así como sus caracteres generales (Trujillo-Cañellas 2022; Sierra-Lechuga 2020, 2021, 2022a, 2022b, Higuera 2023) pasemos ahora, después de haber señalado algún aspecto del término “reología” como lo que estudia “lo acusado” por la “res” o asunto.

Primero señalemos que a la par que se da que se ha verificado un cierto auge de realismos con pretensión de ser “nuevos” frente a algunos abusos postmodernos que diluían la labor del pensamiento de lo real. Pero

lamentablemente nos podemos percatar que dichos esfuerzos son insuficientes. No se deja de aplicar una cierta “violencia” sobre lo real.

Si bien se aciertan en algunos diagnósticos como la insuficiencia del correlacionismo Melliasoux (2021) – para cada idea hay una cosa y en relación biunívoca para cada cosa una idea – o según cada autor en su desarrollo le llame, como kantismo -como esas condiciones de posibilidad de objetivación- de Markus Gabriel (2015), el constructivismo de Ferraris (2013), o la socavación de objetos de Harman (2019, 2018). No logramos abandonar aun cierto vigor de posturas que no pertenecen a nuestro horizonte de pensamiento, que gravitan en nuestras herramientas filosóficas y se filtran, inevitablemente, a nuestro operar en diversas escalas, pedagógicas, culturales, sociales... dejándonos aún ayunos de realidad, yendo tras la fundamentación matemática del en sí y un afuera absoluto, lo inemendable de lo real, pluralidad de sentidos, u objetos de pensamiento leídos como sustancias, coincidente en un ingenuo punto de partida de la realidad como meramente *mind independence*.

En nuestro problema pedagógico late como problema radical nuestro concepto de razón y nuestro concepto de realidad. No son inocuos, como señalábamos, es menester atenderlos para que nuestra atención a esos otros niveles de realidad no sea meramente ortopédica sino transformadora. Tantas discusiones en el campo metodológico penden de esta postura de fondo. Esto, simplemente, por “responsabilidad”. Nuestro equipo de investigación ha acuñado la frase “responsabilidad física” es decir apegarse a lo que “acusa” lo real, la res, el asunto.

A lo largo de la dinámica de la historia de la filosofía se ha pretendido señalar la realidad en diversos ámbitos e incluso las corrientes catalogadas por la manualística como idealistas o irracionalistas, por mencionar alguna, indican “la realidad realmente real” – Ουσία ὄντος οὐσα (Fedro 247 c5) –, bien sea en los conceptos a priori, las ideas innatas, la percepción sensible, las explicaciones científicas... (De Caro, 2020:13-14). Pero irremisiblemente se han impuesto unos desarrollos que van desde la explicación del concepto objetivo por parte de Francisco Suárez, que insistía que el objeto propio de la metafísica es el ente real, a su asimilación con una mala interpretación por parte de la *Schulmetaphysik* – la escolástica luterana – y la cristalización de la ontología.

En contra del uso vulgar que se hace de la ontología como el estudio del *ontos*, nada más lejano porque designa el estudio de lo inteligible en tanto que inteligible – ἐπιστήμη τοῦ νοητοῦ ἢ νοητού – (Sierra-Lechuga, 2023: 186-200), así crea el término Jacob Lorhard en 1606 en sus *Ogdoas scholastica* con el que designa estos objetos, que podríamos decir, descansan en un τόπος νοητός, tomando la expresión platónica de la *República* (509d) un lugar ideal, conceptual, intelectual... toda una gran logificación de la razón y de la realidad.

No se trata de los φύσει ὄντα, ente real, de Aristóteles estamos ante νοητά, inteligibles, que es lo que trata la ontología, desde Lorhard, Göckel (que le empezará a llamar “*philosophia de ente*”, alimentando el equívoco) a Kant y Hegel, se ha instaurado una “vía lógica” de investigación que da la espalda a lo real y su validez se centra en la consistencia lógica interna, la razón pura que ha dado una onto-lógica. Línea presente hasta hoy tanto en la ontología analítica como en la continental (Sierra-Lechuga, 2023: 196-200).

A pesar de la conciencia de la crisis de la razón y los intentos de remontarla esta “vía lógica” (Trujillo-Cañellas, 2022) contrapuesta a una “vía física” (Sierra-Lechuga, 2023c) ha ido mutando e imponiéndose, incluso culturalmente, como pragmatismo, procedimentalismo, eficacia. Esto incide incluso en las maneras teóricas de aproximación a la educación y el modo de educar.

A lo largo de los años han coexistido dos visiones sobre la educación que surgen de estas posturas. Podrían señalarse primero como una “educación proyectiva” que pone su acento en lanzar, dirigir hacia el futuro. Puede presentarse como una “proyección del individuo”, donde lo importante es proyectar el talento del individuo de allí todos esos lemas de excelencia y exaltación individual presentes en nuestro ambiente, o presentarse como una “proyección social” que desde una estimación racional (pura) se dirige un cierto aplanamiento del mundo en forma de profesionalizar y poner al servicio de la sociedad en manera unidimensional de alimentar el “sistema”. La otra gran visión se podría titular como “adaptativa”, esto es, adaptar al alumno y prometer el “éxito” según los baremos usuales en la sociedad (Saña: 2016). En la práctica, dentro de este haz de posibilidades, ejecutamos de manera *híbrida* nuestros

“planos” de estudio buscando fluir entre estas corrientes a veces sin realizar las preguntas acerca del fundamento (Merino Escalera, 2024).

Esto nos pone en la vía de la urgencia y conveniencia de una herramienta como la reología. Nos permite dar un paso atrás de estas corrientes e influencias, intentar ir a lo fundamental, al tiempo que nos permita “explicar” lo real. El carácter explicativo de la reología avoca al esfuerzo o camino racional para hallar fundamentos de la mano de las cosas o asuntos y en íntima conexión con esos rasgos de pensamiento crítico y creativo.

Pretende ser una herramienta *explicativa*, muchas doctrinas e incluso herramientas han querido mantenerse en un nivel meramente descriptivo, que expresan de distintos modos, limitándose a “lo dado”, como la fenomenología, o el análisis como el lingüístico, siendo esto importante, no es suficiente. La misma descripción exige una explicación, si bien por ahorrarse compromisos metafísicos muchas de estas doctrinas “fingen” una cierta neutralidad en cuanto al fundamento. El fundamento no se trata de un “*Grund*” de corte místico o pseudo metafísico sino del fondo de lo real que vemos y en lo que estamos. Tal fundamento está en la *physis*, en las cosas, y es lo que tradicionalmente se ha entendido como *transcendental*, lo que atraviesa lo real. Si bien no es lo mismo el orden fundamental en clave de las cosas como tal o cual cosa, llamémosle “talitativo”, y lo fundamental en el orden transcendental en todas las cosas que persigue la filosofía. No es lo mismo el orden explicativo en que consiste la búsqueda de fundamentos por ejemplo en el fundamento cuántico en que consiste la materia donde bariones y leptones son los que ha ido encontrando la ciencia física y otra cosa el fundamento metafísico que habrá que irlo buscando en el ámbito transcendental de las cosas.

Ese es el reto sacar a relucir, hacer presente, actualizar del fondo más *physis*, más realidad. En lo que estriba el conocimiento, aunque tradicionalmente se haya confundido prácticamente con el ver, este esfuerzo explicativo siempre en gerundio y sometido a su probación individual, social e histórica, por penoso que sea, es lo que ha costado vidas a lo largo de la historia de la humanidad, así como el avance y el *dar de sí* de la realidad y la razón que nos deja instalados en las posibilidades en

las cuales estamos situados y los problemas que a nosotros nos atañen. (Sierra Lechuga, 2022, 2023b).

En lo referente a la *crítica* estribaría no sólo en un rasgo del llamado campo epistémico. Las aportaciones actuales en el campo de la neurociencia sugieren que el conocimiento, de nuevo, no es puro y sí bien nos es útil su análisis o separación para comprenderlo funciona como todo un uno. Quien conoce es la realidad personal en toda su integridad, no una conciencia o un sujeto, un yo hipostasiado que se ha diluido ya en un elemento mítico de nuestra comprensión del hombre, donde esta realidad acusa que los actos conscientes vienen derivados y dependen de la excitabilidad y la sensibilidad (Seth, 2023; Díaz Gómez, 2022) al tiempo que las investigaciones psicológicas con una perspectiva funcional, enfocan el comportamiento desde su realidad basal psicorgánica, sin reducirla a ella como en los proceso de naturalización, esta estructura común o transversal a todo organismo animal no solo no acusa ya esa abstracción de “pensamiento”, “conciencia” o “yo” sino un organismo encarnado, situado, instalado, situado, en presencia corporal ante y con presencias corpóreas, que está vitalmente impelido a desplegar conductas en y sobre su entorno, que deben ser dirigidas por adquisiciones comportamentales, o lo que significa sujetas a aprendizaje.

De allí que todo comportamiento es una situación de aprendizaje. Es decir, por expresarlo de manera accesible, lo epistémico no está desligado del comportamiento y forman una unidad funcional “respondiente y operante”, de manera tal que ese carácter crítico no se limita al campo del conocer sino estructuralmente cumple una función liberadora. Dejando a la realidad humana libre, disponible a su autoposesión recurrente o procesual, al tiempo que lo rinde capaz hacerse cargo de la realidad en tanto que su modo de estancia en ella lo impele a esa respuesta (Clavero- Fernández, 2022). Interesantísimo aporte, ya que por un lado se entrevé que en esta función liberadora se juega la transformación, o el “ajuste”, que en la realidad humana es “justicia” a la situación en las diversas dimensiones de su actuar o comportamiento que a su vez va constituyendo lo que esta realidad *da de sí* en su propio dinamismo en lo concreto y con sus dimensiones sociales e históricas. Por otro lado, deja al tópico de la crítica como mera *duda*, como una opinión

infantil. La crítica no se reduce a dudar, o la sospecha como se lee en algunos manuales, aunque Cartesio lo aplique como vía para encontrar verdad, exige la consideración de la verdad bajo el paradigma de la certeza, el estar cierto, o seguro de quien conoce, típico paradigma moderno, la claridad y distinción cartesiana, encorvando al “sujeto” sobre sí mismo para ponderar dicha claridad y distinción de sus “ideas” como realidad realmente real en plena vigencia de esa “imagen que nos ha tenido cautivos” que ya referimos.

Por esta razón afirmábamos al inicio que la realidad humana se ve impulsada por lo real y en ella experimenta la “extrañeza”, admiración o maravilla ante lo real que de una irrelevancia inicial se transforma en un destello indiciario. Esa admiración como “expectativa de lo prodigioso” (Marín, 2010: 247-264) nos permite tantear el tema de la creatividad.

Si ya sumamos el carácter *explicativo* que lo encontramos atravesado por esa crítica o en versión más amplia la *función liberadora* como el ejemplo del barómetro que no nos ata a lo “convencional”, a la ciencia estándar. De manera muy resumida indicamos que esa estancia del hombre en lo real, que marca su modo propio de estar, implica que no debe ir a las cosas mismas, sino ya está entre ellas. En apretado resumen el modo en que las cosas están presentes al hombre es como realidades, esto es, en término técnico una “formalidad”, tomando el término del neurofisiólogo Viktor von Weizsäcker, esta formalidad, la manera como las cosas están presentes, se nos actualizan físicamente en el sentir, pero el modo de sentir humano es inteligente por ser una impresión de realidad es sentir en tanto impresión e inteligencia en tanto realidad al mismo tiempo (Zubiri, 2011).

Esta impresión se da con los caracteres afección, alteridad, y de imposición de la presencia, de la actualidad de lo real. Pero esta “aprehensión primordial”, usando el término Zubiriano no consiste en un primer paso de una serie, sino primordial por distinguirla en un momento analítico de otros actos que se despliegan en la dinámica del conocer. Podríamos afirmar que no salimos de esa impresión primordial que en ella profundizamos con la formación de perceptos, conceptos, juicios que describen lo real y delimitan esa cosa real *en* un campo de realidad en

respectividad con otras cosas, se descubre allí no sólo que la realidad de la cosa sino su estar “en” realidad junto a otras cosas (Zubiri, 2008).

Allí se siente el exceso, el *plus*, o el “más” de la realidad que no se agota en la cosa concreta y *en* ella lo desborda, o se desborda ella misma, atravesando todas las cosas. Esta excedencia se convierte en un *impulso*, en arrastre, y en una direccionalidad para buscar su fundamento, que podemos llamar el “hacia”. El meollo estará en posibilitar al alumno a ponerse en esta vía de experiencia, de búsqueda o arrastre, que desde las mismas cosas se muestra como exigencia y en su complejidad marca una exigencia no de investigador en solitario, sino solidario “con” otros, “con” otros saberes.

Se abre el camino hacia la búsqueda de la razón que a partir de ese campo de realidad sentido utilizado como “marco de referencia” debe activamente, “creativamente” – de allí incluso la importancia de esa libertad antes mencionada – lo que sería “viable” como *ex-plicación* de lo que *im-plicitamente* me está presente en este punto de partida y así llevarlo a la experiencia, a la *probación* que también es individual, social e histórica y su punto de llegada en el intento explicativo.

En el momento de la puesta en marcha de la búsqueda de fundamento que se realiza erotéticamente, preguntando, a la escucha de lo real, exige creatividad no caprichosa sino direccional por el imponerse de ese “hacia” o direccionalidad de lo real a lo que podría ser esa cosa en realidad. La probación que se da de diversas maneras según el asunto que tratemos hace que la misma cosa real nos dé o nos quite razón y que su probación se realice en gerundio, probándose, dejándonos así no en una posesión sino en una *entrega al arrastre de lo real* que vamos palpando, tanteando como la imagen aristotélica que la $\psi\upsilon\chi\eta$ es como la mano (De anima, 432a) o que lo verdadero se toca ($\theta\iota\gamma\epsilon\acute{\iota}\nu$) (Met. 1051b23)., estos actos refluyen unos sobre otros y que en el intento explicativo es donde se produce el conocimiento o el momento comprensivo de la cosa real a través de esa razón-sentiente (Sierra- Lechuga, 2023a).

Con esto hemos intentado presentar sumariamente la reología filosófica y su utilidad para la didáctica en su carácter explicativo, crítico y creativo. Pasemos a mostrar los resultados de su aplicación.

5. RESULTADOS

5.1. LOS DATOS

Cuando al alumno se le presenta un problema filosófico, un texto reflexivo, o un momento de la historia del pensamiento, siempre será una realidad teórica distanciada de sus preocupaciones inmediatas. Ordinariamente nos dedicamos a ofrecer una descripción del problema, un resumen teórico del asunto. Pero somos conscientes de que hasta que ese problema, o asunto, no tenga que ver personalmente con el alumno, mientras no perciba su realidad en medio del asunto sintiendo que le afecta, que le impele, el aprendizaje no poseerá razón crítica suficiente para que se despierte el interés por su indagación y profundización en su aprendizaje, en su posesión comprensiva. De ahí que el interés docente deba estar dirigido a la vertiente explicativa del asunto, no meramente descriptiva. Interrogar la realidad para que dé más realidad. (Rivero González, 2024a)

La experiencia que ofrecemos es la siguiente: Le pedimos a los alumnos que recojan de cada apartado o bloque de contenido un *vocabulario explicativo*. ¿El qué consiste?

Es un trabajo personal individual en el que cada uno de ellos recoge aquellos conceptos sin cuyo conocimiento no sería posible entender ese apartado o bloque temático. No importa si todos los alumnos no son coincidentes en los conceptos elegidos, pues el otro momento, y de manera colaborativa, los alumnos verán enriquecido su propio listado por las propuestas del resto del alumnado.

No se trata de darle a los conceptos un contenido descriptivo, o una mera definición teórica. Se trata de ir al fondo de la cuestión *-profundizar-* hasta encontrar el lugar en el que esa realidad hace parte de la realidad en la que cada uno es parte. En este sentido, y a la hora de descubrir el modo explicativo, siempre será verdad que no conocemos bien algo hasta el momento en el que se lo explicamos a otra persona. Por ello, el objetivo último no puede reducirse a entenderlo yo, sino a explicarlo yo a otro. Y en ese momento el aprendizaje se configura por la enseñanza,

y nuestra enseñanza se convierte en verdadero aprendizaje, integrándolo al comportamiento.

Esta iniciativa se ha puesto en práctica durante los últimos tres años en las siguientes asignaturas de la Facultad de Educación, además de en otros espacios académicos a los que acudimos como docentes invitados:

- Aprendizaje de las Ciencias Sociales en Educación Infantil, en el Grado de Infantil, Universidad de La Laguna.
- Didáctica de las Ciencias Sociales en Educación Primaria (Aspectos básicos), en el grado de Primaria, Universidad de La Laguna.
- Pedagogía y Didáctica de la Enseñanza Religiosa Escolar en los grados de Infantil y Primaria, Universidad de La Laguna.

Esto ha supuesto la aplicación de esta metodología a unos 570 alumnos solo en la Universidad de La Laguna. Aunque se ha puesto en práctica en otros ámbitos educativos, los resultados presentados y la propuesta de futuro se centra en la Universidad pública.

El objetivo futuro es implementarlo específicamente en la asignatura de Didáctica de las Humanidades (Filosofía) en el Postgrado de Formación del Profesorado, enriqueciendo de este modo la futura docencia del alumnado en formación en su futura labor docente y en el ámbito de la Filosofía en las etapas de Secundaria y Bachillerato. Por ello, esta propuesta seguirá abierta, contando con la experiencia anterior, y dirigiéndose al específico ámbito de la Didáctica de la Filosofía.

5.2. LOS RESULTADOS

Al finalizar cada curso, el alumnado responde a un cuestionario de calidad final en el que se le pregunta por las herramientas de aprendizaje que han usado a lo largo del curso y su valoración al respecto, específicamente en cuanto al aprendizaje obtenido y su nivel de satisfacción personal.

Las conclusiones generales son las siguientes:

- Inicialmente el 90% de los alumnos siente que esta actividad de recoger un vocabulario explicativo es una complicación que no les va a facilitar el seguimiento del curso. Este porcentaje se reduce progresivamente hasta la valoración final en la que el 85% reconoce que le ha facilitado el aprendizaje de la materia contribuyendo, incluso, a la hora de prepararse alguna prueba de evaluación escrita que pudiéramos hacer. No se percibe la importancia del conocimiento explicativo de la realidad hasta que no se toma contacto con él.
- Reconocen, al finalizar el proceso, el valor colaborativo de la propuesta ya que el objetivo no acaba en ellos cuando comprenden algo, sino en el esfuerzo de *entenderlo* para *explicarlo*. Son los demás el objeto de su esfuerzo de aprendizaje dándole sentido al estudio como un servicio social. Así lo reconoce el 95% del alumnado al terminar el curso.
- Descubren un nuevo nivel de creatividad personal en el aprendizaje, no solo porque es una dinámica que realizan ellos, sino porque no se trata de mera *repetición* de contenido, sino de, haciéndolo suyo, *exponerlo* para que otros se beneficien, y beneficiándose de la *creatividad explicativa* de los demás. Este sentido de colaboración se eleva sobre el 75% de las valoraciones del alumnado.
- Sienten que aprenden a pensar críticamente y de manera creativa. Tal vez este sea la valoración que estimamos más importante desde el objetivo pretendido. El 85% del alumnado reconoce que el proceso le ha enriquecido a la hora de la adquisición de un verdadero *pensamiento crítico*, alcanzando una comprensión real de lo que es el pensamiento, y este, de manera crítica. El 80% valora la creatividad lograda por el proceso, pero más en los trabajos explicativos de los compañeros que en los propios.

5.3. ALGÚN EJEMPLO CONCRETO

Esta sencilla muestra, o ejemplo concreto, tiene bastantes dificultades para ofrecer una visión completa de los resultados obtenidos porque se trata de un solo alumnos y en dos momentos distintos del proceso de aprendizaje comprensivo. Pero pese a sus dificultades, puede ayudar a comprender la modificación realizada en el proceso de aprendizaje cuando la dimensión explicativa se incorpora, ayudando a lograr una capacidad crítica que se pudiera percibir.

Antes de la propuesta	Después de la propuesta
Interdisciplinariedad: grupo de investigadores/estudiantes/docentes de ámbitos distintos que se reúnen para tratar un tema. Transdisciplinariedad: disciplinas y actores no académicos trabajan juntos para crear un nuevo conocimiento integrado.	Interdisciplinariedad: Una imprescindible dimensión académica que implica la colaboración de investigadores de diferentes disciplinas para enriquecer sus propias disciplinas o abordar un tema en común. Esta integración es crucial en la docencia y la investigación. Transdisciplinariedad: Es un proceso que trasciende los límites disciplinarios para abordar problemas desde múltiples perspectivas y generar nuevo conocimiento, en el que los involucrados se unen para explorar un tema, fomentando un trabajo creativo y colaborativo en torno a un aspecto específico.

No resulta difícil reconocer el posible avance y logros de resultados en el uso de herramientas explicativas que, al menos en un inicio, dirige el esfuerzo del alumno a hacer a los demás capaces de entender lo que él ha entendido yendo al fondo de la cuestión.

La riqueza metodológica de la Reología filosófica no es meramente teórica, sino que, puesta en práctica en el específico ámbito de la docencia como estrategia didáctica, ofrece significativos resultados positivos que es lo que hemos intentado compartir. Eso es lo importante.

6. PRIMERAS CONCLUSIONES

La novedad, tanto de la Reología filosófica, como de esta aplicación de esta al ámbito didáctico, nos sitúa en un nivel de valoración subjetiva significativa. Es cierto que ha habido precedentes reológicos – digámoslo así – en la historia de la educación y múltiples metodologías que

han pretendido -y logrado- el desarrollo de pensamiento crítico y creatividad en el alumnado, y a las que estamos muy agradecidos. Esta no viene a sustituir, sino a complementar ofreciendo lo que le es propio, entre otros aspectos, su dimensión explicativa. Pero por su misma vocación de ser *físicamente responsable*, o sea, atenta a lo real concreto y dispuesta a aprender yendo hasta el fondo de las cosas reales en libertad por ello responsable y de manera creativa desea sumar a la historia de la educación su peculiaridad.

Sin embargo, aunque inicialmente, pudiéramos ofrecer las siguientes conclusiones:

- Se trata de una herramienta de filosofía de la educación y solo de eso. No pretende ser un sistema nuevo que venga a discutir en el ámbito ideológico, sino a ofrecer lo que una *herramienta* puede ofrecer: su condición de *recurso* de aprendizaje y metodología explicativa que potencie el pensamiento verdaderamente autónomo.
- Hemos de ser conscientes que la enseñanza y el aprendizaje se somete a lo concreto del propio contexto que es el que dinamiza el desarrollo de cualquier herramienta didáctica. En contextos en los que la inercia del aprendizaje memorístico está privilegiada, los resultados no serán los esperados, aunque reconocemos que, al menos en parte, logrará modificaciones positivas.
- Cuando se descubre la riqueza que la explicación aporta a la mera descripción, la herramienta se introduce en la dinámica personal de los docentes y del alumnado enriqueciendo el aprendizaje en otras materias por su incorporación ordinaria al pensamiento creativo del alumnado.
- Una de las ventajas que encierra la herramienta de la Reología es la síntesis que supone entre la práctica y la teoría, entre la descripción teórica de los asuntos y la explicación práctica de los mismos. Lo percibe con facilidad el docente que procura la retroalimentación del alumnado, y los perciben los mismos alumnos en la facilidad que adquieren para el aprendizaje.

- Aunque su ámbito explicativo hace referencia al nivel de los objetos, predispone al alumnado a el desarrollo integral alcanzando otros niveles de la realidad en la que se implican personal, social e históricamente, y en los que el descubrimiento de los valores funciona como un catalizador del desarrollo integral.
- La principal limitación observada deriva de la desmotivación inicial con la que se puede contar por parte del alumnado que descarta el aprendizaje real y se contenta con la superación de las materias. En este sentido, solo un docente conquistado por la metodología de la herramienta puede ofrecer motivación adecuada. Una vez conocido y experimentadas sus beneficios, el seguimiento es muy fácil y efectivo.

8. REFERENCIAS

- Calandra, A, (1961) “The Teaching of Elementary Science and Mathematics”. Washington University Press, St. Louis, 1961
- Calandra, A, (1968), The Saturday Review “Angels on the Head of a Pin. A Modern Parable”. Dec, 21, p.60.
- Clavero-Fernández, I. (2022) “Primeros pasos para una indagación reológica de lo psicológico y de la psicología”, Revista de Filosofía Fundamental, N° 0, enero-abril, pp. 235-272.
- De Caro, M. (2020) La realtà. Bollati Boringhieri.
- Díaz Gómez, J.L. (2022) “Conciencia, inteligencia y encefalización”. Revista de Filosofía Fundamental, N° 0. Enero-abril, pp. 15-60.
- Ferraris, M. (2013) Manifiesto del nuevo realismo, Biblioteca Nueva.
- Gabriel, M. (2022) Por qué el mundo no existe, Pasado & presente.
- García Yerba, V (2012) Metafísica de Aristóteles. Edición Trilingüe. Gredos.
- Harman, G. (2018) Object-Oriented Ontology. A New Theory of Everything, Penguin Books.
- Harman, G. (2019) Hacia el realismo especulativo, Caja Negra.
- Heleno Saña, (2016) La ideología del éxito, PPC.
- Higuera Flechas, D. (2023) «Lineamientos generales de la reología filosófica», Revista de Filosofía Fundamental, N°5, septiembre-diciembre, pp. 91-106.
- Marín, H. (2010) Teoría de la cordura y de los hábitos del corazón, Pre-textos.

- Mauss, M. (2009) Ensayo sobre el don, Katz.
- Merino, Escalera, F. (en prensa) “Actualidad del pensamiento steniano sobre la educación”, Revista Claridades.
- Rivero González, J.P., Trujillo Cañellas, G., (2024a) La Reología Filosófica: una didáctica físicamente responsable entre los realismos contemporáneos, Congreso Internacional de pensamiento, cultura y sociedad: Investigación, Divulgación, Transferencia (I+d+T).
- Rivero González, J.P. (2024b), Potenciando el pensamiento crítico y competencias blandas: Integración efectiva de las TIC en la formación de docentes de Ciencias Sociales para una sociedad reflexiva. Aprendizaje 4.0: inteligencia artificial, redes sociales y rol docente en la era digital, Buzón García, Olga (coord.), Romero García, Carmen (coord.). Dykinson, 109-127
- Santos Guerra, M.A. (2018)
<https://mas.laopiniondemalaga.es/blog/eladarve/2018/08/04/el-ingenioso-examen-de-niels-borh/>
- Seth, A. (2021) La creación del Yo. Una nueva ciencia de la conciencia, Sexto Piso.
- Sierra-Lechuga, C. (2022a) “Ratio formalis, una noción clásica para una metafísica contemporánea”, Open Insigth, Vol. XIII, nº27, 75-105.
- Sierra-Lechuga, C. (2023a) “Realidad instantánea, fuente de la investigación (científica y religiosa)” Revista de Filosofía Fundamental, N°3, enero-abril, pp. 151-206.
- Sierra-Lechuga, C. (2020) “Reología, ¿en qué está la novedad?”, Devenires, XXI, 42: 193-211.
- Sierra-Lechuga, C. (2022b) “¿Qué es reología? Breve tratado de reología apto para todo público”, Revista de Filosofía Fundamental, N°2, septiembre-diciembre, pp. 111-241.
- Sierra-Lechuga, C. (2022c) “Reología y realidad: el problema de los realismos”, Revista de Filosofía Fundamental, N°0, enero-abril, pp. 169-234.
- Sierra-Lechuga, C. (2023b) “Ἡ οὐδὸς πέφυκε una herramienta histórica para la metafísica contemporánea”, Ápeiron. Estudios de filosofía, N.º 18, abril 2023. pp. 101-124.
- Sierra-Lechuga, C. (2021) “De res y de reus, o de la incompletitud de la mera noología” in. El valor de lo real: homenaje a Diego Gracia, Pintor Ramos, Lida Mollo, Sierra-Lechuga, González (eds.), Fundación Xavier Zubiri, pp. 233-262.
- Taylor, Ch, y Dreyfus, H. (2016) Recuperar el realismo, Rialp.

- Trujillo-Cañellas, G. (2022a) “La reología, ¿una transformación de la metafísica?” *Revista de Filosofía Fundamental*, N°1, mayo-agosto, pp. 73-113.
- Trujillo-Cañellas, G. (2022b) “La reología: una posible respuesta a la crisis de la razón”, *Revista de Filosofía Fundamental*, N°2, septiembre-diciembre, pp. 243-275.
- Zubiri, X. (2006) *Escritos menores (1953-1983)*, Alianza editorial / Fundación Xavier Zubiri.
- Zubiri, X. (2011) *Inteligencia y realidad*, Alianza editorial / Fundación Xavier Zubiri.
- Zubiri, X. (2008) *Inteligencia y logos*, Alianza editorial / Fundación Xavier Zubiri.

EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE SEGURIDAD COLECTIVA (OTSC) ANTE EL CONFLICTO DE NAGORNO-KARABAJ Y SUS EFECTOS EN LAS RELACIONES RUSO-ARMENIAS

MÓNICA ROMÁN GONZÁLEZ

Universidad Complutense de Madrid (UCM)

1. INTRODUCCIÓN

En mayo de 1992, los líderes de Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán firmaron en la ciudad uzbeka de Tashkent el Tratado de Seguridad Colectiva con el objetivo de afrontar conjuntamente el vacío de seguridad regional derivado de la desintegración de la Unión Soviética (URSS). La alianza surgida de este Tratado, que entró en vigor en 1994, adquirió en el año 2002 el estatus de organización regional internacional convirtiéndose en lo que hoy se conoce como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC).

Una vez transformada en una institución formal con capacidad para implementar lo establecido en su documento fundacional, la OTSC decidió centrar su actuación en el principio de seguridad colectiva. Este se recoge en su artículo 4 que, de manera similar al artículo 5 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), determina que una agresión contra un Estado miembro será considerada un ataque a todos sus miembros, lo que permitiría actuar a la alianza utilizando los medios a su disposición. Pero desde su creación hace tres décadas, la OTSC se ha caracterizado por su incapacidad de cumplir con sus compromisos.

El último suceso que ha puesto de manifiesto la realidad de la alianza fue el conflicto de Nagorno-Karabaj, especialmente su desenlace en 2023 con la victoria de Azerbaiyán. Teniendo en cuenta que la participación de Armenia en la OTSC siempre fue un componente clave del

sistema de seguridad del país caucásico, la nula actuación y el pobre apoyo de la organización han hecho que Ereván congele su participación en la misma valorando un más que posible futuro abandono.

Además de reabrir el debate sobre la ineficacia de la OTSC a la hora de velar por la seguridad de sus miembros, esta situación ha desembocado en un claro deterioro en las relaciones entre Armenia y Rusia. Para Ereván, la derrota en el conflicto dada la inacción del que hasta entonces era su gran aliado ha hecho que el país proporcione un cambio radical a su política exterior buscando un acercamiento con la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (EEUU). Esto no sólo pone en riesgo la influencia de Moscú sobre una zona de gran relevancia geoestratégica como es el Cáucaso Sur, sino que puede significar la pérdida irremediable de uno de sus más fieles aliados en un momento en el que el Kremlin no puede permitirse perder socios y mucho menos en favor de Occidente.

1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

Existen varios elementos que hacen de este tema una importante cuestión que analizar. Por un lado, la pérdida rusa no sólo de un aliado histórico, sino también de influencia en una región de vital importancia estratégica y de credibilidad en su papel de proveedor de seguridad. Por otro, son también de relevancia los escenarios resultantes del conflicto de Nagorno-Karabaj en términos de seguridad para el Cáucaso Sur o la consiguiente reorientación de la política exterior de Armenia.

Teniendo en cuenta la situación internacional y la relevancia de las implicaciones que esta cuestión tiene, el propósito general del presente capítulo es analizar los efectos que ha tenido la actuación de la OTSC ante el conflicto de Nagorno-Karabaj en las relaciones entre dos Estados que hasta hoy eran aliados históricos: Rusia y Armenia. Para ello, el estudio pretende exponer el papel de la organización habiendo comprendido antes su naturaleza para poder evaluar su actuación ante el conflicto, el cual será asimismo explicado de manera breve. Todo ello para poder examinar las consecuencias más directas sobre los países implicados y, en consecuencia, sobre sus relaciones bilaterales.

2. OBJETIVOS

Con el objetivo general de identificar los principales efectos de esta actuación sobre las relaciones ruso-armenias, el estudio pretende:

- Describir la naturaleza y el marco de actuación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva.
- Explicar el conflicto de Nagorno-Karabaj, especialmente los acontecimientos más recientes desde 2020 al ser estos los que más relevancia tienen para el tema de investigación.
- Exponer la actuación de la OTSC respecto al conflicto de Nagorno-Karabaj.

De esta forma, el estudio busca responder a la pregunta de “¿Qué efectos ha tenido la actuación de la OTSC ante el conflicto de Nagorno-Karabaj en las relaciones entre Armenia y Rusia?”, siendo la hipótesis principal que los efectos han sido negativos y han desembocado en un deterioro de las relaciones entre las partes analizadas.

3. METODOLOGÍA

Para alcanzar estos objetivos, ha sido empleado el método mixto de investigación caracterizado por recolectar datos tanto cualitativos como cuantitativos que son conjuntamente integrados y analizados (Sampieri et ál., 2016, p. 534). Considerando que este método permite que uno de los dos enfoques predomine sobre el otro, cabe señalar que la naturaleza de este estudio hace que sea el lado cualitativo el que predomine sobre el cuantitativo, siendo este último un mero complemento del primero.

La recolección de datos cualitativos se ha realizado a partir de una revisión bibliográfica y documental. Por un lado, fueron utilizadas monografías de expertos en la materia y artículos publicados en revistas científicas, académicas o *think tanks* que guardan relación con la misma. Por otro lado, fueron examinadas declaraciones oficiales de las autoridades implicadas junto a documentos oficiales cuyo contenido resulta de gran relevancia. En este sentido, atendiendo a la importancia de conocer el marco de actuación de la OTSC para poder realizar un

correcto análisis conforme al objetivo general del estudio, han sido examinados documentos clave del marco legal de la organización como su propio Tratado fundacional. Estos datos proceden de los sitios web oficiales de la OTSC (en.odkb-csto.org), el Gobierno de Armenia (gov.am) o su Ministerio de Asuntos Exteriores (mfa.am), entre otros.

La recolección de datos cuantitativos, por su parte, se ha realizado a través de encuestas ofrecidas por instituciones independientes como el *International Republican Institute's Center for Insights in Survey Research*. Estas proporcionan información de relevancia para el tema como la opinión de la población armenia respecto a la OTSC y al que hasta ahora ha sido el gran aliado de su país, es decir, Rusia.

4. MARCO DEL ESTUDIO

4.1. LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE SEGURIDAD COLECTIVA (OTSC)

La OTSC tiene su origen en la firma del Tratado de Seguridad Colectiva en 1992 por parte de los jefes de Estado de Armenia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán. Un año después, se adhirieron otros países postsoviéticos como Azerbaiyán, Bielorrusia y Georgia. El Tratado, que entró en vigor el 20 de abril de 1994, estipulaba una duración de cinco años con posibilidad de prorrogarse. Por ello, en 1999, Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán decidieron no prorrogar su participación haciendo que los seis miembros que permanecieron en la alianza sean los mismos que a día de hoy conforman su membresía.

Mientras que para Rusia la alianza constituye un medio para mantener su dominio sobre estos países y estabilizar un ‘cinturón de seguridad’ a lo largo de su amplia frontera, para el resto de los miembros esta se presenta como herramienta a la hora de garantizar su seguridad o de adquirir ciertos beneficios en el mercado armamentístico (Nikitina, 2012, pp. 41-42). De igual manera, para estos países su permanencia en la organización supone un medio para demostrar a Moscú que no son un riesgo para su seguridad con el fin de evitar posibles intervenciones militares rusas en su territorio (Ambrosio, 2024).

Ya en 1995, en aras de fortalecer su estructura organizativa a partir de una conceptualización más nítida de sus objetivos y áreas de actuación, los miembros de la alianza adoptaron una serie de documentos clave destinados a establecer un sistema regional de seguridad colectiva. Conforme a este último se establece que prevenir la guerra o el conflicto armado es el objetivo básico, pero en caso de no poder evitarse se debe garantizar la protección de los intereses, la soberanía y la integridad territorial de los Estados (Rozanov y Douhan, 2013, p. 7). De esta forma, en caso de existir una amenaza sobre alguno de estos tres elementos, el artículo 2 del Tratado estipula la obligación de la OTSC de poner en funcionamiento un mecanismo de consultas conjuntas para coordinar posiciones y adoptar medidas destinadas a eliminarla (Tratado de Seguridad Colectiva, 1992, Artículo 2). En caso de agresión, el artículo 4, muy similar al artículo 5 de la OTAN, establece que:

Si uno de los Estados miembros sufre una agresión, ésta será considerada por los Estados miembros como una agresión a todos los Estados miembros del presente Tratado. [...] En caso de agresión contra cualquiera de los Estados miembros, todos los demás Estados miembros, a petición de este Estado miembro, prestarán a este último la ayuda necesaria, incluida la militar, así como el apoyo por los medios de que dispongan, de conformidad con el derecho a la defensa colectiva consagrado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (Tratado de Seguridad Colectiva, 1992, Artículo 4)

Tras un largo periodo de desarrollo del marco regulador de la cooperación entre los Estados miembros, en octubre de 2002 se firmó en la ciudad moldava de Chisinau la Carta de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Esta permitió convertir desde el punto de vista del derecho internacional a la OTSC en una organización regional de seguridad internacional tras haber alcanzado los cambios institucionales requeridos para ello. Si bien es cierto que desde entonces la organización da prioridad a los medios políticos, esta se caracteriza por disponer de un potencial militar para responder a los desafíos y amenazas que así lo requieren. Este consiste principalmente en una fuerza colectiva de reacción rápida y una fuerza de mantenimiento de la paz, las cuales se ven complementadas por agrupaciones regionales de fuerzas y medios de seguridad colectiva (Collective Security Treaty Organization, s. f.).

Sin embargo, la OTSC se ha caracterizado por ser una alianza en entredicho debido a su historial de inacción, el cual ha lastrado su imagen y su credibilidad. Ya en su primera década de vida, los países miembros que decidieron no prorrogar su permanencia en la alianza pusieron en duda sus verdaderas capacidades. Mientras que Azerbaiyán criticó la incapacidad de mediación en sus disputas con Armenia por el enclave de Nagorno-Karabaj, Uzbekistán -que regresó a la OTSC en 2006 para abandonarla en 2012- justificó sus decisiones en las desavenencias y la inoperancia existente en ámbitos como la prevención del terrorismo islamista que azotaba al país (Nikitina, 2012, pp. 41-52).

Posteriormente, en 2010 la OTSC ignoró la petición de Kirguistán para hacer frente a los enfrentamientos étnicos en el sur del país alegando que el mandato de alianza no cubría la inestabilidad interna, algo que fue duramente criticado por el presidente de otro Estado miembro de la organización, Bielorrusia (Collective Security Treaty Organization, 2010). En 2021, ante los enfrentamientos entre Tayikistán y Kirguistán, la OTSC se limitó a hacer un llamamiento por la paz asegurando que la organización no permite la guerra entre sus Estados miembros (Collective Security Treaty Organization, 2021a), lo que explica asimismo su posterior inacción ante los nuevos enfrentamientos de 2022. Por otra parte, los cimientos de la organización se vieron socavados por las invasiones rusas de Georgia y Ucrania, episodios que dejan en evidencia sus dificultades a la hora de alcanzar posturas comunes (Ambrosio, 2024) (Barbero Montero, 2023, p. 720).

La única actuación exitosa de la OTSC fue el despliegue de fuerzas en Kazajistán en enero de 2022, año en el que por primera vez la organización respondió a la solicitud de ayuda de un Estado miembro (Barbero Montero, 2023, p. 718). Con el objetivo de sofocar el estallido de violencia en el país, la OTSC condujo una fructífera operación de mantenimiento de paz en la república centroasiática (Collective Security Treaty Organization, 2022a). Pero la realidad es que cualquier logro alcanzado con la intervención en el asunto kazajo quedó rápidamente eclipsado con lo ocurrido en 2023 en relación a Nagorno-Karabaj, un conflicto continuamente desatendido por la OTSC desde años atrás a pesar de implicar de manera directa a uno de sus Estados miembros.

4.2. EL CONFLICTO DE NAGORNO-KARABAJ

Situada en una zona estratégica del Cáucaso Sur, Nagorno-Karabaj es una región en disputa desde hace siglos marcada por las continuas tensiones étnicas entre armenios y azeríes. Esto ha hecho que una serie de conflictos armados hayan marcado el control territorial sobre la misma (Ver Figura 1).

FIGURA 1. Mapa de la evolución del control territorial sobre Nagorno-Karabaj y los distritos circundantes desde el final de la guerra de 1994 hasta la situación actual tras la denominada guerra relámpago



Fuente: Climate Home News (2024)

La primera guerra de Karabaj tuvo lugar entre 1988 y 1994. En un principio, la situación de violencia podía definirse como un limitado conflicto interétnico que pasó a convertirse en un conflicto interestatal de mayor escala en 1991 con la disolución de la URSS y la independencia de los Estados implicados (Landgraf y Seferian, 2024, p. 7-9). En 1994, un acuerdo de alto el fuego mediado por Rusia y firmado en la ciudad kirguisa de Bishkek puso fin a la contienda con un resultado favorable a Armenia. Tras la autoproclamada independencia de la ‘República de Artsaj’, las fuerzas rebeldes del enclave establecieron un Gobierno

independiente *de facto* y ocuparon zonas adyacentes para crear un glacis defensivo (Castro Torres, 2020, p. 70). Tal y como recogen los principales documentos estratégicos de Armenia, la seguridad de esta región ha sido reconocida como parte integral de la propia seguridad del país (Barbero Montero, 2023, p. 276).

Desde entonces se produjeron algunos enfrentamientos esporádicos hasta que en el año 2020 tuvo lugar la segunda guerra de Karabaj. Esta se inició con una serie de escaramuzas en septiembre que antecedieron a una ofensiva azerí sobre el enclave el día 27 del mismo mes. Para favorecer a este asalto, las fuerzas azeríes atacaron asimismo objetivos dentro de territorio armenio internacionalmente reconocido en un movimiento que podía haber involucrado a nuevos actores en el conflicto (Castro Torres, 2020, p. 71-72). Esta guerra finalizó dos meses después con el acuerdo trilateral de alto el fuego firmado entre Armenia, Azerbaiyán y Rusia. Al contrario que el acuerdo de 1994, este favoreció a Azerbaiyán al consolidar sus logros en la contienda haciéndose con el control de varias zonas en disputa. Por otro lado, se acordó el despliegue de fuerzas rusas de mantenimiento de paz que tendrían el control del estratégico corredor de Lachín (The Prime Minister of the Republic of Armenia, 2020).

Lejos de poner fin al conflicto, tras ello las fuerzas azeríes continuaron llevando a cabo incursiones en territorio armenio. La situación volvió a tensarse seriamente en 2022 coincidiendo con la situación internacional derivada de la invasión rusa a gran escala de Ucrania. Desde entonces, a pesar de la presencia rusa en el terreno, Azerbaiyán inició una serie de enfrentamientos a lo largo de su frontera mutua con Armenia y bloqueó durante casi un año el corredor de Lachín que conectaba Nagorno-Karabaj con el último país mencionado. En este contexto, no sólo hubo ataques que se dieron sobre territorio armenio propiamente dicho, sino que también llegaron a acabar con la vida de soldados rusos (TASS, 2022a).

Ante las inexistentes consecuencias tras los mencionados sucesos, el 19 de septiembre de 2023 Azerbaiyán lanzó una ofensiva a gran escala sobre Nagorno-Karabaj alegando que se trataba de una “operación antiterrorista” (Ministry of Defense of the Republic of Azerbaijan, 2023). Al no contar con ningún tipo de apoyo ni de respuesta por parte de las

fuerzas rusas sobre el terreno, el autodenominado Ejército de Defensa de Artsaj capituló en veinticuatro horas devolviendo a Azerbaiyán el control total de la región (Landgraf y Seferian, 2024, p. 14-15).

5. RESULTADOS

5.1. LA OTSC ANTE EL CONFLICTO DE NAGORNO-KARABAJ

A pesar de ser miembro de la OTSC, Armenia nunca se ha beneficiado de la protección militar de la organización durante los episodios conflictivos sobre Nagorno-Karabaj. Justificándose principalmente en el hecho de que la región ha pertenecido siempre *de iure* a Azerbaiyán y nunca ha sido reconocido como territorio armenio, la OTSC se limitó a expresar su preocupación y a pedir una resolución del conflicto por la vía diplomática como ocurrió durante la segunda guerra de Nagorno-Karabaj en 2020 (Collective Security Treaty Organization, 2020).

En 2021, el primer ministro armenio hizo una petición oficial de ayuda a la OTSC basándose en el artículo 2 de la misma cuando las fuerzas azeríes cruzaron la región armenia de Syunik, un movimiento que según Ereván tenía como objetivo una modificación de sus fronteras²¹⁴. Tras celebrarse una consulta general en la reunión del Consejo de Ministros Exteriores de la OTSC en la ciudad de Dusambé, la solicitud de ayuda fue rechazada (Collective Security Treaty Organization, 2021b). Meses después, el Secretario General de la OTSC, Stanislav Zas (como se cita en TASS, 2021), justificó esta decisión declarando que la situación era un incidente fronterizo y que la organización sólo puede actuar en caso de ataque a un Estado miembro.

En septiembre de 2022, ante la ofensiva azerí sobre la frontera oriental del país, Pashinyan (como se cita en Armenpress, 2022) solicitó apoyo a la OTSC en virtud de su artículo 4 para “restablecer la integridad

²¹⁴ Como se ha mencionado, el artículo 2 del Tratado de Seguridad Colectiva, de 15 de mayo de 1992, establece que “en caso de amenaza a la seguridad, la estabilidad, la integridad territorial y la soberanía de uno o varios Estados miembros o de amenaza a la paz y la seguridad internacionales de los Estados miembros, se pondrá en marcha inmediatamente el mecanismo de consultas conjuntas con el fin de coordinar sus posiciones, desarrollar y tomar medidas de asistencia a dichos Estados miembros con el fin de eliminar la amenaza surgida”.

territorial de Armenia y garantizar la retirada de las Fuerzas Armadas de Azerbaiyán del territorio”²¹⁵. La respuesta de la OTSC fue enviar una misión a la zona para evaluar la situación y preparar un informe (Collective Security Treaty Organization, 2022b). En noviembre, durante la sesión del Consejo de Seguridad Colectiva, Pashinyan criticó la falta de respuesta de la organización a las constantes agresiones azeríes, no sólo al haberse demostrado incapaz de proporcionar asistencia militar, sino también política o de otra índole (The Prime Minister of the Republic of Armenia, 2022). Con ello justificó asimismo su negativa a firmar la ‘Declaración de la OTSC sobre medidas conjuntas para brindar asistencia a la República de Armenia’.

A pesar de que el nuevo escenario abierto en el conflicto desde 2022 dejaba a Rusia y la OTSC sin excusas para no intervenir, la realidad es que Moscú volvió a dejar sólo a su aliado. Si bien a principios de año la OTSC demostró sus capacidades de actuación en Kazajistán, a finales del mismo volvió a añadir un episodio más a su historial de inacción. En esta ocasión, el contexto derivado de la guerra de Ucrania hizo que Rusia fuese aún más reticente a intervenir en favor de Armenia ya que una intervención podría abrir a Moscú un nuevo frente. Esto ha hecho que el Kremlin tampoco tome otras medidas de apoyo a Ereván como cumplir con las exportaciones armamentísticas debido a sus necesidades en el frente ucraniano, algo que ha denunciado el propio Pashinyan (como se cita en TASS, 2022b).

De este modo, quedó evidenciado que en la OTSC no priman los principios fundacionales de la organización, sino los intereses de Rusia (Ambrosio, 2024). Cabe asimismo señalar que otros Estados miembros mantienen buenas relaciones con Azerbaiyán, especialmente Kirguistán y Kazajistán que forman parte de la Organización de Estados

²¹⁵ Como se ha mencionado, el artículo 4 del Tratado de Seguridad Colectiva, de 15 de mayo de 1992, establece que “si uno de los Estados miembros sufre una agresión (ataque armado que amenaza la seguridad, la estabilidad, la integridad territorial y la soberanía), los Estados miembros lo considerarán una agresión a todos los Estados miembros del presente Tratado” y que “todos los demás Estados miembros, a petición de este Estado miembro, proporcionarán inmediatamente a este último la ayuda necesaria, incluida la militar, así como brindar apoyo por los medios a su alcance de conformidad con el derecho a la defensa colectiva previsto en el artículo 51 de la Carta de la ONU”.

Túrquicos, lo que dificulta una posición común en favor de Armenia (Barbero Montero, 2023, p. 717). Así, Ereván ha visto como no se ha cumplido con aquellas razones por las que se adhirió a la organización: garantías de seguridad o suministro de armas (Atasuntsev, 2023).

5.2. EFECTOS SOBRE LAS RELACIONES RUSO-ARMENIAS

Si bien las relaciones ruso-armenias han ido deteriorándose gradualmente desde que Nikol Pashinyan llegó al poder en 2018, la negativa de Moscú a intervenir en el conflicto de Nagorno-Karabaj empeoró la situación hasta alcanzar un punto de no retorno evidenciado con las decisión de Ereván de congelar su participación en la OTSC. Pashinyan (2024), explicó así las razones de tal movimiento:

Congelamos nuestra participación en la OTSC no solo porque no cumple con sus obligaciones de garantizar la seguridad de Armenia, sino también porque la OTSC crea amenazas a la seguridad de Armenia, su futura existencia, soberanía y condición de Estado [...] Han pasado dos años desde que presentamos estos argumentos y no sólo no se han dado respuestas, sino que ya es evidente que no se darán. Y aunque no fuera evidente, si no se escuchan estas respuestas, la República de Armenia se irá alejando cada vez más de la OTSC. Y existe una expresión: “punto de no retorno”, y si no lo hemos superado, entonces hay una gran probabilidad de que lo superemos. Y nadie tendrá una razón legítima para acusarnos de eso.

El presidente del Parlamento armenio, Alen Simonian, señaló en unas declaraciones realizadas en diciembre de 2023 a la prensa de su país que el desamparo de la OTSC no sólo se limitó al ámbito militar, sino también a nivel político acusando así a la organización de “una inacción criminal” (Kaghzvantsian, 2023). Además, a finales de mayo de 2024, el primer ministro armenio llegó a denunciar que dos países de la OTSC, a los cuales no mencionó de manera directa, apoyaron activamente a Azerbaiyán participando en los preparativos de Bakú para la guerra en Nagorno-Karabaj:

Conozco al menos dos países de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva que participaron en la preparación de la guerra contra nosotros. Esos países pueden haber creado una simulación de que pretenden ayudarnos, o que supuestamente nos ayudaron. Pero también quiero decir que la guerra ni siquiera se trataba de Nagorno-Karabaj, porque demostré en la Comisión de Investigación que durante mucho

tiempo se han cerrado la cuestión de Nagorno-Karabaj. El objetivo de esa guerra era la inexistencia del Estado independiente de la República de Armenia (Pashinyan, como se cita en Armenpress, 2024a)

Desde entonces, una serie de medidas implementadas por el Ejecutivo armenio dan cuenta de la delicada situación de las relaciones entre las partes. Por un lado, el primer ministro armenio señaló que la suspensión de las relaciones con la alianza implicaba, entre otras cosas, la retirada de su Representante Permanente ante la OTSC (The President of the Republic of Armenia, 2023). Por otro lado, se han tomado otras decisiones como la de rechazar ofertas de la OTSC para desplegar una misión de observación en la frontera armenio-azerí o la negativa de Pashinyan de cubrir el puesto de Secretario General Adjunto de la organización (Ohanyan, 2023). A ello hay que añadirle la no asistencia del primer ministro armenio a eventos de otras organizaciones lideradas por Rusia como la Comunidad de Estados Independientes o la Unión Económica Euroasiática, lo que demuestra que el descontento con la OTSC tiene implicaciones sobre las relaciones bilaterales entre estos países.

Otra consecuencia directa es la cancelación de ejercicios militares conjuntos en territorio armenio. A principios de 2023, la OTSC anunció su plan de realizar los ejercicios ‘Fraternidad Indestructible 2023’ en Armenia. Sin embargo, ante la negativa de Ereván para albergarlos, estos se realizaron en Kirguistán en el mes de octubre con la ausencia del país caucásico (Collective Security Treaty Organization, 2023). Paradójicamente, en este último país sí se celebraron unos ejercicios conjuntos, concretamente los ‘*EAGLE PARTNER 2023*’ entre Armenia y EEUU en el marco de preparación para la participación en misiones internacionales de mantenimiento de la paz (Ministry of Defence of the Republic of Armenia, 2023a).

La decisión de congelar su participación en la OTSC puede asimismo conducir al cierre y a la consiguiente retirada de las fuerzas rusas de las bases militares en las ciudades de Ereván y Gyumri, lo que desembocaría en una importante pérdida de influencia y control ruso sobre el Cáucaso Sur. Con ello, en esta región Moscú únicamente contaría ya con las bases militares que tiene en los territorios ocupados en suelo georgiano (Kaleji, 2024). Ya en marzo del presente año 2024, el

Secretario del Consejo de Seguridad de Armenia, Armen Grigoryan, anunció la retirada de los guardias fronterizos rusos del Aeropuerto Internacional Zvartnots situado en la capital armenia (Armenpress, 2024b). Un mes después, las fuerzas de mantenimiento de paz rusas que estaban desplegadas en Karabaj en cumplimiento con lo establecido en el acuerdo trilateral de alto al fuego de noviembre de 2020 comenzaron a abandonar la zona. Una decisión anticipada, ya que esta retirada estaba inicialmente prevista para finales de 2025 existiendo posibilidad de prórroga (The Prime Minister of the Republic of Armenia, 2020).

Estas decisiones respecto a la OTSC no son los únicos signos de deterioro de las relaciones ruso-armenias. Después de que la Corte Penal Internacional (CPI) emitiese una orden de arresto contra Vladimir Putin en marzo de 2023, Armenia ratificó el Estatuto de Roma y su membresía en la CPI. Si bien esta decisión ya fue planteada por las autoridades armenias en 2022 para denunciar crímenes supuestamente cometidos por soldados azeríes, la decisión se tomó en octubre de 2023 a pesar del malestar que podría causar entonces en el Kremlin teniendo en cuenta que una visita del Presidente ruso a territorio armenio conllevaría su detención. Para justificar su decisión, Pashinyan declaró: “Tomamos la decisión de ratificar el Estatuto de Roma cuando nos quedó claro que la OTSC y los instrumentos de la asociación estratégica ruso-armenia no eran suficientes para garantizar la seguridad exterior de Armenia” (The Prime Minister of the Republic of Armenia, 2023a).

Tras calificar esta decisión como un movimiento “extremadamente hostil”, el portavoz del Kremlin, Dmitri Peskov, señaló:

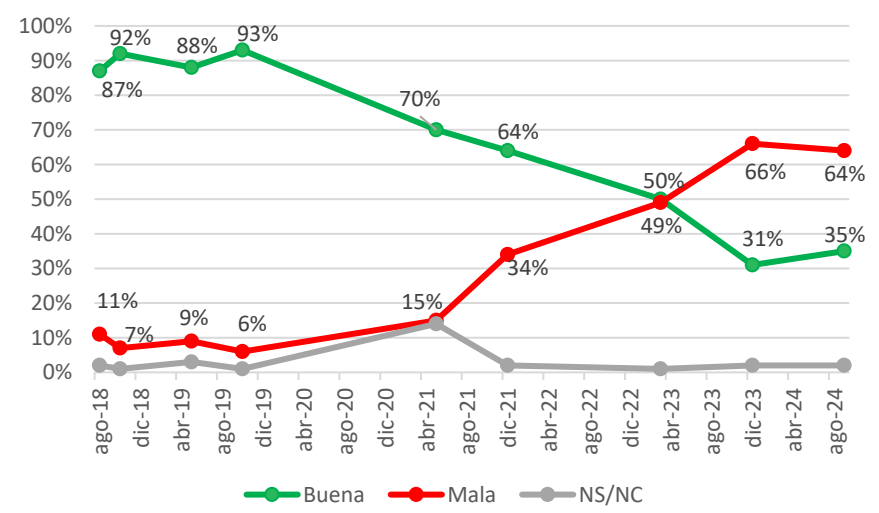
Armenia sabe perfectamente que no somos parte del Estatuto de Roma y es plenamente consciente de la decisión de la Corte Penal Internacional de emitir una orden de arresto contra el presidente ruso Vladimir Putin basada en este Estatuto. Sabemos que Ereván es plenamente consciente de ello. No es algo que aprobemos (TASS, 2023)

Además, mientras Armenia daba los pasos necesarios para ratificar su decisión, Rusia tomó algunas medidas para advertir de las consecuencias de este movimiento. El Servicio Federal de Vigilancia Veterinaria y Fitosanitaria, el cual ha sido usualmente utilizado por Moscú como instrumento de política exterior para castigar a países postsoviéticos

que hayan dado pasos de su desagrado, consiguió prohibir las importaciones de productos armenios que constituyen una importante fuente de ingresos para parte de la población del país (Rosselkhoznadzor, 2023).

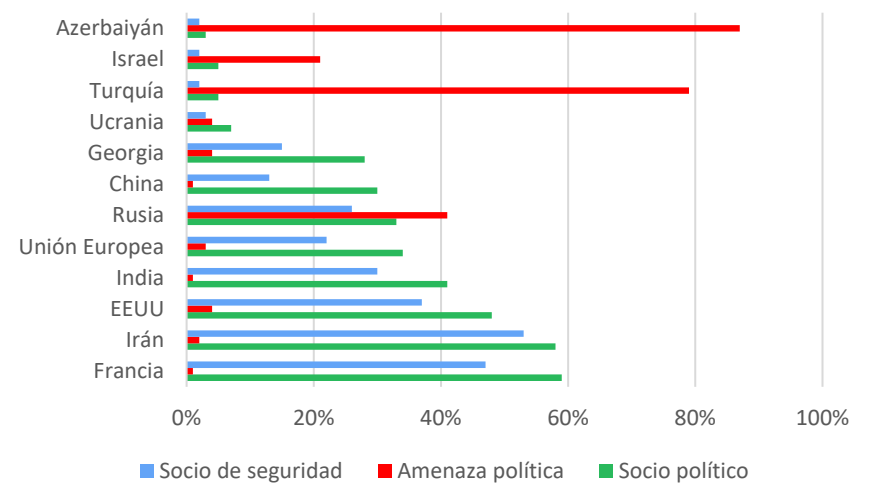
La insatisfacción con la OTSC y sus efectos sobre las relaciones ruso-armenias también se han extendido hasta la población armenia, lo que se ha traducido en una pérdida de prestigio de Moscú a ojos de esta. De acuerdo a las últimas encuestas realizadas por el International Republican Institute’s Center for Insights in Survey Research (2024), la percepción del estado de las relaciones entre ambos países está en declive comparada con años anteriores (Ver Gráfico 1). A día de hoy, Rusia es considerada en Armenia más como una amenaza a la seguridad nacional que como un aliado de relevancia para el país (Ver Gráfico 2).

GRÁFICO 1. Evolución del porcentaje de las respuestas de los encuestados armenios a la pregunta “¿Cómo evaluarías el estado actual de las relaciones entre Armenia y Rusia?”



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el International Republican Institute’s Center for Insights in Survey Research (2024, p. 50)

GRÁFICO 2. *Porcentaje de respuestas a la pregunta “¿A cuál de estos países consideras el aliado político / amenaza política / aliado de seguridad más importante de Armenia?” (siendo permitidas múltiples respuestas por cada encuestado)*



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el International Republican Institute's Center for Insights in Survey Research (2024, p. 52)

Esta situación ha dado pie a una transformación de la postura geopolítica de Armenia, país que hoy prioriza la búsqueda de una mayor autonomía a partir de una creciente cooperación con potencias regionales, pero especialmente con Occidente. Al contrario que la OTSC, la UE tuvo un activo papel en las negociaciones para alcanzar una solución al conflicto. Esta implicación encuentra en las reuniones de la comunidad política europea de 2022 y 2023, celebradas en Praga y Granada, sus principales ejemplos. Mientras que en la primera de ellas se celebró una reunión con los líderes de los dos países caucásicos y se aprobó el despliegue de una misión civil de la UE a lo largo de su frontera (Consejo Europeo, 2022), en la segunda tuvo lugar una reunión con el primer ministro armenio en la que el ente supranacional reafirmó “su apoyo inquebrantable a la independencia, soberanía, integridad territorialidad e inviolabilidad de las fronteras de Armenia” y la voluntad de reforzar las relaciones UE-Armenia (Consejo Europeo, 2023).

En su discurso ante el Parlamento Europeo en octubre de 2023, Pashinyan aprovechó para mostrar su insatisfacción con la OTSC y declaró que “La República de Armenia está dispuesta a acercarse más a la Unión Europea, en la medida en que la Unión Europea lo considere posible” (The Prime Minister of the Republic of Armenia, 2023b). Posteriormente, aprovechando su felicitación a Georgia, Moldavia y Ucrania por sus históricos pasos a la hora de acercarse a la UE, el ministro de Asuntos Exteriores armenio, Ararat Mirzoyan, declaró que su país también estaba comprometido en su acercamiento al ente supranacional (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, 2023).

En este tiempo han sido varios los acuerdos que evidencian el acercamiento entre las partes como el reforzamiento de los vínculos de seguridad a través de un programa de asistencia militar o incluso los acuerdos de cooperación de Armenia a nivel bilateral con importantes Estados miembros de la UE como es el caso de Francia (Ministry of Defence of the Republic of Armenia, 2023b). Por otro lado, es destacable también el aumento de observadores civiles europeos en territorio armenio, una decisión muy criticada por Moscú. Cuando el primer ministro armenio fue preguntado por la razón por la que su gobierno decidió aprobar el despliegue de observadores de la UE en lugar de observadores de la OTSC, Pashinyan respondió que, a diferencia de la alianza militar, el ente supranacional europeo es capaz de definir claramente el territorio de Armenia (National Assembly of the Republic of Armenia, 2023).

Similar es el caso de Estados Unidos, país con el que Armenia se ha comprometido en las esferas de reforma judicial y Estado de Derecho. Aprovechando la insatisfacción armenia con Moscú, Washington ha aumentado progresivamente las visitas de alto nivel al país caucásico. La más destacable es el envío en septiembre de 2022 de una delegación del Congreso de los Estados Unidos encabezada por Nancy Pelosi, entonces presidenta de la Cámara de Representantes (Ohanyan, 2023). Pelosi, quien se convirtió en la figura estadounidense de mayor rango en visitar Armenia desde su independencia en 1991, denunció los ataques azeríes y mostró a Ereván el apoyo de su país (U.S. Embassy in Armenia, 2022). Por otra parte, puede destacarse la realización de los mencionados

ejercicios militares conjuntos ‘*EAGLE PARTNER*’, también repetidos en 2024 (Ministry of Defence of The Republic of Armenia, 2024).

Más allá del notorio papel de Occidente en esta nueva búsqueda de aliados, Armenia también ha buscado otras alternativas para ampliar y diversificar al máximo su número de socios en el que es quizás el momento más delicado del país. En este sentido, como se ha mencionado, Ereván ha reforzado sus relaciones con potencias regionales como India o Irán. Teniendo en cuenta que Teherán no está tan interesado en un deterioro de las relaciones ruso-armenias que desemboque en un aumento de la influencia occidental en el Cáucaso, Ereván ha progresado más en el reforzamiento de su cooperación con Nueva Delhi especialmente en términos de defensa, tal y como señaló la Embajadora de la India en Armenia en una entrevista a la agencia Armenpress (2024c).

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Atendiendo a las características y a la naturaleza de la OTSC, puede decirse que su actuación ante el conflicto de Nagorno-Karabaj ha estado lejos de cumplir con sus propósitos fundacionales y con las demandas de uno de sus miembros. Teniendo en cuenta el concepto de seguridad colectiva que rige la alianza y que obliga a la misma a garantizar la protección de los intereses, la soberanía y la integridad territorial de sus Estados miembros, esta contienda constituía un escenario en el que debió actuar más contundentemente. Si bien la OTSC se aferró a que Nagorno-Karabaj pertenecía *de iure* a Azerbaiyán y que por ello no estaba sujeto a su mandato, los enfrentamientos de 2021 a 2023 desmontaron este argumento. Ante los ataques azeríes sobre territorio armenio internacionalmente reconocido que acabaron asimismo con bajas dentro de las fuerzas de paz rusas, la OTSC continuó sin reaccionar debidamente.

Esta insuficiente actuación no sólo fue a nivel militar, sino también político. Lejos de activar sus mecanismos, la organización se limitó a derivar la resolución del conflicto a la mediación exclusiva de Moscú. Respecto a ello, asumiendo que el pobre apoyo de Rusia a Armenia también fue en contra de lo pactado en otros documentos fundamentales como el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua de 1997

entre ambos países, su papel protagonista en la inacción de la OTSC en Nagorno-Karabaj evidencia una vez más la realidad de la organización. Esta última no actúa realmente como una alianza militar basada en la defensa colectiva entre sus miembros, sino que fue concebida por Moscú como una institución multilateral para proyectar su poder a nivel regional. Esto se demuestra con la propia actuación exitosa de la OTSC para acabar con las protestas internas en Kazajistán sólo meses antes del resurgimiento del conflicto caucásico ante el que se mostró inerte.

Tras analizar la respuesta de Ereván a semejante actuación de la OTSC ante el conflicto señalado, puede concluirse que esta última ha sido el principal desencadenante de un claro deterioro de las relaciones entre Armenia y Rusia, país que hasta entonces había sido su gran aliado y proveedor de seguridad. Observando las declaraciones y los nuevos movimientos geopolíticos emprendidos por las autoridades armenias, es evidente que la transformación de la postura geopolítica del país caucásico se debe a su profunda decepción con el papel desempeñado por la organización que constituía su principal marco de seguridad.

Así, pueden destacarse otros efectos de esta actuación sobre las relaciones ruso-armenias. Por un lado, este nuevo episodio de inacción de la OTSC no sólo ha desembocado en una mayor pérdida de credibilidad de la alianza, sino también de Rusia como proveedor de seguridad y como actor de influencia en el Cáucaso, lo cual trae consigo profundas implicaciones en el orden regional. Por otro lado, en esta última región se presenta un nuevo escenario en el que se abre una ventana de oportunidad para nuevos actores. La delicada situación en términos de seguridad de Armenia, encajonada geográficamente entre sus principales rivales Azerbaiyán y Turquía, hacen que Ereván busque con urgencia nuevos aliados. En este contexto, tanto la UE como EEUU se presentan con cierta ventaja ante el resto de los postulantes, algo que no gusta en el Kremlin mucho menos con la situación internacional actual.

Todo ello, además de dar respuesta a la pregunta general del estudio, confirma la hipótesis de que la actuación de la OTSC ante el conflicto de Nagorno-Karabaj ha desembocado en un deterioro de las relaciones entre las partes analizadas.

7. REFERENCIAS

- Ambrosio, T. (2024, 14 marzo). *The CSTO: a lifeless, shambling 'Alliance'*. GJIA, Georgetown Journal Of International Affairs. <https://bit.ly/4efllt7>
- Armenpress. (2022). *Armenia asked CSTO for military support to restore territorial integrity amid Azeri attack – PM*. Armenpress. <https://bit.ly/3YC2liw>
- Armenpress. (2024a, 22 de mayo). *Primer ministro: Conozco al menos dos países de la OTSC que participaron en preparativos de la guerra contra nosotros*. Armenpress. <https://bit.ly/3NZpooa>
- Armenpress. (2024b, 6 de marzo). *Secretario de Consejo de Seguridad: El servicio en el aeropuerto debe ser realizado por la guardia fronteriza de Armenia*. Armenpress. <https://bit.ly/3UGz2Q1>
- Armenpress. (2024c, 20 de mayo). *Armenia-India defense cooperation is going very well, we are working to expand it further. Indian Ambassador's interview*. Armenpress. <https://bit.ly/3ChLakk>
- Atasuntsev, A. (2023, 13 de octubre). *Long-Standing Ties Between Armenia and Russia are Fraying Fast*. Carnegie Politika. <https://bit.ly/4eiQcKH>
- Barbero Montero, J. (2023). La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva: ¿una alianza eficaz?. En Ministerio de Defensa. (Ed). *Boletín IEEE número 32* (pp. 707-723). Publicaciones Defensa.
- Castro Torres, J. I. (2020). Nagorno Karabaj: un nudo gordiano en mitad del Cáucaso. En Ministerio de Defensa. (Ed). *Boletín IEEE número 20* (pp. 68-86). Publicaciones Defensa.
- Climate Home News. (2024, 15 de mayo). *In Nagorno-Karabakh, Azerbaijan's net zero vision clashes with legacy of war*. Climate Change News. <https://bit.ly/4eAyhiV>
- Collective Security Treaty Organization. (2010, 23 de abril). *Bordyuzha: ODKB ne budet zadeystvovat' silovoy potentsial v Kirgizii* [Bordyuzha: La OTSC no utilizará el potencial de fuerza en Kirguistán]. Collective Security Treaty Organization official website. <https://bit.ly/3YRqwAh>
- Collective Security Treaty Organization. (2020, 11 de noviembre). *TASS: The CSTO acclaims the ceasefire in the Nagorno-Karabakh region*. Collective Security Treaty Organization <https://bit.ly/4hAcWIZ>
- Collective Security Treaty Organization. (2021a, 30 de abril). *The conflict on the border between Kyrgyzstan and Tajikistan should be resolved peacefully*. Collective Security Treaty Organization official website. <https://bit.ly/4fd9YbV>

- Collective Security Treaty Organization. (2021b, 19 de mayo). *The CSTO Council of Foreign Ministers in Dushanbe discussed the international situation and its impact on the security of the Organization's member states. Four important political statements adopted*. Collective Security Treaty Organization official website. <https://bit.ly/3UCDG1F>
- Collective Security Treaty Organization. (2022a, 13 de enero). *In Almaty, the CSTO Secretary General Stanislav Zas spoke at the ceremony of completion of a peacekeeping operation on the territory of the Republic of Kazakhstan*. Collective Security Treaty Organization official website. <https://bit.ly/40B9ury>
- Collective Security Treaty Organization. (2022b, 14 de septiembre). *Extraordinary session of the CSTO Collective Security Council has discussed the situation in connection with the sharp deterioration in certain areas on the border between Armenia and Azerbaijan*. Collective Security Treaty Organization official website. <https://bit.ly/48D1A5s>
- Collective Security Treaty Organization. (2023, 9 de octubre). *A joint training with the CSTO Peacekeeping Forces "Indestructible Brotherhood-2023" started in the Kyrgyz Republic*. Collective Security Treaty Organization official website. <https://bit.ly/4eorGHY>
- Collective Security Treaty Organization. (s. f.). *CSTO Structure*. Collective Security Treaty Organization website. Consultado el 10 de octubre de 2024. <https://bit.ly/4cem0QQ>
- Consejo Europeo. (2022, 6 de octubre). *Reunión de la comunidad política europea, 6 octubre 2022*. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. <https://bit.ly/4fC6Ju9>
- Consejo Europeo. (2023, 5 de octubre). *Reunión de la Comunidad Política Europea, 5 octubre 2023*. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. <https://bit.ly/3NWPSXe>
- International Republican Institute's Center for Insights in Survey Research (2024). *Public Opinion Survey: Residents of Armenia, September 2024*. Breavis. <https://bit.ly/4epYTCW>
- Kaghzvantsian, S. (2023, 15 de diciembre). *Armenian Speaker Won't Rule Out CSTO Exit*. Radio Free Europe / Radio Liberty. <https://bit.ly/3NY5hqC>
- Kaleji, V. (2024). Armenia Reaches 'Point of No Return' in Withdrawal From CSTO. *Publication: Eurasia Daily Monitor* 21(118). <https://bit.ly/3CdTzFg>
- Landgraf, W. y Seferian, N. (2024). A "Frozen Conflict" boils over: Nagorno-Karabakh in 2023 and future implications. *Foreign Policy Research Institute, Eurasian Program January 2024*. 1-32. <http://bit.ly/3NXj3JH>

- Ministry of Defence of the Republic of Armenia. (2023a, 6 de septiembre). *Armenia-U.S. joint exercise "EAGLE PARTNER 2023" will be held in Armenia*. Ministry of Defence of the Republic of Armenia official website. <https://bit.ly/4hEGPYM>
- Ministry of Defence of the Republic of Armenia. (2023b, 23 de octubre). *The meeting of Minister of Defence of the Republic of Armenia and French Minister for the Armed Forces took place*. Ministry of Defence of the Republic of Armenia official website. <https://bit.ly/3UIRDuP>
- Ministry of Defence of The Republic of Armenia. (2024, 15 de julio). *The joint Armenia-U.S. MILITARY EXERCISE "EAGLE PARTNER 2024"*. Ministry of Defence of the Republic of Armenia official website. <https://bit.ly/3AmTDCi>
- Ministry of Defense of the Republic of Azerbaijan. (2023, 19 de septiembre). *Statement by Azerbaijan's Ministry of Defense*. Ministry of Defense of the Republic of Azerbaijan official website. <https://bit.ly/3UEEf14>
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia. (2023). *Participation of Foreign Minister of Armenia in the EaP Ministerial meeting*. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia official website. <https://bit.ly/3CjIcfe>
- National Assembly of the Republic of Armenia. (2023). *Hripsime Grigoryan: Why Did the RA Government Prefer to Receive the EU Civil Observation Mission, But Not the CSTO Mission?*. National Assembly of the Republic of Armenia official website. <https://bit.ly/4hEBPDq>
- Nikitina, Y. (2012). The collective security treaty organization through the looking glass. *Problems of Post-Communism*, 59(3), 41–52. <https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216590304>
- Ohanyan, A. (2023, 28 de junio). *Is Armenia's Move to Join the ICC a Strategic Necessity or Geopolitical Suicide?*. Carnegie India. <https://bit.ly/3YARxXr>
- Pashinyan, N. [nikol.pashinyan] (18 de septiembre de 2024). Hamashkharhayin haykakan gagat'nazhoghov. Hayastani nerk'in yev artak'in anvtangut'yuny t'emayov panelayin k'nnarkum [Cumbre Mundial Armenia. Mesa redonda sobre seguridad interior y exterior de Armenia]. [Vídeo de Facebook]. Facebook. <https://bit.ly/3UHWtsa>
- Rosselkhoznadzor. (2023, 31 de marzo). *Rossel'khoznadzor obratilsya v veterinarnuyu sluzhbu Armenii s pros'boy priostanovit' postavki molochnoy produktsii v Rossiyu* [Rosselkhoznadzor apeló al servicio veterinario de Armenia solicitando suspender el suministro de productos lácteos a Rusia]. Rossel'khoznadzor Federal'naya sluzhba po veterinarnomu i fitosanitarnomu nadzoru. <https://bit.ly/4fE2Ipk>

- Rozanov, A. y Douhan, A. (2013). Collective Security Treaty Organisation 2002-2012. *The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF Regional Programmes Series. Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Vol. 18.* <https://bit.ly/4fcPFVq>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., y Lucio, B. P. (2016). *Metodología de la investigación* (6^{ta} Edición). Mc Graw Hill Education.
- TASS. (2021, 3 de julio). *V ODKB rassmatrivayut situatsiyu na yuge Armenii kak pogranichnyy intsident s Azerbaydzhanom* [La OTSC considera la situación en el sur de Armenia como un incidente fronterizo con Azerbaiyán]. Informationsionnoye Agentstvo TASS. <https://bit.ly/3YCDmBI>
- TASS. (2022a, 20 de septiembre). *Minoborony soobshchilo o gibeli rossiyskikh mirotvortsev v Nagornom Karabakhe* [El Ministerio de Defensa informó sobre la muerte de cascos azules rusos en Nagorno-Karabaj]. Informationsionnoye Agentstvo TASS. <https://bit.ly/4ffE9yX>
- TASS. (2022b, 29 de septiembre). *Pashinyan obvinil soyuznikov v sryve postavok oplachennogo Armeniyei oruzhiya* [Pashinyan acusó a los aliados de interrumpir el suministro de armas pagado por Armenia]. Informationsionnoye Agentstvo TASS. <https://bit.ly/3CjJAys>
- TASS. (2023, 28 de septiembre). *Russia does not support Armenia's intent to sign Rome Statute — Kremlin.* Informationsionnoye Agentstvo TASS. <https://bit.ly/4fgaFkG>
- The President of the Republic of Armenia. (2023). *Hayastani Hanrapetut'yan Nakhagahi Hramanagiry Viktor Biyagovin Havak'akan Anvtangut'yan Paymanagri Kazmakerput'yunum Hayastani Hanrapetut'yan Mshtakan Yev Liazor Nerkayats'uts'ch'i Pashtonits' Het Kanch'elu Masin* [Decreto del Presidente de la República de Armenia: Sobre la retirada de Victor Biyagovin del cargo de Representante Permanente de la República de Armenia en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva]. The President of the Republic of Armenia official website. <https://bit.ly/3YAY5VT>
- The Prime Minister of the Republic of Armenia. (2020, 10 de noviembre). *Statement by the Prime Minister of the Republic of Armenia, the President of the Republic of Azerbaijan and the President of the Russian Federation.* The Prime Minister of the Republic of Armenia official website. <https://bit.ly/3NZP43U>
- The Prime Minister of the Republic of Armenia. (2022, 23 de noviembre). *The confirmation of the CSTO zone of responsibility in the Republic of Armenia is of fundamental importance for us. PM Pashinyan at the session of the CSTO Collective Security Council.* The Prime Minister of the Republic of Armenia official website. <https://bit.ly/3YFQGEY>

The Prime Minister of the Republic of Armenia. (2023a, 24 de septiembre). *Statements and messages of the Prime Minister of RA: Prime Minister Nikol Pashinyan's message about Independence*. The Prime Minister of the Republic of Armenia official website. <https://bit.ly/40Iwk0a>

The Prime Minister of the Republic of Armenia. (2023b, 17 de octubre). *Prime Minister Nikol Pashinyan's speech at the European Parliament*. The Prime Minister of the Republic of Armenia official website. <https://bit.ly/4eIEJda>

Tratado de Seguridad Colectiva [Tratado]. 15 de mayo de 1992. Modificado por el Protocolo sobre enmiendas del Tratado de Seguridad Colectiva de 15 de mayo de 1992, firmado el 10 de diciembre de 2010.

U.S. Embassy in Armenia. (2022, 18 de septiembre). *Speaker Pelosi Remarks at Congressional Delegation Press Conference with Armenian Speaker Alen Simonyan*. U.S Embassy official website. <https://bit.ly/3AsbLL1>

TERRORISMO Y DESINFORMACIÓN: EL ATENTADO EN EL CROCUS CITY HALL DE MOSCÚ

MÓNICA ROMÁN GONZÁLEZ

Universidad Complutense de Madrid

PAULA M. NÚÑEZ-GUERRA

Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

El terrorismo es una de las principales amenazas que atenta a la seguridad internacional y que no entiende de fronteras. De la misma forma, al tener como principal objetivo propagar el terror como bien indica la raíz del propio término, el terrorismo otorga un papel clave a aquellos medios encargados de su cobertura y difusión. En este contexto, cobra fuerza otro fenómeno que genera asimismo una creciente preocupación internacional: la desinformación. Esta, entendida como la difusión de información inexacta con el objetivo de engañar y causar graves perjuicios para alcanzar ciertos fines, ha tenido un papel protagonista tras el atentado del pasado mes de marzo en Moscú.

El 22 de marzo de 2024, el Crocus City Hall acaparó la actualidad internacional al ser escenario de un atentado terrorista que acabó con 144 fallecidos y más de 500 heridos. El autor material de los hechos fue el Estado Islámico del Gran Jorasán (en adelante ISKP, por sus siglas en inglés *Islamic State of Greater Khorasan*) mediante un tiroteo masivo y la utilización de explosivos. Desde hace décadas, son muchas las intenciones mostradas por el autodenominado Estado Islámico (en adelante ISIS, por sus siglas en inglés *Islamic State of Iraq and Syria*) de atacar Rusia por razones como la ocupación soviética de Afganistán en la década de los ochenta o la represión rusa a comunidades musulmanas asentadas en zonas como el Cáucaso Norte.

Las reacciones al atentado y a la autoría confesa del grupo terrorista fueron inmediatas, de manera que multitud de países y organismos internacionales condenaron los hechos. Sin embargo, Rusia acusó desde un principio a Ucrania como principal culpable de lo ocurrido aprovechando la incertidumbre tras el ataque. Lejos de poner fin a semejante narrativa tras ser probada la autoría material del ISKP, el Kremlin optó por mantener una campaña de desinformación y propaganda cuyos resultados funcionasen como herramienta útil para promover sus objetivos políticos tanto a nivel nacional como internacional tan sólo días después de la reelección de Vladimir Putin como presidente.

Deslegitimar a Ucrania de cara al resto del mundo, evitar asumir errores a la hora de garantizar la seguridad del país o convencer a la población local de que Occidente constituye una amenaza existencial para el país son algunos de las razones que explican esta nueva campaña de desinformación impulsada por Moscú. Por ello, una vez explicados dos fenómenos como el terrorismo y la desinformación, el presente capítulo abordará las falsas narrativas difundidas por el Kremlin tras el atentado del pasado 22 de marzo y explicará cuáles son los objetivos políticos que se pretendían alcanzar con semejante estrategia.

1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA

Desde la aprobación en el año 2000 de la primera Doctrina de Seguridad de la Información, Rusia reconoce el arma de la información como herramienta para conseguir metas políticas. Este término ha formado parte de la mayoría de los documentos estratégicos del país hasta tal punto de establecerse una vinculación entre la seguridad de la información y el resto de los sectores de la vida política rusa, incluido el militar. En efecto, en la Doctrina Militar de 2014 se recoge el término de guerra informativa como estrategia defensiva basada en la explicación de la realidad con técnicas de propaganda y desinformación que en la actualidad encuentran infinidad de canales de difusión (Security Council of the Russian Federation, 2014).

En el año 2016, coincidiendo con la publicación de la nueva Doctrina de Seguridad de la Información (Security Council of the Russian Federation, 2016), el Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas,

Valeri Gerasimov (2016), señaló la importancia de la guerra informativa en la guerra híbrida con métodos como la limitación de la actividad de los medios de comunicación o la falsificación de acontecimientos. Durante estos años, han sido varios los sucesos que han sido objeto de una campaña sistemática de desinformación rusa: el Brexit, las elecciones en Estados Unidos (EEUU), la guerra de Ucrania, etc. El atentado en la sala Crocus City Hall en marzo se ha convertido en un ejemplo más dentro de esta lista y, como tal, debe ser examinado.

2. OBJETIVOS

Con el objetivo general de analizar el papel de la desinformación en el atentado terrorista del Crocus City Hall de Moscú, el capítulo pretende:

- Exponer las narrativas difundidas por el Kremlin sobre el atentado.
- Examinar si la estrategia rusa es una estrategia de desinformación.
- Identificar los fines políticos que impulsan la estrategia.

Ello dará respuesta a la siguiente pregunta: “¿Cómo actuó la desinformación en la narrativa rusa ante el atentado de Moscú?”, con la hipótesis de que fue la principal protagonista.

3. METODOLOGÍA

Para alcanzar estos objetivos, ha sido empleado el método mixto de investigación caracterizado por recolectar y analizar datos tanto cualitativos como cuantitativos que son conjuntamente integrados y discutidos (Sampieri et ál., 2016, p. 534). Teniendo en cuenta que este método permite que uno de los dos enfoques predomine sobre el otro, cabe señalar que la naturaleza de este estudio hace que sea el lado cualitativo el que predomine.

La recolección de datos cualitativos se ha realizado a partir de una revisión bibliográfica y documental. En primer lugar, para dar al estudio una base teórica, fueron utilizadas monografías y artículos relacionados con la materia. Paralelamente, para exponer la narrativa rusa del atentado fueron examinadas declaraciones políticas, informes oficiales,

medios de comunicación y publicaciones en redes sociales. Mientras que la información gubernamental procede de sitios web oficiales como los del Presidente (Kremlin.ru), Gobierno (Government.ru) o Comité de Investigación (Sledcom.ru) de la Federación Rusa, la información relativa a medios de comunicación y redes sociales procede de las principales agencias de noticias del país (TASS, Rossiyskaya Gazeta, etc.) y de aquellas redes con más relevancia (Telegram, X, etc.).

A nivel cuantitativo, fueron utilizadas encuestas ofrecidas por el Centro Levada. Teniendo en cuenta la escasa libertad de expresión existente en Rusia y la importancia de la credibilidad de los datos analizados, la decisión de utilizar estas encuestas reside en el carácter independiente de un organismo que se ha visto afectado por la Ley de Agentes Extranjeros implantada en 2012 para señalar a aquellas organizaciones que no se rigen exclusivamente por la línea implantada por el Kremlin.

4. ESTADO DEL ARTE

4.1. DESINFORMACIÓN, FAKE NEWS, POSVERDAD

Para especificar y distinguir los conceptos de desinformación y *fake news* hay que tener en cuenta que, según Wardle y Derakhshan (2017), la diferencia principal está en que el primero es mucho más amplio que el segundo: “El fenómeno de la desinformación *-information disorder-* es más amplio que lo evocado por el popular trasgresor concepto de *fake news*”. En este sentido, Fundéu (2020) precisa el término como la “acción de dar información intencionadamente manipulada al servicio de ciertos fines”. Coincidiendo con esta idea, Wardle y Derakhshan (2017) definen la desinformación como un fenómeno que engloba varios conceptos como el de *fake news* basándose en una distorsión de la realidad, mientras que este último concepto se puede determinar como aquello que “no es noticia sino una narrativa de ficción”.

Por otro lado, el concepto de posverdad no es un término nuevo según Marín-Casanova (2019) que, como indica Fundéu (2020), se basa en la “distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública”. En este sentido,

Marín-Casanova (2019) indica que esta idea está vigente desde la aparición de los primeros seres humanos en la edad prehistórica y, además, añade que somos la única especie en el mundo que tiene la capacidad de engañar, inventar, persuadir y propagar noticias falsas.

Un momento clave fue la Segunda Guerra Mundial donde, según asegura Hernández (2018), el periodista Jean-Marie Domenach desmontó la propaganda de Hitler en una publicación bajo el nombre *Le propaganda politique*. Tuvo lugar el fenómeno que hoy conocemos como verificación. Décadas más tarde, el 1 de octubre de 2017 ocurrió el referéndum catalán. Marín-Casanova (2019, p. 106) expone en su estudio esta situación como ejemplo más reciente de un contexto posverdadero puesto que afirma que se publicaron imágenes y vídeos calificados como bulos sobre la actuación policial en Cataluña aquella jornada. Se trataron de noticias falsas que dieron la vuelta al mundo y, como dice el autor, se trataba de una información que “por muy *fake* que fuera, ya era cierta para la opinión pública mundial”.

Las noticias falsas no es un fenómeno nuevo como indica Farias (2018), quien asegura que su auge tiene que ver con el consumo de las informaciones a través de las redes sociales y a que las audiencias no están valorando las fuentes. Por otra parte, según Hernández (2018), el origen de las *fake news* viene asociado a la propaganda con el desarrollo de la publicidad y con los objetivos de persuasión o seducción. En cuanto a esto último, el autor subraya que las noticias falsas están creadas con el mismo propósito que se perseguía durante la Segunda Guerra Mundial con la diferencia de la aparición de nuevos aparatos electrónicos que hacen posible que la difusión de las noticias falsas sea más barata, más rápida y permita evitar las posibles sanciones legales por compartir informaciones falsas.

Sin embargo, dentro de las motivaciones de generar noticias falsas, según Pascual (2017) (como se cita en Cárdenas, 2019, p. 108-109), existen tres razones a la hora de crear una información falsa: “Generar alarma social, obtener beneficio económico y reafirmación de unos ideales”. De este modo, Laguna (2018, p. 27) mantiene: “El cerebro (debido a su evolución biológica) no busca necesariamente la verdad sino su bienestar; es decir: el placer y la ausencia de dolor”. En este

sentido, Cárdenas (2019) subraya el concepto de ‘novedad del contenido’ como gancho que ayuda a la difusión de la desinformación. Igualmente, la autora aseguró que en diversas ocasiones estas noticias falsas están fabricadas por programas informáticos llamados bots.

4.2. ORIGEN DEL TERRORISMO YIHADISTA Y PAPEL ACTUAL DEL ESTADO ISLÁMICO DEL GRAN JORASÁN (ISKP)

El papel que jugó la Unión Soviética (URSS) en Afganistán trajo consigo, como expone Rapoport (2004), el inicio de la llamada ‘cuarta ola’ o, lo que es lo mismo, el terrorismo religioso o terrorismo yihadista tal y como lo conocemos en la actualidad. Allá por la década de los ochenta, según explica el autor, tuvo lugar el fenómeno de los *foreign fighters*. Se trató de una acudida por parte de ciudadanos de diferentes partes del planeta que se trasladaron a Afganistán para luchar contra los soviéticos. Cuando vencieron, volvieron a sus lugares de origen bajo la escarapela de haber sido los autores de doblegar a la URSS y es en este punto, como indica el autor, donde la radicalización muta a terrorismo.

Fue bajo este contexto en el que, como explica Laboire (2014, p. 137), los “fieles al islam concebían la yihad como una forma de reivindicar su fe y su modo radical de entender el mundo”. Esto produjo, según el autor, una modificación del territorio afgano por parte de los talibanes en un campo de entrenamiento para yihadistas de todas las partes del mundo. De hecho, fue el país visto como santuario en el que la organización terrorista de Al Qaeda planificó y preparó las acciones del 11S. Esta idea de “santuario” fue mencionada por Reinares, García y Vicente (2019) para explicar las diferentes etapas del terrorismo yihadista, donde la primera de ellas abarca hasta pocos meses después del atentado contra las Torres Gemelas. Este es el momento, según los autores, cuando Al Qaeda pierde ese santuario afgano a coalición de lo que explica Laboire (2014, p. 137): “condujo a que Washington y sus aliados llevaran a cabo una intervención militar que, a la postre, supuso la caída del régimen talibán y con ella la huida obligada de Osama Bin Laden y sus seguidores a Pakistán”.

En Afganistán, como expone Requena (2023), la situación es extremadamente difícil y ello es en gran medida por la presencia de grupos

terroristas extranjeros como el ISKP o el Tehreek-e Taliban Pakistan (TTP), entre otros. El primero de ellos, autor material del reciente atentado en Rusia, “ataca a los hazaras en escuelas, mezquitas y durante festividades” y comete atentados “en mercados, hospitales, funerales, bodas o servicios religiosos” (Requena, 2023, p. 28). Al mismo tiempo, en palabras del Jefe del Mando Central de EEUU (CENTCOM), este grupo terrorista destaca por su imprevisibilidad y sus acciones exteriores.

Fue la retirada norteamericana de Afganistán y el posterior regreso de los talibanes en 2020 lo que, en palabras de Calvillo (2023, pp. 16-17), produjo una incertidumbre de cómo enfrentarse al ISKP: “La filial del Dáesh en Asia-Central está presente en Afganistán desde 2015 y con los talibanes en el poder han continuado con sus acciones violentas con la intención de derrocarles”. Fue el Acuerdo de Doha de febrero de 2020 entre los talibanes y EEUU lo que, según el autor, provocó el descontento y la rivalidad del grupo terrorista contra los talibanes, a quienes tachaban de abandonar la idea de la yihad global contra Occidente. Pero, mencionando la información del autor, este grupo no solamente está compuesto por militantes defraudados con los talibanes, sino también por otros miembros de países como Siria, Iraq, Pakistán o de Asia-Central.

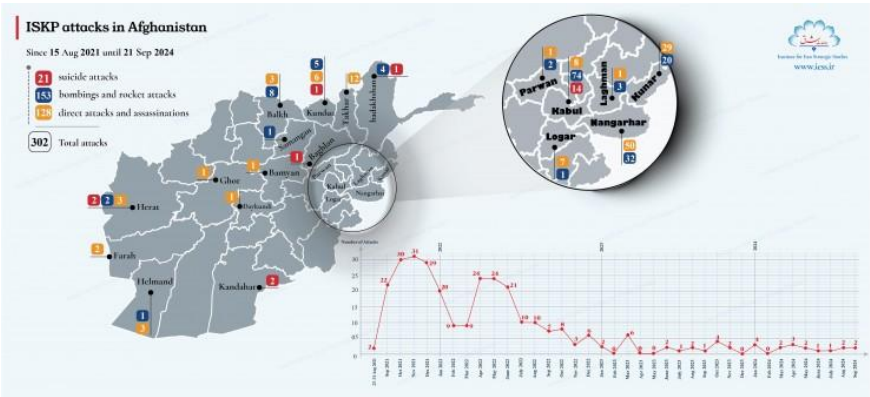
Estos individuos, como menciona Requena (2023, p. 29), tienen “acceso ilimitado al mercado negro, para comprar no solo armas ligeras, sino también fertilizantes para explosivos, pequeños aviones comerciales no tripulados”. Además, según la autora, los integrantes de la organización terrorista pueden adquirir otros materiales como gafas de visión nocturnas, equipos sofisticados de comunicación o francotiradores guiados por láser. Todo ello con una actuación que se dibuja principalmente en Afganistán, pero atendiendo a Calvillo (2023, p. 17) el grupo tiene más áreas de actuación como es la antigua región persa de Jorasán que constituye parte del este de Irán, Afganistán, norte de Pakistán y sur de Asia-Central.

Esto caracteriza, según Laboire (2014), la reconfiguración de la amenaza yihadista internacional: la escala global de terrorismo y las revueltas en el mundo árabe desembocando en nuevos focos de atención para el aislamiento más violento. Esto provoca que “el epicentro del yihadismo internacional se haya trasladado a Oriente Próximo, a Irak y Siria en particular” (Laboire, 2014, p. 138) y continúa diciendo que “todos

estos cambios han transformado la amenaza yihadista, no solo en Afganistán, sino en una amplia región que los yihadistas denominan Jorasán”. Un término, que como explica el autor y como se ha situado anteriormente, hace alusión por parte de los yihadistas a una región histórica.

Como expone Requena (2023), el Secretario General Adjunto de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo admitió que la amenaza del ISKP en territorio asiático seguía siendo bastante alta. Ejemplo de anteriores ataques a actores asiáticos fueron, como detalla la autora, los atentados en las embajadas de Pakistán y Rusia además del asalto a un hotel donde se alojaban representantes de empresas chinas. Se trata de una amenaza imprecisa con lugares de difícil acceso posibilitando vías de escape. Esto propicia que “la estrategia de combate se centra en operaciones aisladas contra células particulares y no contra el grupo en su conjunto” (Calvillo, 2023, p. 30). Además de la lucha contra la financiación del grupo, ya que “para seguir con sus operaciones, el ISKP necesita más financiación, además de la que recibe de su organización matriz (ISIS) que se consigue con donaciones de personas adineradas o con las fuentes tradicionales de recaudación como las mezquitas y las madrasas salafistas de la zona fronteriza con Pakistán, aunque adicionalmente han empezado a obtener recursos económicos de su participación en el comercio de los opiáceos cultivados en las provincias donde están presentes” (Calvillo, 2023, p. 30).

FIGURA 1. Ataques producidos por el ISKP en Afganistán (15/08/2021-21/09/2024)



Fuente: Hosseini y Akhgari (2024) Institute for East Strategy Studies

Ya hace una década, autores como Lobaoire (2014, p. 140) alababan la actuación de la comunidad internacional en su compromiso con Afganistán: “El indiscutible esfuerzo internacional realizado, junto al de los propios afganos, queda reflejado en los avances sin paliativos de los índices de bienestar social del país”. En la actualidad, la realidad es muy diferente ya que desde el 15 de agosto de 2021 al 21 de septiembre de 2024 se han contabilizado un total de 302 ataques en el país bajo la autoría del ISKP según Hosseini y Akhgari (2024) para el Instituto de Estudios Estratégicos del Este (Ver Figura 1).

Esa situación fue mostrada en la Orden PJC/406/2024, de 7 de mayo, en la publicación de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2023. En ella se hablaba de una compleja situación en Afganistán por el movimiento talibán, pero también de la mano del ISPK: “continúa intensificando su actividad, habiéndose consolidado como la principal amenaza contra el autonombrado Emirato Islámico de Afganistán (EIA)” y prosigue diciendo que el ISKP “considera a Afganistán como un potencial escenario para desarrollar su operatividad y expandir su ideología hacia los países del entorno o incluso a países occidentales”. Es por ello por lo que en esta Orden se hace hincapié en el aumento de la capacidad del grupo terrorista en causar acciones de alto impacto, así como impulsando una propaganda que reafirme sus actuaciones.

4.3. ATENTADO EN RUSIA

¿Por qué Rusia? En varios medios de comunicación se apuntó la idea de que la principal razón es la represión a los musulmanes desde la década de los ochenta con la invasión soviética de Afganistán y hacia otras comunidades musulmanas, como las del Cáucaso Norte. Es por ello por lo que, en los últimos años, la propaganda del ISIS ha ido dirigida hacia Putin como enemigo de los musulmanes y uno de los principales responsables de la represión de estos tanto dentro como fuera de territorio ruso. No es la primera vez que Rusia está en el punto de mira de la organización terrorista, y es que en 2013 y 2016 se llevaron a cabo dos atentados mientras que en 2021 y 2023 pudieron desarticularse otros tantos.

El 22 de marzo de 2024, una serie de hombres armados perpetró en el Crocus City Hall el mayor ataque terrorista en suelo ruso desde el

atentado en la Escuela de Beslán ocurrido hace veinte años tras asesinar a más de 140 personas y herir a otros centenares. Este ataque, perpetrado por miembros del ISKP, se produjo en un momento en el que la actividad del grupo islamista radical volvía a resurgir con fuerza en Rusia. Si bien la presencia del ISIS en el país es antigua, su actividad ha resurgido con fuerza aprovechando la debilidad rusa como consecuencia del conflicto en Ucrania. Ejemplo de ello es la operación antiterrorista llevada a cabo por las fuerzas especiales del Servicio Federal de Seguridad de Rusia (en adelante FSB, por sus siglas en ruso *Federal'naya Sluzhba Bezopasnosti*) a principios del propio mes de marzo en la ciudad de Karabulak, en la caucásica República de Ingusetia (Natsional'nyy Antiterroristicheskiy Komitet, 2024).

En este contexto, escasas semanas antes del ataque al Crocus City Hall, los servicios de inteligencia estadounidenses advirtieron a sus homólogos rusos sobre la inminente amenaza de un gran ataque dentro de la Federación Rusa como demuestra la alerta de seguridad emitida por la Embajada de EEUU en Moscú (U.S. Mission Russia, 2024). Lejos de aumentar la seguridad ante tales advertencias, estas fueron ignoradas desde el Kremlin llegando a ser calificadas por el propio Putin (2024a) como “provocativas” y como “un chantaje absoluto con intención de intimidar y desestabilizar” a la sociedad rusa. Semejantes declaraciones del mandatario ruso ante el FSB sólo tres días antes del ataque dejaron clara la nula intencionalidad de tomar algún tipo de medida preventiva respecto a la amenaza islamista en el país.

5. RESULTADOS

5.1. LA NARRATIVA RUSA ANTE EL ATENTADO

Aprovechando la incertidumbre inicial, emergieron en redes sociales diversas acusaciones infundadas respecto a su autoría. Si bien algunas apuntaban a una operación de falsa bandera e incluso un montaje orquestado por Moscú, la mayoría recayeron sobre Ucrania. El periodista Enzo Panizio (2024) recoge en su publicación en el European Digital Media Observatory los bulos difundidos con el objetivo de incriminar desde un principio a Kyiv. La presencia en el aparcamiento del recinto

de una furgoneta con matrícula supuestamente ucraniana, la manipulación de un documento de identidad para hacer creer que uno de los atacantes era un combatiente ucraniano o los *deepfake* de miembros del gobierno de Zelenskyy admitiendo su implicación en el atentado son algunos de los que más se viralizaron. Además, como señala el medio ruso independiente Meduza (2024), algunos como los *deepfake* fueron difundidos en importantes medios nacionales rusos como la cadena de televisión NTV o el canal de Telegram de Zvezda TV, dirigido por el Ministerio de Defensa.

A pesar de ser desmentidos de forma inmediata, la vinculación ucraniana con el ataque se convirtió en la narrativa más difundida en Rusia hasta el punto de que las propias autoridades llegaron a hablar de ella como si de un hecho confirmado se tratase. En el mensaje a la nación emitido el día posterior al atentado, el 23 de marzo, Putin (2024b) señaló que los atacantes “intentaron escapar y se dirigían hacia Ucrania, donde, según información preliminar, se les preparó una ‘ventana de huida’ desde el lado ucraniano para cruzar la frontera”. Paralelamente, el Comité de Investigación de la Federación Rusa anunció la detención de cuatro sospechosos en la región de Bryansk, cerca de la frontera con Ucrania (Sledstvennyy Komitet RF, 2024a). Sin embargo, ese mismo día el ISKP se atribuyó la autoría del atentado a través de la publicación de un vídeo gráfico de los ataques en la agencia de noticias Amaq, considerada como el canal informativo y propagandístico del ISIS en el que el grupo terrorista se encarga de difundir sus atrocidades perpetradas.

Dos días después de su publicación, el 25 de marzo, Putin (2024c) reconoció por primera vez de manera pública que el atentado fue cometido materialmente por islamistas radicales, pero sin dejar de vincular a Ucrania con la autoría intelectual del mismo. Hasta entonces, la confirmación de la autoría yihadista no parecía estar sobre la mesa. Por un lado, porque reconocerlo supondría asumir la existencia de otra amenaza capaz de poner aún más en entredicho las garantías de seguridad existentes en Rusia. Por otro, porque la acusación a Ucrania podría servir para reforzar el apoyo de la población a su guerra de invasión.

Ante ello, la estrategia rusa se centró en mantener el foco sobre una posible vinculación ucraniana con el ataque. El 26 de marzo, ante la

pregunta directa de los periodistas respecto a si el atentado fue obra de Ucrania o ISIS, el entonces secretario del Consejo de Seguridad ruso, Nikolai Patrushev, respondió: “Por supuesto, Ucrania” (TASS, 2024a). Similares fueron las declaraciones del Director del Servicio Federal de Seguridad, Alexander Bortnikov, quien planteó la posibilidad de que “el atentado fue preparado por los islamistas radicales y facilitado por los servicios especiales occidentales” afirmando asimismo la “conexión directa de Ucrania con ello” (Zarubin Reporter, 2024).

Las alegaciones de las autoridades rusas surgieron el mismo día en el que el presidente de Bielorrusia, Aleksander Lukashenko (2024), declaró en una entrevista que los terroristas inicialmente intentaron sin éxito huir a través de la frontera de su país. A pesar de que estas declaraciones del mandatario bielorruso desmontaban la versión de su homólogo ruso en relación a una posible ‘ventana de huida’ preparada por el Gobierno ucraniano para ayudar a los terroristas, Moscú se mantuvo firme con esta tesis de cara a la propaganda interna hacia el ciudadano ruso a través de canales de Telegram como el del Comité de Investigación de la Federación Rusa o de importantes periódicos nacionales como Rossiyskaya Gazeta (2024), que el 7 de abril titulaba “El rastro ucraniano en el ataque terrorista en Crocus es cada vez más claro”.

Lejos de ceder, Moscú optó por dar un paso más acusando a Occidente de ser también cómplice del atentado. En el marco de la XIX Reunión de Secretarios del Consejo de Seguridad de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) del 4 de abril, Patrushev declaró:

Tratan de imponernos la idea de que el acto terrorista no fue cometido por el régimen de Kyiv, sino por partidarios de la ideología islámica radical [...] Pero lo más importante es establecer rápidamente quién es el autor intelectual y el patrocinador de este crimen atroz, cuyas huellas llevan a los servicios secretos ucranianos. Sin embargo, todo el mundo sabe perfectamente que el régimen de Kyiv no es independiente y está totalmente controlado por Estados Unidos. Hay que tener en cuenta que ISIS, Al Qaeda y otros grupos terroristas fueron creados por Washington (TASS, 2024b)

Paralelamente, mientras los medios rusos ponían en duda las razones por las que los servicios de inteligencia occidentales advirtieron del ataque, diputados de la Duma apelaron al Comité de Investigación de la Federación Rusa a llevar a cabo una investigación sobre la financiación

de actividades terroristas por parte de EEUU y la OTAN que terminó iniciando una causa penal contra estos países por delitos de financiación de terrorismo previstos en la Parte 4 del art. 205.1 del Código Penal nacional (Sledstvennyy Komitet RF, 2024b).

Casualmente coincidiendo con el periodo electoral de EEUU, los resultados de la investigación pusieron el foco sobre la empresa energética ucraniana Burisma Holdings, la cual dentro del país norteamericano es bien conocida por estar estrechamente vinculada con Hunter Biden y las sonadas acusaciones de corrupción que recibió el hijo del actual presidente, Joe Biden, por su labor durante el tiempo que trabajó en ella. Y es que Burisma no sólo se convirtió en un punto focal en el proceso de *impeachment* a Trump en 2020, sino que sigue siendo parte del debate político estadounidense de cara a los nuevos comicios.

5.2. LA NARRATIVA RUSA Y SUS FINES POLÍTICOS

Al mismo tiempo que ponían el foco mediático sobre Ucrania y Occidente como principales responsables del atentado, las autoridades rusas lanzaron una campaña de represión contra los trabajadores migrantes procedentes de Asia-Central excusándose en la nacionalidad tayika de los detenidos tras el ataque. Habiendo calificado la migración ilegal como caldo de cultivo para la actividad extremista y la criminalidad, Putin (2024c) señaló en su reunión anual ante el Ministerio del Interior que “hoy las amenazas internas y externas a menudo están entrelazadas y dirigidas por igual contra nuestros ciudadanos y la sociedad, para contener a Rusia y socavar nuestra soberanía”. Así, la estrategia impulsada por Moscú buscaba convencer a sus ciudadanos de la existencia de una conspiración internacional contra su país orquestada por Occidente, pero actuando asimismo contra la población migrante con el objetivo de demostrar unas garantías de seguridad que quedaron en entredicho con el ataque terrorista (Rogov et ál, 2024, p. 5-8).

El éxito de la estrategia rusa de cara a la opinión pública nacional puede observarse con los resultados de las encuestas realizadas por el Centro Levada (2024), la principal organización no gubernamental rusa independiente de encuestas e investigación sociológica. La encuesta, en la que los participantes podían dar más de una respuesta, recoge que una

amplia mayoría apunta a los servicios especiales ucranianos y a los servicios de inteligencia occidentales como responsables del ataque (Ver Tabla 1). De la misma manera, al ser preguntados por las razones por las que creen que el atentado terrorista pudo ser perpetrado, la mayoría de las respuestas sugieren la existencia de un apoyo de los servicios de inteligencia extranjeros (Ver Tabla 2).

TABLA 1. *Respuestas a la pregunta ‘¿Quién cree que está detrás del ataque terrorista en la sala de conciertos Crocus City Hall de Moscú en marzo de este año?’ (en %% de los encuestados, se podrían dar varias respuestas a la pregunta, abril de 2024)*

Servicios especiales ucranianos	50
Servicios de inteligencia occidentales	37
Islamistas radicales	11
Responsabilidad de los servicios especiales rusos	4
Otro	1
Difícil de responder (NS/NC)	20

Fuente: elaboración propia a partir del Centro Levada (2024)

TABLA 2. *Respuestas a la pregunta ‘¿A qué versión de por qué los terroristas pudieron organizar un ataque terrorista en la sala de conciertos Crocus City Hall se adhiere usted?’ (en %% de los encuestados, se podrían dar varias respuestas a la pregunta, abril de 2024)*

Los terroristas contaron con el apoyo de servicios de inteligencia extranjeros	48
Organización de seguridad inadecuada en la sala de conciertos	26
Trabajo inadecuado e inoportuno de los servicios especiales rusos	22
En principio, estos ataques terroristas no pueden evitarse	12
Fue una trágica coincidencia	10
Otro	1
Difícil de responder (NS/NC)	12

Fuente: elaboración propia a partir del Centro Levada (2024)

Aquellos que creen que los responsables del atentado fueron los servicios especiales ucranianos u occidentales confían en su mayoría en la televisión, mientras que los que reconocen la autoría de los islamistas radicales lo hacen mayoritariamente en YouTube (Ver Tabla 3). Paralelamente, quienes creen que el atentado pudo perpetrarse gracias al apoyo occidental confían en su mayoría en la televisión, mientras que

aquellos que no lo hacen encuentran en Telegram y YouTube la fuente de información en la que depositan mayor confianza (Ver Tabla 4).

TABLA 3. *Respuestas a la pregunta ‘¿Quién cree que está detrás del ataque terrorista en la sala de conciertos Crocus City Hall en la región de Moscú en marzo de este año?’ en base a las fuentes de información en las que confían los encuestados (en %% de los encuestados, se podrían dar varias respuestas a la pregunta, abril de 2024)*

	Servicios especiales ucranianos	Servicios de inteligencia occidentales	Islamistas radicales	Servicios de inteligencia rusos	Otro	NS/NC
Televisión	60	43	8	1	1	14
Sitios web	48	34	17	4	1	19
Redes sociales	52	34	18	4	0	14
Telegram	51	36	18	7	1	16
Youtube	39	32	27	9	1	16

Fuente: elaboración propia a partir del Centro Levada (2024)

TABLA 4. *Respuestas a la pregunta “¿A qué versión de por qué los terroristas pudieron organizar un ataque terrorista en la sala de conciertos Crocus City Hall se adhiere usted?” en base a las fuentes de información en las que confían los encuestados (en %% de los encuestados, se podrían dar varias respuestas a la pregunta, abril de 2024)*

NS/NC	10	7	8	5	11
Otro	1	1	1	2	0
Trágica coincidencia	11	14	14	13	14
En principio, estos ataques terroristas no pueden evitarse	9	12	7	9	15
Trabajo inadecuado e inoportuno de los servicios especiales rusos	16	29	23	30	31
Organización de seguridad inadecuada en la sala de conciertos	23	30	30	33	28
Los terroristas contaron con el apoyo de servicios de inteligencia extranjeros	56	49	52	54	43
	Televisión	Sitios web	Redes sociales	Telegram	Youtube

Fuente: elaboración propia a partir del Centro Levada (2024)

5.3. EL ATENTADO EN EL CROCUS CITY HALL Y EL MANUAL DE DESINFORMACIÓN Y PROPAGANDA RUSA

Todo ello es un ejemplo más del manual de desinformación rusa, el cual se caracteriza por adaptar técnicas de la era soviética al entorno informativo contemporáneo que permite aprovechar los nuevos medios disponibles gracias a la innovación tecnológica existente. En su informe para la Corporación RAND, Christopher Paul y Miriam Matthews (2016, p. 2) califican esta estrategia como “manguera de falsedades” (en inglés, *firehose of falsehood*) debido a su disposición a difundir verdades parciales y ficciones absolutas a través de gran diversidad de canales. Así, son cuatro los rasgos distintivos del modelo de propaganda y desinformación rusa: (1) es de gran volumen y multicanal; (2) es rápida, continua y repetitiva; (3) su falta de compromiso con la realidad objetiva; y (4) carece de compromiso con la coherencia.

En primer lugar, la estrategia contemporánea de desinformación rusa consiste en difundir una gran cantidad de mensajes, independientemente de si estos se contradicen o se complementan entre sí, a través de una amplia diversidad de canales (televisión, periódicos, foros institucionales, redes sociales, etc.) con el objetivo de “entretener, confundir y abrumar a la audiencia” (Bertolin, 2015, p. 10). Esta diversidad de fuentes es elemental para lograr el éxito en la difusión de propaganda, puesto que los mensajes recibidos en mayor volumen y a través de más fuentes son más persuasivos (Harkings y Petty, 1981, p. 633-634).

No hay que olvidar que el Gobierno ruso ejerce un control prácticamente total sobre los medios dentro de sus fronteras. Así, al mismo tiempo que las principales agencias de noticias del país son meros altavoces del Ejecutivo, la televisión estatal rusa emite en horarios de máxima audiencia sus principales programas políticos presentados por figuras afines al Kremlin como Olga Skabeyeva o Vladimir Solovyov. Con el objetivo de difundir desinformación entre los ciudadanos para apoyar la principal línea ideológica de la propaganda estatal, estos programas se caracterizan por usar un lenguaje sencillo e incluso vulgar que dista mucho del *modus operandi* requerido a la hora de dirigirse a un público internacional. En ese caso, Rusia cuenta con medios específicamente creados para

ello como Russia Today y Sputnik, pero también con granjas de bots en Internet que han conseguido en ocasiones que medios occidentales se hagan eco de sus mensajes (Iashchenko, 2023).

En segundo lugar, la estrategia de desinformación rusa es rápida, continua y repetitiva ya que se limita a propagar desde un primer momento aquellas narrativas beneficiosas respecto a acontecimientos ocurridos sin necesidad de verificar previamente (Paul y Matthews, 2016, p. 4). Esto se debe a que las primeras impresiones son muy resistentes (Petty et ál, 2005, p. 83), especialmente si se ven fortalecidas por una constante repetición que favorezca a su aceptación como verdadera por parte del receptor (Claypool et ál, 2004, p. 334). En el caso del atentado analizado, las inmediatas acusaciones a Ucrania a través de bulos en Internet, de los cuales medios rusos llegaron a hacerse eco sin contrastarlos, son prueba clara de ello.

La rapidez y la constante repetición de su propagación genera una sensación de familiaridad que, sumada al hecho de que las personas tienden a ser cognitivamente perezosas (Metzger y Flanagin, 2013, p. 210-218) y a tener una capacidad pobre para diferenciar entre información falsa o veraz (Lewandowsky et ál, 2012, p. 109), explican el hecho de que la propaganda rusa se comprometa poco o nada con la verdad objetiva ni con la coherencia. Por un lado, los distintos canales no difunden necesariamente el mismo mensaje o la misma versión de los acontecimientos tratados. Por otro, en caso de que alguno de sus mensajes sufra un revés como por ejemplo ser desmentido, este pasa a ser descartado y reemplazado por una nueva explicación independientemente de que esta sea o no más aceptable (Paul y Matthews, 2016, p. 7-8). En el caso analizado, el claro ejemplo de ello es el reconocimiento de la autoría del ISKP y la aparición de otras evidencias que obligaron al Kremlin a buscar nuevas narrativas para seguir implicando a Ucrania de alguna forma en el atentado una vez descartada su autoría material.

Si bien la inconsistencia resulta perjudicial para la persuasión, esta puede mitigarse con el ofrecimiento de argumentos sólidos o convincentes para su explicación (Reich y Tormala, 2013, p. 437-438), así como a través de señales periféricas que refuerzan las percepciones de fiabilidad (Petty et ál, 2005, p. 103). En la estrategia aplicada para el

atentado, puede señalarse el cambio de narrativa hacia la supuesta existencia de un apoyo ucraniano y occidental sin el cual el ataque difícilmente hubiese sido perpetrado. Un nuevo enfoque también difundido por el informe presentado por el Comité de Investigación de la Federación Rusa en un claro intento por reforzar la sensación de fiabilidad ante el cambio de narrativa.

6. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Como se puede comprobar con la exposición de la evolución de las narrativas impulsadas por el Kremlin respecto al atentado del Crocus City Hall de Moscú, la estrategia cumple con todos los rasgos característicos del manual de desinformación y propaganda rusa (Ver Tabla 5).

TABLA 5. *Rasgos distintivos de la propaganda y desinformación rusa según Christopher Paul y Miriam Matthews (2016) aplicados al caso de las narrativas implementada respecto al atentado en el Crocus City Hall de Moscú (22/03/2024)*

Gran volumen y multicanal	Gran diversidad de mensajes (acusación de autoría material ucraniana, reconocimiento de la autoría material del ISKP, inculpación intelectual a Ucrania, financiación occidental, participación de los servicios de inteligencia occidentales, Burisma Holdings, etc.)
	Gran diversidad de canales para su difusión (declaraciones oficiales, foros institucionales, informes públicos, medios de comunicación, televisión, redes sociales, etc.)
Rápida, continua y repetitiva	Acusación rápida a Ucrania desde que se produce el ataque a través de bulos en redes sociales a su vez difundidos en otros medios. A pesar de ser desmentidos inmediatamente, se continúa con la acusación adaptando esta a los acontecimientos que se suceden.
Falta de compromiso con la realidad objetiva y con la coherencia	Diferentes versiones de los acontecimientos. La evolución de las narrativas se ve marcada por el descubrimiento de incoherencias (véanse las pruebas de la autoría del ISKP, las declaraciones de Lukashenko, etc.). En el momento en el que una incoherencia aparece, el Kremlin cambia su narrativa y pasa a una nueva explicación que resulte convincente (véase el Informe del Comité de Investigación de la Federación Rusa).

Fuente: elaboración propia atendiendo a lo establecido por Christopher Paul y Miriam Matthews (2016)

Esta responde además a una serie de objetivos geopolíticos del país dado el contexto en el que se encuentra. En primer lugar, Rusia trató desde el primer momento mantener el foco sobre Ucrania especialmente para deslegitimar a su rival en su guerra de agresión. El hecho de mantener la misma estrategia incluyendo a Occidente como posible cómplice a pesar de la autoría confesa del ISKP permite a Moscú mantener al país vecino y la OTAN como principal amenaza de cara a la población rusa, lo cual puede asimismo servir como herramienta para intensificar el apoyo a la guerra o los esfuerzos de movilización.

Por otro lado, reconocer la autoría del ISKP no sólo implicaría desmontar las promesas de seguridad realizadas por Vladimir Putin para garantizar su reelección como presidente de la Federación Rusa apenas unos días antes, sino también asumir la importancia de la amenaza que supone la insurgencia islamista armada en las repúblicas del Cáucaso y Asia-Central. De la misma forma, el Kremlin pretende desviar el foco de su creciente estrategia de represión hacia los migrantes procedentes de estas regiones. Si bien esta es presentada de puertas para adentro como una medida de seguridad, a nivel internacional puede poner en peligro el acercamiento ruso a diversos países en un momento en el que encontrar alternativas a Occidente resulta clave para Moscú a la hora de paliar los efectos de su aislamiento.

En definitiva, habiendo examinado la estrategia rusa e identificado los principales fines políticos detrás de su aplicación, puede decirse que la desinformación tuvo un papel protagonista en la narrativa del Kremlin ante el atentado de Moscú respondiendo así a la pregunta general del presente estudio.

7. REFERENCIAS

- Bertolin, G. (2015). Conceptualizing Russian Information Operations: Info-War and Infiltration in the Context of Hybrid Warfare. *IO Sphere: The Professional Journal of Joint Information Operations*, Summer 2015, 10-11.
- Biset, E. (2011). Ontología política. Esbozo de una pregunta. *Universidad Nacional de Córdoba, Revista de Filosofía*, 27(1), 121-136.
- Calvillo, J. M. (2023). Los Talibán 2.0. Del terrorismo al contraterrorismo. *Studia histórica. Historia contemporánea*. (41), 15-37. <https://bitly.cx/vwEW>
- Cárdenas, M. L. (2019). Actuaciones periodísticas contra las fake news: Maldito Bulo. *Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, 4(7), 107-116. <https://bitly.cx/7xNIh>
- Centro Levada. (2024). *Terakt v Krokus Siti Kholle v obshchestvennom mnenii* [El ataque terrorista al Ayuntamiento de Crocus en la opinión pública]. <https://bit.ly/3Y4P7jp>
- Claypool, H. M., M. Mackie, D. M., Garcia-Marques, T. McIntosh, A. y Udall, A. (2004). The Effects of Personal Relevance and Repetition on Persuasive Processing. *Social Cognition*, 22(3), 310-335. <https://doi.org/10.1521/soco.22.3.310.35970>
- Doctrine of Information Security of the Russian Federation, approved by Decree of the President of the Russian Federation No. 646 of December 5, 2016. <https://bit.ly/3NrhIRW>
- Farias, P. (2018, 4 de enero). *La credibilidad del periodismo y la pérdida de la calidad de la información* [Sesión de Congreso en YouTube]. Filosofía y Letras Zaragoza. <https://bit.ly/34kmzqS>
- Fundéu RAE. (2020). *El océano semántico de las noticias falsas* [vídeo]. YouTube. <https://bit.ly/3yDxErT>
- Gerasimov, V. (2016, 10 de marzo). *Po opytu Sirii* [Basado en la experiencia de Siria]. Novosti VPK. <https://bit.ly/485LOxc>
- Harkins, S. G. y Petty, R. E. (1981). The Multiple Source Effect in Persuasion: The Effects of Distraction. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 7(4), 627-635. <https://doi.org/10.1177/014616728174019>
- Hernández, L. (2018). Fake news: reclamando límites para la manipulación impune. *Comunicación: Estudios venezolanos de comunicación*, 3º y 4º trimestre. (183-184), 15-25. <https://bitly.cx/UujbiZ>
- Hosseini, J. y Akhgari, S. (2024). *Mapping ISKP attacks in Afghanistan*. East Studies. Institute for East Strategic Studies. <https://bitly.cx/2EvRQK>

- Iashchenko, I. (2023, 4 de julio). *Understanding Russian Disinformation Strategies inside and outside the Country*. Aspenia Online. <https://bit.ly/3YqoZRH>
- Laboire, M. (2014). La yihad en Jorasán. En Ministerio de Defensa (Ed), Documentos de Seguridad y Defensa 62: *Yihadismo en el mundo actual* (137-158). Publicaciones Defensa. <https://bitly.cx/oni4>
- Laguna, A. (2018). Cultura, política y medios de comunicación. El problema de la determinación. *Ámbitos*, (40), 25-31. <https://bit.ly/2TnZTDU>
- Lewandowsky, S., Ecker, U. K. H., Seifert, C. M., Schwarz, N. y Cook, J. (2012). Misinformation and Its Correction: Continued Influence and Successful Debiasing. *Psychological Science in the Public Interest*, 13(3), 106-131. <https://doi.org/10.1177/1529100612451018>
- Lukashenko, A. (2024, 26 de marzo). *Lukashenko rasskazal o vzaimodeystvii s Rossiyei pri zaderzhanii terroristov* [Lukashenko habló sobre la interacción con Rusia en la detención de terroristas]. BELTA. <https://bit.ly/3U8fpAn>
- Marín-Casanova, J. A. (2019). Posverdad y fake news ¿Moda o modo?. *Revista de estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, 41, 105-111. <https://bitly.cx/zf9RW>
- Meduza (2024). *NTV pokazal v novostyakh feykovoeye video, gde sekretar' SNBO Ukrainy «podtverdil prichastnost' kiyevskogo rezhima» k teraktu v «Krokus Siti Kholle»* [NTV mostró un vídeo falso en las noticias, donde el Secretario del Consejo de Seguridad Nacional y Defensa de Ucrania “confirmaba la participación del régimen de Kyiv” en el ataque terrorista en el Crocus City Hall]. Meduza. <https://bit.ly/3BUTVjV>
- Metzger, M. J. y Flanagin, A. J. (2013). Credibility and Trust of Information in Online Environments: The Use of Cognitive Heuristics. *Journal of Pragmatics*, (59), 210-220. <https://doi.org/10.1016/j.pragma.2013.07.012>
- Military Doctrine of the Russian Federation, approved by the President of the Russian Federation on December 25, 2014, No. Pr-2976. <https://bit.ly/3BNlv2H>
- Mustafa, M. (2024, 26 de marzo). Moscow attacks: Why Putin was quick to blame Ukraine. *Lowy Institute*. <https://bit.ly/4dKdAQX>
- Natsional'nyy Antiterroristicheskyy Komitet (2024). *V Respublike Ingushetiya provedena kontrterroristicheskaya operatsiya* [En la República de Ingushetia se llevó a cabo una operación antiterrorista]. Natsional'nyy Antiterroristicheskyy Komitet Ofitsial'nyy sayt. <https://bit.ly/4dNxxDa>
- Orden PJC/406/2024, de 7 de mayo, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2023, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional. *Boletín Oficial del Estado*, I, de 8 de mayo de 2024. <https://bitly.cx/x9sdw>

- Paul, C., y Matthews, M. (2016). The Russian “firehose of falsehood” propaganda model. *Rand Corporation*, 2(7), 1-10.
- Petty, R. E., Caccioppo, J. T., Strathman, A. J. y Priester, J. R. (2005). To Think or Not To Think: Exploring Two Routes to Persuasion. En T. C. Brock y M. C. Green, (Eds.), *Persuasion: Psychological Insights and Perspectives* (pp. 81-116). Sage Publications.
- Putin, V. (2024a, 19 de marzo). *Zasedaniye Kollegii FSB Rossii, 19 marta 2024 goda, Moskva* [Reunión de la junta directiva del FSB de Rusia, 19 de marzo de 2024, Moscú]. Prezident Rossii Ofitsial'nyy sayt. <https://bit.ly/3U9LaJd>
- Putin, V. (2024b, 23 de marzo). *Address to citizens of Russia*. Prezident Rossii Ofitsial'nyy sayt. <https://bit.ly/3Y3bEgx>
- Putin, V. (2024c, 2 de abril). *Rasshirennoye zasedaniye Kollegii MVD* [Reunión ampliada de la junta directiva del Ministerio del Interior]. Prezident Rossii Ofitsial'nyy sayt. <https://bit.ly/48nxY9H>
- Putin, V. (2024c, 25 de marzo). *Soveshchaniye po meram, prinyimayemy posle terakta v «Krokus Siti Kholle»* [Reunión sobre las medidas adoptadas tras el atentado terrorista en el Crocus City Hall]. Prezident Rossii Ofitsial'nyy sayt. <https://bit.ly/4dLsslq>
- Rapoport, D. C. (2004). The Four Waves of Modern Terrorism. En Cronin, A. y Ludes, J. (Eds.), *Attacking Terrorism* (pp. 46-73). International Centre for Counter-Terrorism. <https://bitly.cx/IDJ25>
- Reich, T. y Tormala, Z. L. (2013). When Contradictions Foster Persuasion: An Attributional Perspective. *Journal of Experimental Social Psychology*, 49(3), 426-439. <https://doi.org/10.1016/j.jesp.2013.01.004>
- Requena, P. (2023). Afganistán año dos: crisis humanitaria, violación de los derechos humanos y apartheid de género. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. (78), 527-568. <https://bitly.cx/ilvM>
- Rogov, K., Beserson, V., Zvonovsky, V., Khodykin, A. y Khohlov, O. (2024). *The Aftermath of Crocus City Hall Terrorist Attack: Labor Migration Policy, Public Opinion and Dysfunctional Autocracy*. RE: Russia. Expertise, Analysis & Policy Network LMA Foundation, Papers #11, May 2024. <http://bit.ly/4899dO0>
- Rossiyskaya Gazeta. (2024). *Ukrainskiy sled terakta v "Krokuse" stanovitsya vse otchetlivey* [El rastro ucraniano en el ataque terrorista en “Crocus” es cada vez más claro]. <https://bit.ly/3YyGjUk>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., y Lucio, B. P. (2016). *Metodología de la investigación* (6ª Edición). Mc Graw Hill Education.

- Sledstvennyy Komitet RF. (2024a). *Prodolzhayetsya rassledovaniye ugolovnoy delo o terakte v kontsertnom zale «Krokus Siti Khol»* [Continúa la investigación criminal sobre el ataque terrorista en la sala de conciertos Crocus City Hall]. <https://bit.ly/3NpSg8F>
- Sledstvennyy Komitet RF. (2024b). *Po itogam proverki, organizovannoy v svyazi s obrashcheniyem deputatov Gosdumy, возбуждено уголовное дело о финансировании терроризма* [Sobre la base de los resultados de la inspección organizada en relación con la apelación. Diputados de la Duma estatal, se ha iniciado una causa penal sobre financiación del terrorismo]. <https://bit.ly/4dOTfdp>
- TASS. (2024a, 26 de marzo). *Patrushev schitayet veroyatnoy prichastnost' Ukrainy k teraktu v "Krokus siti kholle"* [Patrushev cree que es probable que Ucrania esté involucrada en el ataque terrorista en el Crocus City Hall]. Informatsionnoye Agentstvo TASS. Disponible en: <https://bit.ly/3NqSFrt>
- TASS. (2024b, 3 de abril). *Crocus City Hall terror attack traced to Ukrainian special services — Patrushev*. Informatsionnoye Agentstvo TASS. Disponible en: <https://bit.ly/3Y95Kui>
- U.S. Mission Russia. (2024, 7 de marzo). *Security Alert: Avoid Large Gatherings over the Next 48 Hours*. U.S. Embassy & Consulates in Russia. <https://bit.ly/4eGd6Na>
- Wardle, C. y Derakhshan, H. (2017). *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe report. <https://bitly.cx/K2uj>
- Zarubin Reporter. (2024, 26 de marzo). *Glava FSB: «Konechno, terroristam pomogali. I my vidim ukrainskiy sled. Pervichnyye dannyye, poluchennyye ot zaderzhannykh, yego podtverzhdayut* [Jefe del FSB: “Por supuesto, ayudaron a los terroristas. Y vemos la huella ucraniana. Los datos primarios recibidos de los detenidos lo confirman”. [Publicación en canal de Telegram]. Telegram. Consultado el 20 de septiembre de 2024. <https://t.me/zarubinreporter/2309>

CIUDADANÍA EUROPEA: EL SENTIMIENTO CIUDADANO EUROPEO DE LA CIUDADANÍA ESPAÑOLA Y FRANCESA COMO MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

LAURA CALATAYUD REQUENA
Universitat de València

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es una entidad supranacional en la que se agrupan varios estados que, a través de instituciones y mediante diálogos, realizan acciones orientadas por unos fines compartidos que representan los valores que la Unión Europea (UE) busca promover (Valle, 2004). Se reconoce que la UE no posee competencias directas sobre los sistemas educativos nacionales de los Estados miembros, por lo que es necesario interpretar su política educativa como una serie de sugerencias y directrices dirigidas a estos con el objetivo de apoyar y complementar sus iniciativas educativas (Valle, 2006). Esta coherencia facilita la creación de un espacio único europeo en términos educativos y permite la implementación de programas específicos, financiados por el presupuesto comunitario, que promueven la movilidad de estudiantes y profesores dentro de la UE, el intercambio de experiencias educativas, el desarrollo de metodologías innovadoras, entre otros. Todo ello con el fin de educar a las futuras generaciones de la UE a ser ciudadanos con un sentimiento europeo, activos, llenos de conocimiento y experiencias dentro del marco supranacional. Sin embargo, cabe preguntarse de qué modo se construye una ciudadanía europea y si realmente existe este sentimiento ciudadano en los Estados miembros

Lanzadas estas preguntas de investigación, es importante empezar por el principio: qué se entiende por el término “ciudadanía europea”.

Autores como Paricio (2002) compararon el término con un proceso de formación en la ciudadanía de un sentimiento supranacional con la finalidad de lograr una unión política sólida de los Estados miembros. Este sentimiento se atribuye a dos acontecimientos históricos de Europa que fueron determinantes para poder construir el estado supranacional que se conoce actualmente, como son: la caída del Muro de Berlín en 1898 y la resistencia al extremo liberalismo proveniente de Estados Unidos y Canadá. (Arbués, 2014). Desde este momento hubo un punto de inflexión donde las políticas europeas se encaminaron hacia conseguir y resaltar en sus políticas una dimensión más humanista y social en su ciudadanía (Calatayud, 2023).

1.1. CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDADANÍA EUROPEA A TRAVÉS DE TRATADOS POLÍTICOS EN LOS ESTADOS MIEMBRO

La primera vez que Europa abordó la idea de una unión que trascendiera lo económico fue en 1976 con el Informe Tindemans, el cual propuso una serie de medidas para consolidar una identidad europea. No obstante, la conceptualización de una Educación para la Ciudadanía (EpC) democrática, participativa e inclusiva, comenzó en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht, que introdujo el concepto de ciudadanía europea (Escudero, 2010). Desde entonces, todos los ciudadanos de los Estados miembros adquirieron una ciudadanía adicional, marcando así un cambio cualitativo. El tratado otorgaba a los ciudadanos de estos países libertad de movilidad y residencia, con una base jurídica complementaria a la nacional, junto a derechos y deberes iguales dentro de la Unión Europea (Caballero, Cárdenas y Valle, 2016).

En los últimos años, Europa ha experimentado continuas transformaciones, como la libre movilidad de personas dentro del territorio europeo. Además, la globalización ha incrementado las migraciones de individuos provenientes de diversos entornos culturales, generando así una sociedad plural y multicultural (Calatayud y Monsalve, 2021). Esto, en ocasiones, ha derivado en tensiones y conflictos que amenazan la cohesión social. Por ello, no sorprende que los Estados miembros vean en la educación un instrumento clave para promover la cohesión tanto social como educativa en la región. En 1997, la Declaración del Consejo de

Europa de Jefes de Estado y de Gobierno (Consejo Europeo, 1997) destacó la EpC como una de las prioridades en su agenda política y educativa desde las etapas educativas más tempranas. Este proyecto educativo se estructuró en tres fases entre 1997 y 2009: primera fase (1997-2000), segunda fase (2001-2004) y tercera fase (2006-2009) (Consejo Europeo, 1997). Durante este periodo, el Comité de Ministros de la Unión Europea (UE) adoptó la Declaración y el programa sobre EpC Democrática en la cumbre de Budapest en 1999 (Consejo de Europa, 1999). Posteriormente, en 2000, durante la XXª Sesión de la Conferencia Permanente de Ministros Europeos de Educación, se aprobaron los resultados del Proyecto de EpC Democrática (Gómez y García, 2019).

En 2005, la Unión Europea declaró el desarrollo de la ciudadanía europea como uno de sus objetivos principales y promovió el análisis de la incorporación de la EpC en los países que formaban parte de la Red Europea de Información en Educación (EURYDICE, 2005, p.8). Tal era la importancia otorgada a la EpC que, ese año, el Consejo de Europa declaró el Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación. Cinco años después, en 2010, el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió la Recomendación 7(2010) sobre la Carta del Consejo de Europa, relativa a la Educación para la Ciudadanía Democrática y la Educación en Derechos Humanos, definiéndola como una serie de "buenas prácticas" que debían integrarse en toda la enseñanza, más que como una asignatura separada, otorgándole un valor significativo en el aprendizaje a lo largo de la vida.

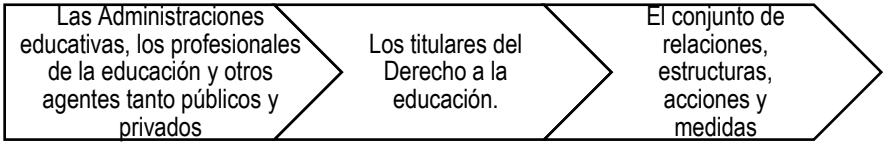
Siguiendo estas directrices, los Estados miembros comenzaron a integrar la EpC de diversas maneras en los planes de estudio de sus sistemas educativos. Esto se confirmó en el documento Eurydice publicado en 2018, donde se evidencia la gran variedad en cuanto a la implementación de la EpC en los currículos de los países miembros, siendo España el único país que propuso su eliminación en 2013, desoyendo las recomendaciones tanto del informe Eurydice de 2012 como del Consejo de Europa (Diestro, 2014).

1.2. LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE ESPAÑA Y FRANCIA

1.2.1. El Sistema Educativo de España

El sistema educativo español se organiza en base a tres pilares fundamentales como son:

FIGURA 1.



Fuente: elaboración propia

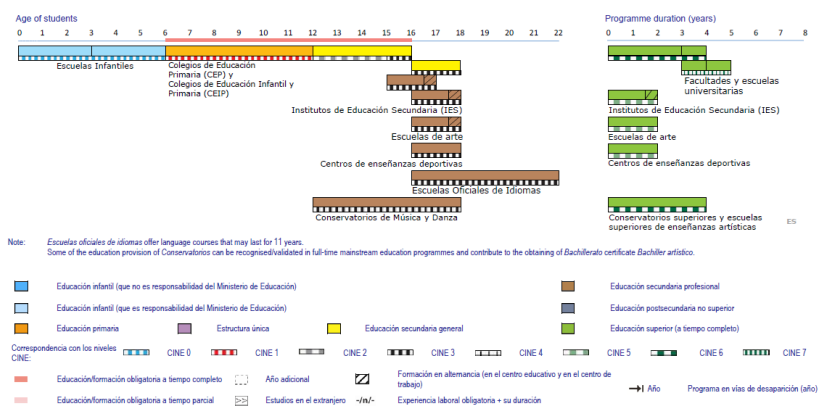
- a) Las Administraciones educativas, los profesionales de la educación y otros agentes tanto públicos y privados, los cuales desarrollan funciones de financiación, regulación o prestación de servicios con el fin de contribuir al ejercicio del derecho a la educación en España;
- b) Los titulares del Derecho a la educación.
- c) El conjunto de relaciones, estructuras, acciones y medidas que se llevan a cabo en dicho ejercicio.

Siguiendo con la organización de la administración del sistema educativo español, es importante mencionar que España cuenta con un modelo descentralizado cuyas competencias educativas se dividen entre la administración general del Estado (Ministerio de Educación y Formación Profesional) y las administraciones propias de cada comunidad autónoma (Consejerías o Departamentos de Educación), salvo en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla las cuales son asumidas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional (Eurydice, 2024).

La base de la configuración del derecho a la educación en España se encuentra en el artículo 27 de la Constitución Española (1978). Desde entonces, España se ha regido por diferentes leyes orgánicas y normas

educativas a nivel autonómico que han ido actualizando el sistema educativo y su currículum. En el año 2020 en España se ha implantado la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (más conocida como la LOMLOE), siendo un gran paso para el logro de la sostenibilidad y de la ciudadanía mundial.

FIGURA 2. Sistema Educativo español.



Fuente: Eurydice, 2024

Respecto a la estructura en el sistema educativo español, no existen modificaciones por parte de la ley educativa. Como se observa en la figura 2 el sistema educativo español se encuentra dividido en varias etapas. Por lo que respecta a la etapa de Educación infantil, tiene carácter no obligatorio en España y se divide en dos ciclos. El primer ciclo comprende desde los 0 años de edad hasta los 3 años. El segundo ciclo comprende desde los 3 años hasta los 6 años y es gratuito. Por lo que respecta a la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria comprenden diez años de escolarización obligatoria y gratuita para todo el alumnado. Educación Primaria, comprende seis cursos académicos los cuales se cursan desde los 6 años hasta los 12 años. Respecto a la Educación Secundaria comprende la ESO, Bachillerato, la Formación Profesional Básica y de grado medio. En el presente trabajo solo se mostrará información de la etapa referida a la ESO puesto que ha sido la etapa seleccionada para el estudio comparado en cuestión. Durante

esta etapa, los alumnos tienen entre 12 años y 16 años. Es la última etapa de carácter obligatorio y se divide en dos ciclos, 1º-2º-3º (primer ciclo) y 4º (segundo ciclo) (Eurydice, 2024).

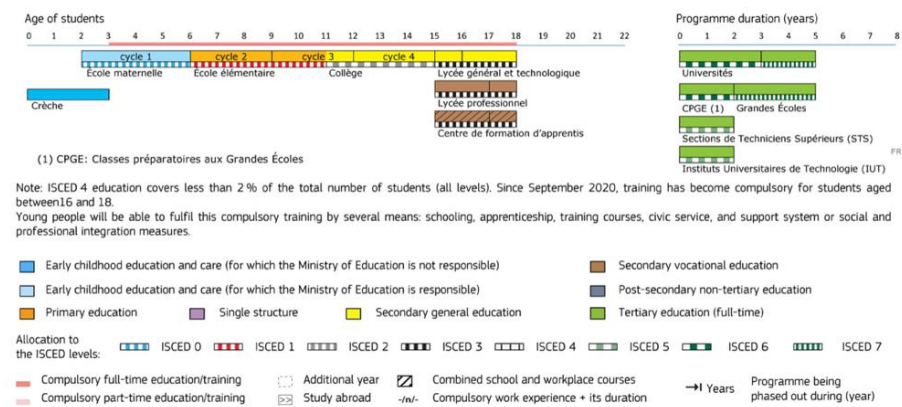
1.2.2. El Sistema Educativo de Francia

El sistema educativo francés se fundó sobre algunos de los principios generales redactados en la revolución de 1780. Basándose en estos, la educación en el estado francés es gratuita, neutral, obligatoria desde el año 1959 para los educandos entre los 6 hasta los 16 años de edad y secular aportando a la Ley de Educación de Jules Ferry de 1882 la secularización del personal docente en 1886.

El sistema educativo en la República Francesa se estructura en dos partes. A nivel nacional, se encuentra regulado por el Departamento de Educación Nacional, Educación Superior e Investigación. En este país, el Estado realiza un papel importante en la gestión de programas educativos, establecimiento de pautas, gestión de contratación y en la gestión de directores y maestros de las escuelas públicas y privadas. Es por tanto un sistema centralizado. Por otro lado, desde el inicio de la descentralización en el año 1980, las autoridades locales han ido cobrando más protagonismo y responsabilidad, aunque es necesario tener en cuenta la Ley del 27 de enero de 2014 sobre la reforma y modernización pública territorial la cual pretendía simplificar y unificar las competencias entre municipios (Manzanedo, 2018). No obstante, las autoridades locales tienen la responsabilidad de asegurar el funcionamiento material del sistema mediante la construcción y mantenimiento de los edificios escolares, disponibilidad de transporte escolar, suministro de materiales educativas, etc. (Eurydice, 2024).

Según la información aportada a través de Eurydice (2021), como se ha mencionado anteriormente, la educación es gratuita y obligatoria desde los 6 hasta los 16 años y secular. De este modo, en la Etapa preescolar (*École maternelle*) los centros escolares (guarderías) albergan a niños/as de 2 a 3 años hasta los 6 años de edad siendo aquellas instituciones públicas de carácter gratuito para la población (Artículo 63 de la Ley No 2019-791, de 26 de julio de 2019).

FIGURA 3. Sistema Educativo francés



Fuente: Eurydice, 2024

Esta etapa escolar no es obligatoria pero sí está bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional, Educación Superior e Investigación. Desde los 6 hasta los 11 años (5 cursos escolares) los estudiantes promocionan a la educación primaria (*École élémentaire*) la cual es obligatoria y es gratuita en las escuelas públicas. El objetivo principal de esta etapa es transmitir y favorecer los conocimientos y el aprendizaje de la ciudadanía (Manzanedo, 2018). Al terminar esta etapa, promocionan a la Educación Superior Inferior proporcionada en los colegios (*Collège*). Esta etapa dura 4 cursos obligatorios (desde los 11 hasta los 15 años de edad) y al final de dicha escolarización, está marcado por el *Diplôme national du brevet* o Diploma Nacional de Patentes (DNB) el cual no condiciona el acceso al siguiente ciclo. Es necesario destacar que el último ciclo de esta etapa está dedicado a la orientación del alumnado para escoger entre las tres vías de formación que se le ofrecen en la Educación Secundaria Superior (*Lycées*) como son: trayectoria general (encargada de preparar al alumnado que desee continuar con la educación superior), trayectoria tecnológica (encargada de la preparación del alumnado para una educación superior corta y tecnológica) y la trayectoria profesional (encargada de dirigir al alumnado al título de bachillerato).

2. OBJETIVOS

El objetivo principal de este trabajo es conocer cómo se forma el concepto de ciudadanía a través de la educación en dos niveles: nacional y supranacional. Para ello, el presente trabajo se centra en conocer si las políticas educativas referentes a la EpC adoptadas por la UE a través de tratados y recomendaciones acordadas entre los distintos Estados miembro han sido efectivas para crear una ciudadanía europea, así como la inclusión de estas medidas en el currículo educativo de los Estados miembro, concretamente de España y Francia en el nivel de Educación Secundaria Obligatoria (ESO).

3. METODOLOGÍA

Este estudio responde a una investigación empírica cualitativa donde el modelo de investigación utilizado se clasifica en analítico descriptivo.

La metodología del estudio se ha basado en el modelo presentado por G.F Bereday y F.Hilker (Raventós, 1990), incorporando aportaciones de García (1990) y Caballeros et. al (2016), el cual se basa en partir de un método comparativo de carácter deductivo. Las fases de este estudio se dividen en: a) Fase descriptiva, donde se van a presentar los datos recopilados de la fase anterior; b) Fase interpretativa, en la cual se elabora una interpretación a partir de los datos obtenidos sobre el estudio comparado; c) Fase de yuxtaposición, donde se procederá a comparar los datos y analizarlos con el fin de establecer una relación en la comparación, por último, d) Fase comparativa, punto en el que los datos se enjuician y se elaboran las conclusiones.

4. RESULTADOS

4.1. RESULTADOS DEL EUROBARÓMETRO ESTÁNDAR 96 DE INVIERNO Y EUROBARÓMETRO FLASH 528

En este apartado se han extraídos datos correspondientes al informe del Eurobarómetro Standard 96 realizado por la empresa Kantar Public en 2022 a los Estados miembros de la Unión Europea y los nuevos datos

aportados de la última edición del Eurobarómetro Flash 528 realizado por Ipsos European Public Affairs en 2023.

Los informes de estos instrumentos de consulta revelan datos sobre las opiniones de los diferentes Estados miembro en comparación con la opinión global de la Unión Europea además de comparar los datos con los resultados obtenidos en años anteriores facilitando tener una visión sobre la evolución de los indicadores año tras año.

Se ha seleccionado la categoría de “ciudadanía europea” en ambos informes.

TABLA 1. *Pertenencia ciudadana a la UE de la ciudadanía española y francesa*

Categoría: Pertenencia ciudadana a la Unión Europea		
	Eurobarómetro estándar 96 de invierno (2022)	Eurobarómetro Flash de invierno 528 (2023)
UE	62%	63%
España	74%	75%
Francia	57%	43%

Fuente: elaboración propia

Según los datos mostrados, en esta categoría se obtiene información sobre el sentimiento que se tiene en cada país sobre la ciudadanía europea y en general la media que los Estados miembros consideran sobre este ítem. De los datos de la tabla se puede destacar que, en 2022, el Eurobarómetro Estándar 96 registró que el país que más bajo puntúa es Francia (57%) seguido de la opinión de la media de los países de la Unión Europea (62%). Por el contrario, España obtiene la mayor puntuación llegando a registrar un 74%. En 2023 y gracias a los datos extraídos del Eurobarómetro Flash 528 se puede observar un descenso de la puntuación de la ciudadanía francesa pues puntúa esta categoría por debajo de la media de la Unión Europea de este año (63%) la cual había subido +1 comparada con el año anterior. España por su parte también incrementa su pertinencia a la Unión Europea con +1 (75%) punto siendo superior a la media registrada de los países de la Unión Europea.

4.2. LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN EL CURRÍCULO DE ESPAÑA Y FRANCIA

A continuación, se pasará a exponer los resultados obtenidos sobre la búsqueda de datos de la situación de la EpC en los currículos escolares de los países seleccionados para el estudio durante la etapa de educación secundaria obligatoria pues es en este momento donde se afianza el carácter y la pertenencia del ser

TABLA 2. *EpC y su integración curricular en la etapa de educación secundaria obligatoria*

País	Objetivos curriculares de la EpC
España	Desarrollo de la tolerancia, cooperación y solidaridad ciudadana. Respeto de sexos y fomento de la igualdad de derechos y oportunidades entre ellos. Rechazo de la violencia y comportamientos que atenten contra los derechos humanos. Desarrollo de las capacidades afectivas en todos los ámbitos de la personalidad y de las relaciones sociales. Fomento del espíritu crítico, iniciativa personal y capacidad de toma de decisiones. Respeto de la cultura propia y la ajena. Afianzar hábitos de cuidado, salud y educación sexual. Respeto del entorno, toma de conciencia y acción en los problemas medioambientales.
Francia	Conocer y participar de la vida política de la República. Conocer los problemas y desafíos actuales. Denuncia de la violencia, sexismo, homofobia, transfobia. Desarrollar un espíritu crítico, así como valores morales y éticos. Identificación y participación en el desarrollo de los objetivos de desarrollo sostenible.

Fuente: elaboración propia

Como se puede ver en la tabla anterior, los objetivos relacionados con la EpC en el currículo de cada país seleccionado en el estudio son muy diversos en cuanto a cantidad y contenido. Por un lado, España adopta unos objetivos dirigidos a conseguir una concienciación de los estudiantes de ESO temas como el respeto, la tolerancia, reflexión, espíritu crítico y concienciación como ciudadanos sobre la humanidad y el entorno. España apuesta también por trabajar desde la EpC la dimensión personal y emocional de cada educando, proponiendo que se alcancen en esta etapa aspectos como “Desarrollo de las capacidades afectivas en todos los ámbitos de la personalidad y de las relaciones sociales”;

“Fomento del espíritu crítico, iniciativa personal y capacidad de toma de decisiones” y “Afianzar hábitos de cuidado, salud y educación sexual”. Por último, hace referencia a trabajo desde una dimensión global y focalizada en las acciones ciudadanas para influir de manera positiva en el entorno.

Por otro lado, Francia apuesta por trabajar los ODS de manera explícita, en esta etapa escolar. Además, es importante destacar el compromiso que tiene este país con la formación de una ciudadanía crítica y tolerante apostando por objetivos que, observando la tabla nuevamente, concuerdan con los que persigue España. Sin embargo, se resalta especialmente el primer objetivo expuesto en la tabla denominado “Conocer y participar de la vida política de la República” pues difiere de los perseguidos por España ya que no existe ningún objetivo que inste a la nacionalidad. Este objetivo trata de formar al alumnado en contenidos relacionados con la República Francesa y su participación en ella. Por tanto, este objetivo sería el más significativo y diferente entre los dos países.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los resultados extraídos vislumbran una apuesta de España para con la EpC y con la Educación para el Desarrollo Sostenible sin precedentes. Autoras como Calatayud y Monsalve (2021) expresan el compromiso que otorga la última ley educativa aprobada e implementada por el país español, LOMLOE, para con la apuesta de la EpC como herramienta educativa con el fin de conseguir una transformación ciudadana desde la dimensión humanista como de sostenibilidad. Estas autoras afirman que su compromiso es debido a que la ley destaca ya desde su preámbulo, el valor las responsabilidades y recomendaciones que se demandan desde Europa favoreciendo la adquisición de competencias centradas en el desarrollo de una ciudadanía reflexiva y preparada para favorecer las metas integradas en los ODS dispuestos en la Agenda 2030. Siguiendo con este argumento, otros autores como Vázquez y Porto (2020) ponen de relieve la declaración de intenciones de la LOMLOE y el paso hacia el futuro de la EpC hacia la consecución de una ciudadanía universal.

Respecto a Francia, se ofrece una apuesta similar a la de su país vecino España. A parte de integrar la EpC mediante los tres enfoques pedagógicos, se observa una implicación más ferviente en cuanto a objetivos y contenidos dirigidos al desarrollo y trabajo de los ODS encaminados a la creación de una ciudadanía concienciada con el entorno y con las interrelaciones sociales. De este modo se observa que, aunque está inmerso en el compromiso de creación de una ciudadanía universal, desde la escuela se impulsa al mismo tiempo, y con contenidos explícitos, los valores de la República. Así pues, se está formando actualmente a estudiantes con una ciudadanía nacionalista a la par que global. Autores como Pages (2000) refuerzan la idea de que la educación ciudadana está influida por la historia de la nación, y esto tiene consecuencias directas en el currículo de la escuela obligatoria, por tanto, dos Estados con tanta historia deben estar influenciados subjetivamente por los acontecimientos vividos en cada nación. Siguiendo con Pages (2000) y relacionando este argumento con los datos obtenidos de los Eurobarómetros de 2022 y 2023 se observa un sentimiento decreciente por parte de Francia hacia el sentimiento de ciudadanía europea. Pages afirma que el currículo educativo es parte activa de la transmisión de una cultura común pues, en asignaturas como la de Educación para la ciudadanía o Historia se seleccionan cuidadosamente los objetivos y contenidos que se muestran a los educandos llegando a trabajar conocimientos parciales que esconden muchos de los personajes, escenarios y actos históricos con el fin de evitar los conflictos existentes o incentivarlos. De este modo, se abre la posibilidad de que las políticas educativas francesas y su currículo pueda ser uno de los responsables de que la ciudadanía francesa tenga un sentimiento nacional elevado pero un sentimiento supranacional por debajo de la media europea. Todo ello, se podría extrapolar a España donde, recogiendo la tesis que mantiene Pages (2000), la función socializadora del currículo escolar se puede seguir a través de objetivos y contenidos de asignaturas concretas como Historia o implementación de la Educación para la Ciudadanía en los currículos referido a su relación con la historia nacional y de Europa pues existe una evitación por la política, historia e identidad nacional española que no ocurre en Francia. Boyd (2000) escribió:

En Europa, la preocupación por la comprensión popular del pasado apareció a mediados del siglo XIX, cuando los Estados, especialmente aquellos con instituciones democráticas oficiales, se hicieron con el propósito de inculcar valores “patrióticos” o “nacionales” a sus ciudadanos incluyendo la historia nacional entre las disciplinas básicas de sus sistemas de educación primaria y secundaria” (p.15).

La política educativa deriva de la política general del Estado y por tanto sobre el currículo escolar ejerce influencia en las orientaciones y los enfoques políticos en los que lo transforma (Frías 2007). A lo largo de la historia político educativa de España se pueden comprobar los cambios que ha sufrido el currículo con el objetivo de adaptarse al contexto histórico. Esta adaptación viene impulsada por la corriente ideológica del momento con el objetivo de convertir la educación en una herramienta que permita formar a ciudadanos capaces de adaptarse al contexto histórico y a los cambios que suceden en él. Partiendo de esta premisa, se entiende pues como algunos países europeos (por ejemplo, Francia) utilizan de manera notoria la materia de la EpC como instrumento para educar a sus ciudadanos en valores nacionales. Otros países como España, le otorgan importancia a esta materia curricular dotándola de contenidos centrados en aspectos individuales personales, necesarios para la etapa del desarrollo en los que se encuentra el alumnado, y aspectos globales y sociales.

Dando respuesta a la pregunta planteadas en esta investigación referida a la forma en que se integra la EpC en los currículos de los países de España y Francia a través de las recomendaciones que se proporcionan desde la Unión Europea, se puede determinar que sí existe un compromiso de los Estados miembros en materia de EpC, sin embargo, no tienen el mismo resultado en la ciudadanía de cada nación en cuanto al sentimiento de pertenencia a la UE.

Actualmente, se ha podido demostrar como existen contenidos comunes entre los Estados miembros, sin embargo, las directrices que se irradian desde el organismo supranacional otorgan flexibilidad en la concreción curricular de la EpC y, por tanto, en la formación de la ciudadanía europea y universal. En 2023 se encuentran apuestas débiles, mínimas y dispares por parte de algunos países. No existen directrices

firmes por parte de los organismos supranacionales y, por tanto, se obtiene como resultado que la información, los objetivos y los contenidos establecidos en materia de EpC lleguen con gran ambigüedad a los currículos educativos. Esto provoca una fuerza débil y la diferencia de contenidos sobre la EpC trabajados dificultando la creación de una ciudadanía universal.

Finalmente, este estudio ha permitido observar que las organizaciones supranacionales cuentan con el compromiso de los Estados miembros por educar a la ciudadanía en valores universales, como ha sido el caso de España y Francia, persiguiendo la idea de convertir a las nuevas generaciones en ciudadanos que formen parte de Europa y del mundo. La apuesta de los países por este logro actualmente es escasa y muy diferente entre sí, pues no existen directrices firmes por parte de los organismos europeos lo cual genera que los objetivos sean diferentes y las políticas educativas nacionales que afectan directamente a los currículos educativos sean apreciaciones de las Administraciones estatales de cada país. Todo ello provoca que las directrices de la Educación para la Ciudadanía lleguen con gran ambigüedad a los currículos educativos dando como resultado una pérdida de fuerza y disparidad de contenidos didácticos trabajados en las aulas, dificultando así la creación de una ciudadanía europea y global pudiendo afectar directamente a la concepción ciudadana y al sentimiento de pertenencia a la ciudadanía. Por todo ello, se vislumbra una necesidad de estudio en este ámbito de la política educativa y un compromiso real por parte del estado supranacional y de los Estados miembros para elaborar firmes directrices que reconduzcan esta situación hacia la formación de una ciudadanía que se sienta parte de un todo y luche por superar las diferencias individuales superando retos globales.

7. REFERENCIAS

- Bereday, G. (1968). El método comparativo en pedagogía. Herder.
- Boyd, C. P. (2000): Historia Patria. Política, historia e identidad nacional en España: 1875-1975. Pomares-Corredor.

- Caballero, M., Manso J., Matarranz, M., y Valle, J. (2016) Investigación en Educación Comparada: Pistas para investigadores noveles. Revista Latinoamericana de Educación Comparada.
- Calatayud, L y Monsalve, L. (2021). Retos de la Educación para la Ciudadanía en las escuelas de la Unión Europea: creación de la ciudadanía española digital, ética y participativa. En A. C. Sánchez (Ed.), Retos y desafíos de la Innovación Educativa en la era post COVID-19 (pp. 63-83). McGraw-Hill/Interamericana de España, S-L.
- Consejo de Europa (1999). Declaración y Programa sobre Educación para la ciudadanía democrática, basada en los derechos y responsabilidades del ciudadano. Budapest.
- Consejo de Europa (2006, 27-28 de abril) Conferencia de Evaluación del Año de la Educación para la Ciudadanía Europea a través de la Educación. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f9338>
- Consejo de Europa (2006, 27-28 de abril) Conferencia de Evaluación del Año de la Educación para la Ciudadanía Europea a través de la Educación. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f9338>
- Consejo de Europa (2018, 22 de mayo). Recomendación del Consejo de la Unión Europea a los Estados miembros relativa a la promoción de valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607(01)&from=EN)
- Consejo de Europa, (1997, 10-11 de octubre). Declaración del Consejo de Europa de Jefes de Estado y de Gobierno. Estrasburgo. <http://www.fundacioncives.org/rec/recursos/declaracion-del-consejo-de-europa-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-1997—1.html>
- Consejo de Europa, (2002, 12- 16 de octubre). Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática. <https://rm.coe.int/09000016804bf0c2>
- Consejo de Europa, (2002, 12- 16 de octubre). Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática. <https://rm.coe.int/09000016804bf0c2>
- Consejo de Europa. Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education, (2010). Recuperado de: <https://rm.coe.int/1680487829>.
- Consejo de Europa. Recommendation CM/Rec(2010)7 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education, 2010.

- Consejo de la Unión Europea. Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente (2018/C 189/01). Recuperado el 25.10.2021, de europa.eu: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=SV). (acceso 05.11.2024).
- Consejo Europeo, (1997, 10-11 de octubre). Declaración del Consejo de Europa de Jefes de Estado y de Gobierno. Estrasburgo.
<http://www.fundacioncives.org/rec/recursos/declaracion-del-consejo-de-europa-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-1997—1.html>
- Diestro, A. (2014). Europa ante la ciudadanía y ante sí misma. En Hernandez, J. L., Quintano, J., Ortega, S. (coords.). Utopía y Educación. Ensayos y Estudios. (pp. 209-233) FahrenHouse.
https://www.academia.edu/9681265/Europa_ante_la_ciudadan%C3%ADa_y_ante_s%C3%AD_misma
- EURYDICE (2005). La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo. Bruselas: www.eurydice.org
- EURYDICE (2024). Sistemas educativos europeos www.eurydice.org
- Flick, U. (2015). *Introducing Research Methodology*. Sage.
- Frías, A. S. (2007). El currículo escolar y la descentralización educativa en España. *Revista de Educación*, 3(43), 199-221.
- Gómez, A.E. y García, C.R. (2019). Educación para la Ciudadanía en España. Una asignatura para la confrontación ideológica y política. *Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales*, (37), 51-66 – ISSN: 2255-3835.
- Ley no 2004-391 de mayo de 2004 sobre formación profesional permanente y diálogo social. Francia.
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, 122868-122953.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17264
- Manzanedo, K. (2018). Conociendo el sistema educativo francés y español. [Trabajo de fin de grado] Universidad de Cantabria.
- Pages, J. (2000). la educación para la ciudadanía y la enseñanza de la historia: cuando el futuro es la finalidad de la enseñanza del pasado. *Reseñas de enseñanza de la historia*. Pp. 206-215
- Paricio, P. (2002). *Unión Europea y sociedad civil*. Fundación Universitaria San Pablo-CEU. Valencia.
- Raventós, F. (1990). *Metodología comparativa y pedagogía comparada*. Boixareau Universitaria.

- Valle, J. M. (2004). La política educativa de la Unión Europea: fundamentos, evolución histórica y propuesta de un modelo de análisis crítico. *Revista Española de Educación Comparada*, 10, 17-60.
- Valle, J.M (2006). La Unión Europea y su política educativa. Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica, Subdirección General de información y Publicaciones.
- Vázquez, R. y Porto, Á.S. (2020). Temas transversales, ciudadanía y educación en valores: de la LOGSE (1990) a la LOMLOE (2020). *Innovación Educativa*,30(30), 11-125. DOI: 10.15304/ie.30.7092

MÉXICO EN LA TRANSICIÓN DE GOBIERNO DIGITAL A GOBIERNO INTELIGENTE PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

PATRICIA CARMINA INZUNZA-MEJÍA
Universidad Autónoma de Sinaloa

ROSALINDA GAMEZ-GASTELUM
Universidad Autónoma de Sinaloa

1. INTRODUCCIÓN

La transición hacia el gobierno digital es una realidad en México y representa un paso clave en la transformación de su gestión pública. De acuerdo con el BID (2022) y la (CEPAL (2024), esta transición responde a la necesidad de ofrecer servicios públicos eficientes, transparentes y seguros, con la intención de mejorar la experiencia del ciudadano y fomentar una mayor participación a través de plataformas digitales.

De ahí que, para aprovechar las oportunidades de transformación inteligente del sector público, es importante distinguir entre los cambios tecnológicos exclusivos para un sector y entre aquellos compartidos con múltiples sectores o niveles de gobierno; dado que, uno de los factores claves de la transformación digital son los servicios horizontales, también conocidos como “herramientas compartidas” o “servicios de plataforma digital”, útiles para el gobierno, la ciudadanía y las empresas.

1.1. TRANSFORMACIÓN INTELIGENTE PARA EL DESARROLLO

Actualmente, la toma de decisiones se realiza con base en evidencia, científica para dar soporte a las políticas públicas impulsadas por datos, con el propósito de crear valor público y construir un camino hacia un gobierno inteligente y resiliente que permita ofrecer mejores servicios a la ciudadanía.

En este sentido, la CEPAL (2024) observa a México como uno de los países de América Latina con capacidades para dar el salto hacia la transformación digital por sus avances en su esquema de gobierno, al responder al cambio tecnológico para incidir en todos los ámbitos, niveles y sectores de la economía, que al igual a otros países latinoamericanos, se encuentran en transición y en etapa de maduración digital para transitar hacia un gobierno inteligente, estimado como deseable, al mantenerse en las primeras posiciones en el índice de gobierno digital de Naciones Unidas (2022) por continuar avanzado en la transformación digital del gobierno, simplificando trámites y acciones estrategias efectivas de desarrollo digital del ciudadano.

1.2. PLATAFORMAS DIGITALES COMPARTIDAS

1.2.1. Determinantes en la transformación digital

El hecho a verificar, coincide con las aportaciones de la CEPAL (2024) y el BID (2022 y 2023) en relación a la existencia de factores influyentes en el uso y acceso a los servicios digitales del gobierno como la obligatoriedad de cumplimiento de tramites, la demanda de servicios públicos, la percepción de utilidad y facilidad de uso de las plataformas digitales para fomentar la adopción de estos servicios, orientados obligadamente a la transformación digital del gobierno en diversas formas y por etapas de maduración, al propiciar la transformación de un gobierno digitalizado mediante tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial y la realidad aumentada.

Preguntas de investigación

Se plantea como problemas científicos las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué factores podrían propiciar la transición del gobierno digital al gobierno inteligente a partir de la confianza ciudadana en el sector público y sus instituciones? y ¿Qué implica el desempeño del gobierno integral con base a la transformación digital?

2. OBJETIVOS

Es evidentemente necesaria la transformación digital en las organizaciones del sector público. No es caprichoso que la CEPAL (15 de febrero de 2024) abriera al público el Observatorio de Desarrollo Digital para contribuir a la transformación digital de América Latina y el Caribe con el propósito de mantener un espacio digital que apunte a producir, recopilar y analizar datos e información relevantes para identificar tendencias, evaluar los progresos y apoyar la formulación e implementación de políticas públicas en materia de transformación digital, gobierno inteligente y abierto.

2.1. GOBIERNO INTELIGENTE Y ABIERTO

Por esta razón, la investigación tiene como objetivo analizar los factores de gobierno inteligente y abierto, basados en la infraestructura tecnológica y la participación ciudadana para la gestión de trámites y servicios públicos digitales del Gobierno de México, a partir de la simplificación y gestión en línea de datos abiertos del gobierno, y de la confianza ciudadana en el sector público.

3. METODOLOGÍA

Se implementó una metodología mixta con predominación en el enfoque cualitativo, de tipo exploratoria y descriptiva al emplear el método de análisis sistemático de literatura científica sobre gobierno inteligente y gobierno digital. El análisis se complementó con la revisión de documentos institucionales relacionados con las estrategias digitales en México.

Se aplicaron tres técnicas de investigación: 1) observación directa, 2) gestión de información documental bajo el criterio de búsqueda filtrada a los últimos cinco años, y 3) mapeo estructurado bajo el criterio de inclusión y exclusión de literatura para la elección de estudios relacionados al objeto de estudio.

El estudio se estructuró en torno a la taxonómica de la gobernanza digital y su relación con los modelos de gobierno digital, identificando los elementos clave de su configuración y observando la tendencia en los

marcos de gobernanza digital a seguir para la iteración alineada a los modelos de institucionalización de la gobernanza digital como propuesta internacional para homogenizar los criterios y estrategias del gobierno digital en países como México, de tal forma, que se puedan realizar propuestas armonizadas en la aplicación de estrategias de gobierno inteligente y abierto mediante el modelo de interoperabilidad gubernamental.

4. RESULTADOS

A partir del basamento empírico registrado por el BID (2023) y ONU (2022), relacionado con Aguirre y Roseth (06 de abril 2023), se considera que la transformación digital del gobierno se alcanza al desarrollar 5 ejes referentes a: 1). Gobernanza e institucionalidad para guiar y coordinar la transformación digital de forma integral, 2). Marco normativo para brindar seguridad jurídica y técnica, 3). Talento digital y gestión del cambio para apoyar la transformación digital interna de las organizaciones, 4). Infraestructura y herramientas tecnológicas para sentar las bases tecnológicas de la transformación y 5). Nuevos procesos y servicios digitales para transformar la relación entre la administración pública y la ciudadanía.

Al consultar la literatura, se observa la descripción de un gobierno inteligente, al desarrollar un modelo óptimo de gobierno digital característico por el uso inteligente de las tecnologías de la información y la comunicación (CEPAL, 2024); lo cual, es consistente con lo observado por Magalhães Santos (2024), Dong & Chen (2024) y Tavares, Camões & Martins (2023) al atribuir en el uso intensivo de tecnología inteligente, una mayor capacidad de respuesta y condiciones de infraestructura al sector público para hacer frente a los desafíos emergentes exigibles por la resonancia tecnológica, además de afrontar dificultades y limitaciones en el cumplimiento de estándares y políticas públicas en el manejo y administración de datos, principalmente lo referente a los riesgos de generar información falsa y despertar inquietudes entre las autoridades regulatorias globales.

No obstante, Lee-Geiller (2024) atribuye insuficiencia a las condiciones tecnológicas *per se*, para sostener la participación digital en el

gobierno, mientras Yang, Xu & Ma (2024), Mohammed, *et al.* (2024) ven en la generación de condiciones tecnológicas, el fortalecimiento de la cohesión dinámica entre la sociedad, el gobierno y las empresas, al seguir un proceso paulatino de maduración, consistente en pasar de un gobierno conectado por su infraestructura digital en correspondencia a las nuevas formas de consumo e interacción social, para transitar a un gobierno digital por el uso de plataformas digitales alineadas a los nuevos modelos de negocios, de producción y prestación de servicios.

En este sentido, Jiménez (04 de octubre 2024) sugiere los cimientos para impulsar la transición de un gobierno inteligente y abierto (ver figura 1), mediante la digitalización de procesos, sectores de la economía y del gobierno, al atender marcos regulatorios y legales que promuevan un gobierno inteligente y abierto con el uso de la inteligencia artificial y de la realidad aumentada, entre otro tipo de tecnologías innovadoras digitales emergentes (TIDE's).

FIGURA 1. Modelo de gobernanza para un gobierno digital inteligente y abierto.



Fuente: Elaboración propia con base a la CEPAL (2024)

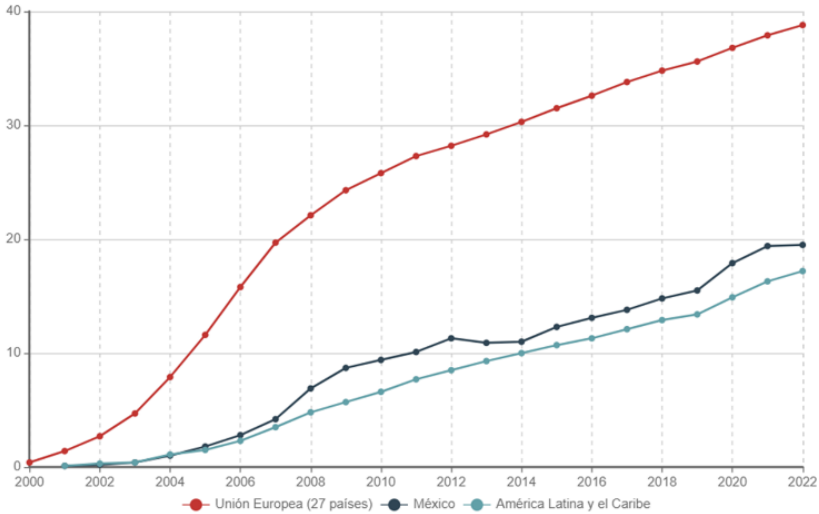
De acuerdo con Naser (2021), la transición se consolida por la gobernanza fincada en la interoperabilidad y la innovación abierta de procesos intersectoriales entre la sociedad, las empresas y el gobierno.

Con relación al modelo de gobernanza de un gobierno inteligente y abierto, se analizó la posición de México en los principales indicadores registrados

en el observatorio de desarrollo digital de la CEPAL (15 de febrero de 2024) a fin de identificar la tendencia respaldada por la aplicación de políticas públicas en materia de transformación digital del gobierno.

En el gráfico 1, se identifica la penetración de internet fijo de México y la concentración de países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe. Al analizar el indicador, en comparación con México y el concentraste de países de la Unión Europea durante el periodo de 2007 al 2022, se observa una brecha digital importante entre los países europeos, respecto a la cantidad de suscripciones a banda ancha fija por cada 100 habitantes.

GRÁFICO 1. Penetración de Internet fijo de alta velocidad de México respecto a países América Latina y el Caribe y la Unión Europea (2007-2022).



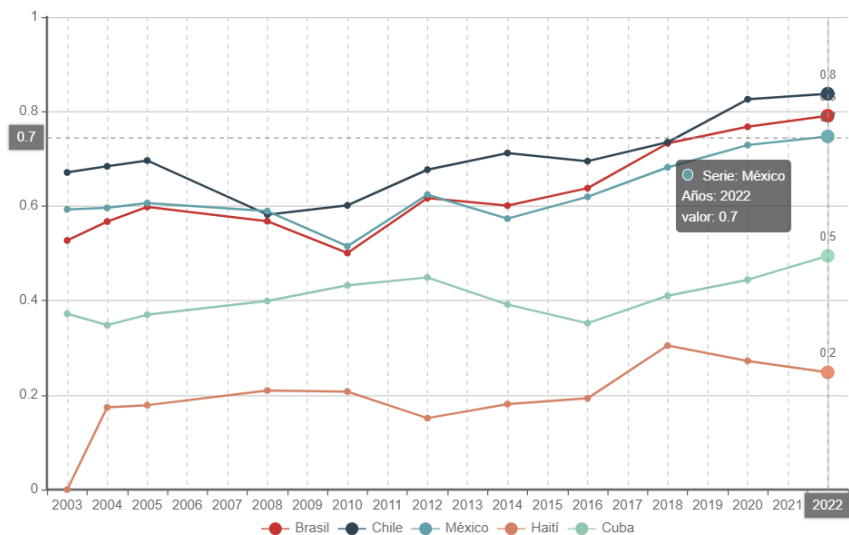
Nota: Generado con información pública,
URL: <https://desarrollodigital.cepal.org/es/indicadores?id=428>

Las suscripciones a banda ancha fija son entendidas como las suscripciones a Internet a velocidades superiores a 256 kbit/s, además, se incluye módem por cable, DSL, fibra óptica, otros beneficios de banda ancha fija (alámbrica), banda ancha por satélite y banda ancha inalámbrica fija terrestre. La definición condujo al analizar del índice de desarrollo del gobierno digital para identificar el nivel de desarrollo del

gobierno electrónico en un país. En el gráfico 2, se observa la medida compuesta de tres dimensiones importantes en el gobierno digital, correspondientes a la capilaridad de cobertura y alcance, así como el nivel de calidad en los servicios públicos prestados en línea, y al nivel estado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones en relación al capital humano.

Del total de países de América Latina y el Caribe, se eligieron los de alta, mediana y baja capilaridad y cobertura digital. Se puede ver a Brasil, Chile y México con mayor cobertura de gobierno digital y con una tendencia al alza, mientras a Cuba se observa en una mediana posición con tendencia a la alza y Haití sería el país con más baja posición y tendencia a la baja.

GRÁFICO 2. Índice de gobierno electrónico de México en comparación con países de alto y bajo indicador (2003-2022)



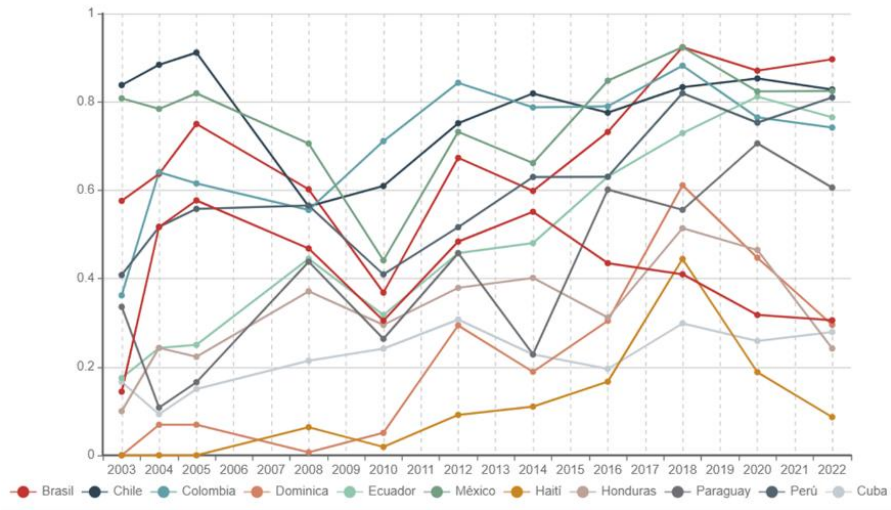
Nota: Generado con información pública,
 URL: <https://desarrollodigital.cepal.org/es/indicadores?id=428>

Esto muestra a México como uno de los países de más alta disposición digital para el gobierno, situándose en los niveles de las naciones más desarrolladas de América Latina y el Caribe, respecto a la prestación de servicios públicos en línea, atribuidos a la medida del alcance, calidad en

tiempo y forma efectiva, facilidad de localización y acceso en el portal web para ofrecer la prestación de estos servicios públicos (ver gráfico 3).

Los portales web de cada país, son evaluados cada dos años por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, al considerar en cada país miembro, el manejo y operación de un sitio web nacional, en la lengua nativa, incluido el portal digital nacional, el portal de servicios públicos digitales y el portal de participación digital, así como los sitios web de los ministerios o secretarías de educación, trabajo, servicios sociales, salud, hacienda y medio ambiente, según aplique en cada país.

GRÁFICO 2. Índice de la prestación de servicios públicos en línea, países América Latina y el Caribe (2003-2022).



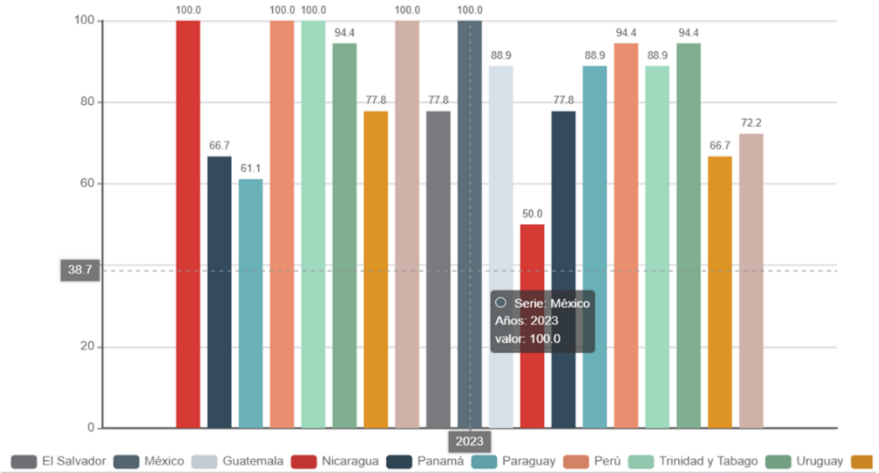
Nota: Generado con información pública,
URL: <https://desarrollodigital.cepal.org/es/indicadores?id=428>

En el gráfico 3, se observa a Brasil, Chile y México como los países mejor posicionados y con tendencia al alza, en cuanto a la prestación de servicios públicos en línea, seguidos por Colombia y Dominicana con tendencia a la baja, quedando Cuba y Haití en la posición más baja y con una tendencia al alza y a la baja respectivamente. En este sentido, se consideró pertinente el análisis de los índices de gobierno digital,

índice de participación digital e índice de datos abierto de México desde la información de Naciones Unidas (2022) situándolo en el 7mo. lugar en relación al resto de los países de América Latina y el Caribe en relación a la ponderación de 0.7473 en el índice de gobierno electrónico, mientras que también registra un índice de 0.9296 en el manejo de datos abiertos por parte del gobierno, posicionándolo en el 5to lugar, respecto al resto de los países.

Esta información, remitió la observación de tramites gubernamentales disponibles en línea para cada país. En el gráfico 4, se registra el nivel cumplimiento y atención en los principales tramites gubernamentales disponibles en línea por países de América Latina y el Caribe seleccionados al 2023. En este caso, México es uno de los con el 100 por ciento de cumplimiento en los tramites gubernamentales disponibles en línea al cierre del año 2023.

GRÁFICO 4. Principales Trámites gubernamentales disponibles en línea por países de América Latina y el Caribe seleccionados al 2023.



Nota: Generado con información pública, recuperada del repositorio de la CEPAL (30 de septiembre 2024)

Con estos indicadores registrados en el observatorio de desarrollo digital de la CEPAL (15 de febrero de 2024) se siguió la observación del portal digital nacional del Gobierno de México, y se pudo verificar

mediante la figura 2, la clasificación de tramites categorizados por secretarías o ministerios de gobierno, visibles desde una interface digital del portal nacional al servicio de los ciudadanos.

Este portal se percibe amable e intuitivo al acceder a la información de tramites por categorías vinculadas digitalmente a diversas plataformas de participación digital y gestión de servicios públicos relacionados con las dependencias de gobierno de México como: Relaciones Exteriores, Educación, Energía, Trabajo, Hacienda, Salud, Economía, Vivienda, Comunicaciones y Transportes, Programas sociales y Transportes.

FIGURA 2. *Tramites por categorías del portal nacional del Gobierno de México.*

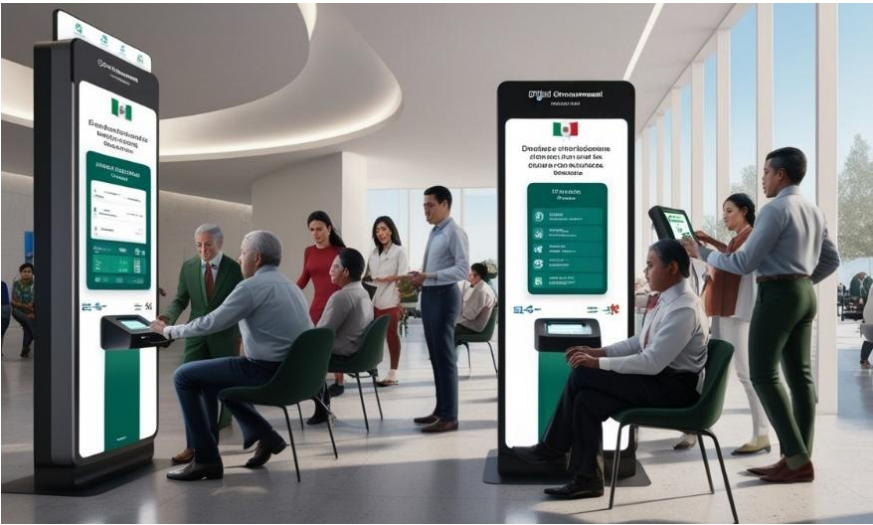


Fuente: Elaboración propia, con base al portal digital del Gobierno de México
<https://www.gob.mx/>

Finalmente, para imaginar físicamente la operatividad de un gobierno inteligente y abierto; y con el propósito de implementar la inteligencia artificial generativa para transmitir la definición del gobierno digital en su transición a un gobierno inteligente y abierto, se implementó la aplicación de la herramienta inteligente leonardo para la creación de imágenes. Posteriormente, se redactó el *prompt* con el fin de crear una imagen con estilo hiperrealista sobre una interface de gobierno digital en México.

Cabe destacar que en la figura 3, se observan de igual modo, ciudadanos mexicanos, quienes gestionan trámites y servicios públicos al utilizar herramientas tecnológicas inteligentes con la ayuda de otras personas que supervisan su gestión, apreciando un lugar cómodo donde los ciudadanos que perciben un alto grado de eficacia en los trámites digitales muestran una mayor confianza en las instituciones gubernamentales.

FIGURA 3. *Tramites por categorías del portal nacional del Gobierno de México*



Fuente: Elaboración propia utilizando la herramienta de inteligencia artificial alojada en <https://app.leonardo.ai/image-generation>

Esto coincide con las tendencias observadas en estudios recientes, que resaltan la importancia de la infraestructura tecnológica y el capital humano para la implementación exitosa de un gobierno inteligente

5. DISCUSIÓN

Al analizar los efectos de infraestructura de gobierno digital y conectado, la literatura científica sostiene importantes virtudes y beneficios. Lee-Geiller (2024) y Mohammed, *et al.* (2024) miran en la tecnología, fortaleza y oportunidad para el buen gobierno y la diversidad de tramites, razón que explica la necesaria preparación del gobierno de México, para la participación digital en la prestación de servicios públicos y la

realización de trámites por parte de los ciudadanos, atribuyendo en la tecnología emergente, efectos dinámicos de la gobernanza digital y las intervenciones gubernamentales en la gestión de servicios públicos.

Al respecto, la literatura reconoce que la gobernanza digital del gobierno mitiga el impacto negativo de la abundancia de recursos minerales en la economía digital y la fiscalidad; por lo cual, Zhang, *et al.* (2024) considera el uso común de recursos digitales y datos, para fortalecer al gobierno y su gobernanza digital, permitiría el cumplimiento de objetivos administrativos y demandas de ciudadanos, organizaciones y comunidades de autogobierno compartido.

Por su parte Moser-Plautz & Schmidhuber (2023) sostienen que la pandemia de COVID-19 obligo a las naciones a transitar hacia la transformación digital del gobierno como respuesta organizacional. De acuerdo a Yang, Gu & Albitar (2024) es un hecho verificable al incidir favorablemente en la coordinación y vinculación entre departamentos y dependencias de gobierno, mejorando su eficiencia compartida.

Asimismo, tanto Qin, *et al.* (2024) y Liu, *et al.* (2024) como Sun, Wandelt & Zhang (2024) y Jiang, Yuan & Xu (2024) coinciden al distinguir la importancia de la infraestructura tecnológica como determinante de la transformación en la notable eficiencia de todos los procesos de gobierno relacionados con la gestión de recursos servicios públicos; razón explicativa de la regulación positiva de la estrategia digital e inteligente aplicada en el gobierno y sus entornos institucionales.

De manera contraria, Puron-Cid & Villaseñor-García (2023) sostienen que los enfoques de medición existentes y las estimaciones tradicionales sobre sitios web y portales oficiales, presentan asimetrías limitantes y complejizan la transición y evolución del gobierno digital.

Sin embargo, Yu, Sharma & Gardoni (2024), Croeser, *et al.* (2024) refieren a la infraestructura tecnológica dotada de conectividad, como la estrategia operativa de mayor peso funcional en la digitalización de procesos, mientras que Ren, *et al.* (2024) encuentran en la construcción del gobierno digital, el origen de la innovación digital de las empresas y los ciudadanos, al generar información sobre la cooperación entre el

gobierno, las empresas y la sociedad. Además de enfatizar el papel de la inercia del conocimiento de procesos digitales en la innovación.

Así también, Just Peixoto, *et al.* (2024) destacan en la infraestructura digital, la oportunidad de aprovisionamiento de datos geoespaciales a través de la conectividad e infraestructura tecnológica urbana para mejorar la eficiencia de las dependencias y unidades de gobierno, esto promueve ciudades inteligentes y ayuda al detectar servicios prioritarios de emergencia al multiplicar los beneficios de conectividad mediante plataformas digitales.

Asimismo, se puede ver en Tan, Zhang, Chu & Chen (2024), Shuliang, *et al.* (2023), Xu, Yang & Yuan (2024), Hao, *et al.* (2024), Li & Lu (2024), y Tang, Zhao & Ren (2024) que al aplicar estrictamente un marco regulatorio se da soporte y confianza a la gobernanza digital con enfoque de participación ciudadana para el desarrollo sostenible de la economía, al considerar al gobierno digital como promotor de la ecoinnovación regional e innovación verde corporativa, a través de la sociedad y la ciudadanía digital.

En relación con la programación orientada a objetivos para la digitalización del gobierno, Gong & Li (2023) sugiere que la factibilidad de utilización de datos y sistemas estandarizados para introducir las plataformas digitales colaborativas entre dependencias de gobierno de un país, permite aprovechar el modularidad de datos para el diseño de interfaces utilizables como recursos complementarios para las dependencias colaborativas y de gobernanza.

También Jiang, Yuan & Xu (2024) muestran la aportación de un gobierno digital al desarrollo sostenible, al generar transformación en los modelos de gobernanza mediante el uso de plataforma digitales. De igual forma, Gallegos, *et al.* (2023) resaltan la importancia de las plataformas digitales en los servicios de salud pública, mediante un sistema digital de citas médicas, disminuyendo costos en la gestión de tramites persona a persona, al eficientar el tiempo y espacio para realizar registros administrativos aleatorios sobre el universo de pacientes con necesidad de citas médicas y clínicas.

Para Magalhães Santos (2024), Guo & Zhang (2024), el camino de transformación digital y co-creación de valor público entre el gobierno y el ciudadano, implica impulsar el gobierno digital desde la sistematización de información, participación ciudadana y optimización del gobierno mediante la interacción digital de los ciudadanos con el gobierno.

Por su parte Senyo, *et al.* (2024), proponen estrategias de ramificación digital para la transformación digital generativa de un gobierno, al priorizar resultados planificados y emergentes con base al ecosistema de la inteligencia artificial para mejorar los servicios públicos existentes, los procesos burocráticos y la adopción de tecnologías digitales emergentes por un gobierno digitalizado al servicio de los ciudadanos.

Por su parte Magalhães Santos (2024) considera los datos como un bien público para desarrollar la gobernanza digital, al reconocerle como insumo facilitador para la transformación digital sostenible, alineando la agenda de aceleración digital ODS en la gestión de datos integrados a la sociedad para la gobernanza digital y sostenible, cimentada en la comunicación con la ciudadanía para fortalecer la sinergia entre la gestión de datos y las estrategias gubernamentales de protección a la privacidad, la transparencia y las consideraciones éticas.

De manera complementaria, Tavares, Camões & Martins (2023) proponen más estudios de políticas de gobierno abierto en múltiples niveles de gobierno, al considerar factores impulsores de decisión integradas a redes e iniciativas multilaterales como la alianza para el gobierno abierto considerada por Magalhães Santos (2024) como impulso de la transformación digital en la evolución de la generación de datos públicos abiertos para la gestión pública activa y efectiva, alineada a la agenda de aceleración digital de los ODS del gobierno abierto e inteligente.

Al respecto, Dong & Chen (2024) subrayan que la inteligencia artificial generativa, otorga mayor capacidad de respuesta y capacidades emergentes al desencadenar un auge global en el manejo de riesgos de cumplimiento de datos y generación de información falsa; por lo cual, los países demandan la intervención de autoridades regulatorias globales.

Sin embargo, Chen & Chen (2024) confirman el papel crítico de la transformación tecnológica de diversos países de escasos recursos al ver limitado el impulso de la capacidad de gobernanza y ofrecen tres tipos de soluciones mutuamente no excluyentes para mejorar el apoyo al gobierno digital, relacionadas con 1) la intermediación e interacción de los ciudadanos con el gobierno, 2) la participación pública en la gobernanza y 3) la innovación en los servicios público con base a la capacidad económica del país.

Esto coincide con Wei, *et al.* (2024) al estimar el impacto de las demandas públicas en el desempeño de la gobernanza desde una perspectiva civil ambiental, con base a quejas de líderes de diferentes niveles de gobierno en China, para mejorar el efecto de las demandas públicas sobre la gobernanza ambiental. Por su parte Yang, Liu & Liu (2025) apuestan por mejorar la capacidad de gobernanza mediante la sinérgica de las comunidades digitales urbanas con base en una red colaborativa con soporte tecnológico, digital e inteligente como medio de solución a problemas de gestión pública.

Para Xia & Md Johar (2024) el apoyo del gobierno a través de sus empleados será determinante para implantar la innovación digital organizacional para la gobernanza, en medio del entorno social institucional, al afectar directamente los flujos de datos dentro del ecosistema digital. En concordancia, Han & Zhang (2024) identifican cuatro mecanismos impulsores de la digitalización del gobierno, al incidir directamente en la transformación digital de sus funciones y sus variaciones espaciales a: 1) La planeación de la digitalización, 2) La tecnología de digitalización, 3) La política y gobernanza de digitalización, 4) La plataforma digital.

El estudio de Jiang, Yuan & Xu (2024) acentúan la mejora significativa de la sostenibilidad energética del gobierno digital, mediante la eficiencia energética, la innovación y el desarrollo digital como mecanismos propulsores para garantizar la seguridad energética, mejorar la resiliencia energética, estimular la innovación y mejorar del desarrollo digital del gobierno abierto. Asimismo, Matheus, *et al.* (2023) atribuyen a la transparencia digital, beneficios para el gobierno abierto, al observar en el gobierno digital, la facilidad de uso mediante la estandarización de procesos para la eficiencia en la transparencia de un gobierno abierto.

Desde una clasificación taxonómica de los servicios públicos proactivos, Pawlowski & Scholta (2023) comparten un enfoque de gobierno inteligente y abierto que aplican las organizaciones públicas tecnológicamente avanzadas al integrar la proactividad en sus servicios como condición necesaria de un gobierno digital, inteligente y abierto basado en iteraciones empíricas y conceptuales que refieren el arrastre de información previamente cumplimentada o datos adicionales otorgados por dependencias de gobierno distintas mediante la interoperabilidad que se sigue por iteración.

6. CONCLUSIONES

La transición hacia un gobierno inteligente y abierto en México depende de la integración de herramientas tecnológicas avanzadas con políticas públicas que promuevan la participación ciudadana y la transparencia digital.

El uso de tecnologías como los datos abiertos y la inteligencia artificial permitirá una mayor eficacia en la prestación de servicios públicos y contribuirá a mejorar la confianza ciudadana. Los hallazgos de este estudio muestran que los ciudadanos valoran la utilidad percibida y la facilidad de uso de las plataformas digitales, como factores clave para consolidar un gobierno inteligente y abierto que sitúa en una posición de gobierno digital al país.

El análisis realizado, permitió observar al índice de gobierno digital de México, compuesto de tres subíndices correspondiente a los servicios en línea, la infraestructura de telecomunicaciones y el capital humano, adicionado por dos índices suplementarios consistentes en la participación electrónica y los datos abiertos de Gobierno.

De los países de América Latina, al 2022, México ocupó el 7mo lugar respecto al índice de gobierno digital, en tanto que también ocupó el 3er. lugar en relación a la participación electrónica de la ciudadanía y el 5to lugar en cuanto a la proporción de datos abiertos, niveles que se muestran al alza desde una mayor explicación por la confianza de los ciudadanos en el gobierno digital de México, que tiende a convertirse en un gobierno inteligente y abierto, dadas las adaptaciones a la

tecnología emergente a las que se ha adaptado el país en todos sus sectores y dependencias de gobierno.

Cabe destacar que el gobierno digital de la nación, deberá transitar por al menos dos etapas relacionadas a los factores de gobierno inteligente y abierto, para lo cual será necesario adaptar tecnología emergente a todos sus procesos y seguir el robusteciendo los pilares del gobierno abierto y sostenible, mediante ejercicios estratégicos planificados en la gobernanza e institucionalidad, el marco normativo con enfoque en gobiernos inteligentes y abiertos, el talento inteligente y gestiones de la innovación mediante infraestructura y herramientas tecnológicas que perfilen los nuevos procesos y servicios digitales asistidos por la inteligencia artificial entrenada por personas con amplios conocimientos en la gestión pública y la disciplina que resuelve la oferta de servicios públicos digitales.

Estas etapas de transición, deberán basarse en la iteración necesaria para la gobernanza digital, mediante el desarrollo de estrategias y modelos de gobernanza caracterizados por el uso intensivo e inteligente de las TIC con un enfoque puntual de interoperabilidad gubernamental para la innovación abierta y sostenible.

Para que países como México, den atención permanente, amigable, transparente, inclusiva y equitativamente a la ciudadanía y a las empresas, las plataformas digitales tendrán que adaptarse a las transformaciones tecnológicas y promover la transición digital, inteligente, abierta y emergente. Como parte de los hallazgos, se muestra que la taxonómica de la gobernanza digital se relaciona con los modelos de gobierno inteligente y abierto para la interoperabilidad de la gobernanza mediada por la infraestructura de tecnológica y el capital humano que promueve la participación electrónica de servicios públicos digitales a partir de datos abiertos de gobierno y el uso de inteligencia artificial.

Finalmente, se considera que esta investigación es inacabada y sugiere el desarrollo de nuevas líneas de investigación relacionadas al gobierno inteligente para la sostenibilidad, al considerar el análisis influenciado por la información de organismos internacionales de libre acceso, sin embargo, resultó interesante asumir el desafío que implicó el estudio de

referentes científicos que revelan la idoneidad de la transición del gobierno digital, a un gobierno inteligente y abierto para la gobernanza digital del desarrollo sostenible, al reconocer en los modelos de gobernanza digital, la sólida contribución que permita ofrecer los servicios públicos de información y gestión del ciudadano ante el gobierno, de manera ágil, amigable, transparente, democrática, competente y eficaz en el cumplimiento de las funciones del gobierno, al tiempo que responden a las demandas de ciudadanos y empresas de mayor equidad e inclusión en las actividades financieras del sector público.

7. REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual, Perfiles Latinoamericanos, DOI: 10.18504/pl3263-001-2024, URL: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/1826/1498>
- Aguirre, F. y Roseth, B. (06 de abril de 2023). ¿Cuáles son los 5 ejes para lograr la transformación digital del gobierno?. Blog Gobernarte: Ideas innovadoras para mejores gobiernos, Banco Interamericano de Desarrollo. URL: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/5-ejes-para-la-transformacion-digital-del-gobierno/>
- Banco Interamericano para el Desarrollo [BID, (2023)]. Programa de Apoyo a la Agenda de Gobierno Digital de Chile, URL: <https://www.iadb.org/es/proyecto/CH-L1169>
- Banco Interamericano para el Desarrollo [BID, (2022)]. Guía de transformación digital del gobierno, URL: <https://interactive-publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>
- CEPAL (15 de febrero de 2024). CEPAL lanzó Observatorio de Desarrollo Digital para contribuir a la transformación digital de América Latina y el Caribe, URL: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-lanzo-observatorio-desarrollo-digital-contribuir-la-transformacion-digital-america>
- CEPAL (2024). Superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe en la era digital: el potencial transformador de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial, URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80841-superar-trampas-desarrollo-america-latina-caribe-la-era-digital-potencial>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL (2023)]. Desde el Gobierno Digital hacia un Gobierno Inteligente. URL: <https://www.cepal.org/es/cursos/gobierno-digital-un-gobierno-inteligente>
- Chen, Y. & Chen, Z. (2024). Can e-government online services offer enhanced governance support? A national-level analysis based on fsQCA and NCA, *Journal of Innovation & Knowledge*, 9 (3, July–September, 100526), pp. 1-15. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jik.2024.100526>
- Croeser, T.; Bekessy, S.A.; Garrard, G.E. & Holly Kirk, H. (2024). Nature-based solutions for urban biodiversity: Spatial targeting of retrofits can multiply ecological connectivity benefits, *Landscape and Urban Planning*, 251 (November, 105169), pp. 1-10. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2024.105169>
- de Magalhães Santos, L.G. (2024). Open government data in the Brazilian digital government: Enabling an SDG acceleration agenda, *Computer Law & Security Review*, 54 (September, 106029). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.106029>
- Dong, H. & Chen, J. (2024). Meta-Regulation: An ideal alternative to the primary responsibility as the regulatory model of generative AI in China, *Computer Law & Security Review*, 54 (September, 106016), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.106016>
- Gallegos, S.; Roseth, B.; Cuesta, A. & Sánchez, M. (2023). Increasing the take-up of public health services: An at-scale experiment on digital government, *Journal of Public Economics*, 227 (November, 104975). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104975>
- Gong, Y. & Li, X. (2023). Designing boundary resources in digital government platforms for collaborative service innovation, *Government Information Quarterly*, 40, (1, January, 101777), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101777>
- Guo, J. & Zhang, H. (2024). Digital age: The path choice of government-citizen value co-creation, *Heliyon*, 10 (15, e35482). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e35482>
- Hao, X.; Miao, E.; Sun, Q.; Li, K.; Wen, S. & Xue, Y. (2024). The impact of digital government on corporate green innovation: Evidence from China, *Technological Forecasting and Social Change*, 206 (September, 123570). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2024.123570>
- Han, F. & Zhang, D. (2024). Government digitalization and its influence on government functions transformation adopting a Structural Functionalism perspective: Evidence from county-level governments in China, *Heliyon*, 10 (17), pp. 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e37267>

- Jiang, Z. Yuan, C. & Xu, J. (2024). The impact of digital government on energy sustainability: Empirical evidence from prefecture-level cities in China, *Technological Forecasting and Social Change*, 209 (December, 123776), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2024.123776>
- Jiménez, C. E. (04 de octubre 2024). Desde el gobierno digital hacia un gobierno inteligente, Blog: Biblioguías - Biblioteca de la CEPAL, URL: <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/gobierno-inteligente-definiciones>
- Just Peixoto, J.P.; Bittencourt, J. C. N.; Jesus, T.C.; Costa, D.G.; Portugal, P. & Vasques, F. (2024). Exploiting geospatial data of connectivity and urban infrastructure for efficient positioning of emergency detection units in smart cities, *Computers, Environment and Urban Systems*, 107, January, 102054, pp.1-19. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2023.102054>
- Lee-Geiller, S. (2024). Technology married to good governance and diversity: Explaining e-participation preparedness in government, *Technological Forecasting and Social Change*, 201 (April, 123218), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2024.123218>
- Li, H. & Lu, J. (2024). Driving effect of digital government policy on synergy in corporate pollution reduction, carbon reduction, and green expansion, *Journal of Environmental Management*, 369 (October, 122301). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2024.122301>
- Liu, X.; Qian, K.; Huo, X.; Li, S. & Wu, Q. (2024). The impact of digital government on natural resource utilization efficiency, *Resources Policy*, 93 (June, 105049). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.105049>
- Magalhães Santos, L.G. (2024). Open government data in the Brazilian digital government: Enabling an SDG acceleration agenda, *Computer Law & Security Review*, 54 (September, 106029). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.106029>
- Matheus, R.; Faber, R.; Ismagilova, E. & Janssen, M. (2023). Digital transparency and the usefulness for open government, *International Journal of Information Management*, 73 (December, 102690), pp. 1-9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2023.102690>
- Mohammed, K.S.; Abdel-Jalil, Sallam O.A.; Bourchid Abdelkader, S. & Radulescu, M. (2024). Dynamic effects of digital governance and government interventions on natural resources management: Fresh findings from Chinese provinces, *Resources Policy*, 92 (May, 105004). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.105004>
- Moser-Plautz, B. & Schmidhuber, L. (2023). Digital government transformation as an organizational response to the COVID-19 pandemic, *Government Information Quarterly*, 40 (3), pp. 1-12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101815>

- Naser, A. (2021). Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47018-gobernanza-digital-interoperabilidad-gubernamental-guia-su-implementacion>
- Organización de Naciones Unidas [ONU (2022)]. UN E-Government Survey 2022, y tabla consolidada de ALC. URL: <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/un-egovernment-survey>
- Pawlowski, C. & Scholta, H. (2023). A taxonomy for proactive public services, *Government Information Quarterly*, 40 (1, January, 101780). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101780>
- Puron-Cid, G. & Villaseñor-García, E. A. (2023). Applying neural networks analysis to assess digital government evolution, *Government Information Quarterly*, 40 (3). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101811>
- Qin, B.; Yu, Y.; Ge, L.; Liu, Y.; Zheng, Y. & Liu, Z. (2024). The role of digital infrastructure construction on green city transformation: Does government governance matters?, *Cities*, 155 (December, 105462), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105462>
- Ren, Z. S.; Gao, Q.Y.; Tong Sun, T. & Sun, M. (2024). How does China's digital government construction affect enterprise exploratory innovation? Insights based on invention knowledge inertia, *Digital Business*, 4 (2, 100089), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.digbus.2024.100089>
- Senyo, P.K.; Karanasios, S.; Agbloyor, E.K. & Choudrie, J. (2024). Government-Led digital transformation in FinTech ecosystems, *The Journal of Strategic Information Systems*, 33 (3), pp. 1-19. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2024.101849>
- Shuliang, Z.; Linjiao, T.; Ekow Arkorful, V. & Hui, H. (2023). Impacts of digital government on regional eco-innovation: Moderating role of dual environmental regulations, *Technological Forecasting and Social Change*, 196 (November, 122842), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122842>
- Sun, X.; Wandelt, S. & Zhang, A. (2024). On the relationship between air connectivity and economic development: A comparative analysis of inequality evolution for 2000–2019, *Transport Economics and Management*, 2 (December), pp. 310-321. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.team.2024.09.006>
- Tan, W.; Zhang, Z.; Chu, Z. & Chen, P. (2024). Unlocking green potential: The digital government-driven revolution in corporate green innovation, *Economic Analysis and Policy*, 83 (September, pp. 60-79. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eap.2024.06.010>

- Tang, Y.; Zhao, Q. & Ren, Y. (2024). Nexus among government digital development, resource dependence, and carbon emissions in China, *Resources Policy*, 95 (August, 105186). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.105186>
- Tavares, A.F.; Camões, P.J. & Martins, J. (2023). Joining the open government partnership initiative: An empirical analysis of diffusion effects, *Government Information Quarterly*, 40 (2, April, 101789), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101789>
- Wei, T.; Chen, M.; Wang, F. & Cheng, S. (2024). The impact of public demands on local environmental governance performance: Evidence from civil environmental complaints placed on leaders at different government levels in China, *Journal of Environmental Management*, 360 (June, 121216). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2024.121216>
- Xia, Y. & Md Johar, M. G. (2024). Government support, employee structure and organisational digital innovation: Evidence from China, *Heliyon*, 10 (16, e36399), pp. 1-12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e36399>
- Xu, J.; Yang, B. & Yuan, C. (2024). Enhancing natural resource efficiency through digital government: Evidence from the utilization of energy, water, and land resources, *Resources Policy*, 94 (July, 105117). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.105117>
- Yang, C.; Gu, M. & Albitar, K. (2024). Government in the digital age: Exploring the impact of digital transformation on governmental efficiency, *Technological Forecasting and Social Change*, 208 (November, 123722), pp. 1-12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2024.123722>
- Yang, L.; Xu, Y. & Ma, Z. (2024). Mineral resource abundance and digital economy development: can government digital governance make a difference?, *Resources Policy*, 96 (September, 105228). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.105228>
- Yang, X.; Liu, Z. & Liu, W. (2025). Enhancing the synergy governance capability of urban communities based on Bayesian network: A case of Jinan city, *Information Sciences*, 689 (January, 121413), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ins.2024.121413>
- Yu, J.; Sharma, N. & Gardoni, P. (2024). Functional connectivity analysis for modeling flow in infrastructure, *Reliability Engineering & System Safety*, 247 (July, 110042), pp. 1-14. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ress.2024.110042>
- Zhang, Z.; Jia, X.; Gongbu, Z.; He, D. & Li, W. (2024). Common pool resource governance in strong-government context: A case study of caterpillar fungus (*Ophiocordyceps sinensis*) on the Qinghai-Tibet Plateau, *Environmental Science & Policy*, 152 (February, 103644), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103644>

REPENSAR EL DESARROLLO Y LAS RELACIONES DE PODER EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO A TRAVÉS DE LA DESCOLONIZACIÓN DE LAS ONGS

KAREN MELISSA UCHUARI CUENCA
Universidad Autónoma de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto actual de crisis en la Cooperación Internacional al Desarrollo, resulta evidente que los avances realizados hasta el momento no han sido suficientes para abordar los desafíos globales. Esto invita a una reflexión profunda sobre el estado actual del sector para repensar la solidaridad internacional. Para abordar la cuestión, este análisis tiene el objetivo de ofrecer una reflexión sobre cómo la relación Modernidad/Colonialidad se manifiesta en la Cooperación Internacional al Desarrollo y en las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Asimismo, se busca explorar el potencial de la descolonización como una estrategia de ruptura con el discurso de desarrollo del sector desde la acción de las ONGs.

De esta forma, se denuncia que el actual discurso de desarrollo en la cooperación internacional es una continuación del proyecto de la Modernidad, originado en 1492 y vigente hoy como parte del relato de progreso mundial. Dicho meta-relato se ha resignificado a lo largo del tiempo, pero la idea de que el modelo de desarrollo occidental a nivel político, económico y social es el único válido sigue predominando. Este mito solo ha sido posible mediante la colonialidad, es decir, a través del establecimiento de relaciones de dominación sobre quienes se construyen como no-modernos.

Por ello, sobre la premisa de que no existe un periodo poscolonial, pues las lógicas de la colonialidad siguen vigentes, la descolonización se propone como una forma de enfrentar al sistema-mundo moderno colonial y construir un horizonte nuevo sobre las bases de la diversidad, la igualdad y la responsabilidad colectiva. En este contexto, aunque la descolonización interpela a todos los actores de la cooperación, las ONGs internacionales se posicionan como actores estratégicos para este propósito. Debido a su legitimidad y proximidad tanto con organismos internacionales como con comunidades locales, estas organizaciones tienen una gran capacidad para contribuir a facilitar cambios de relaciones y paradigmas en múltiples niveles dentro de la cooperación.

En consecuencia, este análisis aborda, en primer lugar, el marco epistemológico del pensamiento decolonial y el proceso de descolonización. En segundo lugar, se analiza la naturaleza moderna/colonial de la cooperación internacional al desarrollo, trazando una genealogía del discurso de desarrollo hasta el encuentro colonial. Finalmente, se explora el papel transformador de las ONGs, analizando cómo se materializa la colonialidad en estas y estableciendo propuestas para contribuir a la descolonización.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. EL PENSAMIENTO DECOLONIAL DENTRO DE LA DISCIPLINA DE RELACIONES INTERNACIONALES

La disciplina de Relaciones Internacionales es heredera de las inquietudes y estructuras de poder de su tiempo. Desde sus inicios, estuvo marcada por el afán de alcanzar una verdad científica, excluyendo perspectivas que no se ajustaban a los parámetros de la Modernidad en sus teorías clásicas. Sin embargo, es justamente a través de esta racionalidad autoproclamada que se hacen evidentes sus contradicciones. Como señala Robert Cox (1996) “la teoría es siempre para alguien y con algún propósito” (p. 136). De este modo, las teorías clásicas de Relaciones Internacionales fueron cuestionadas, subrayando que el conocimiento no es neutro, sino situado y dependiente del observador, lo que permitió nuevas aportaciones críticas desde diferentes lugares de enunciación.

Dentro de las nuevas corrientes críticas, surge el pensamiento decolonial desde la aproximación Modernidad/Colonialidad, donde la Modernidad europea, al configurarse como un relato de progreso y racionalidad, requiere de la dominación, apropiación y violencia contra lo no-moderno para legitimar su propia superioridad (Dussel, 2000). Así, se explica que el ascenso de Europa como centro mundial solo se consolidó a partir desde la invasión colonial iniciada en 1492 a través del dominio colonial e imperial (Dussel, 2000).

Esta Modernidad instauró el mito de que su expansión representó un avance civilizatorio universal, cuando realmente se basó en: 1) la violencia, 2) la superioridad del sujeto moderno, y 3) la obligación moral de desarrollar al sujeto incivilizado. La Modernidad sería descrita como “una emancipación, una ‘salida’ de la inmadurez por un esfuerzo de la razón como proceso crítico, que abre a la humanidad a un nuevo desarrollo del ser humano” (Dussel, 2000, p. 27). Sin embargo, no es posible entender la virtud de la Modernidad y del desarrollo sobre un proceso de asimilación que, al no ser aceptado, hacía la guerra justa colonial y donde los daños del proceso modernizador eran entendidos como un mal menor y necesario para alcanzar la causa superior de la Modernidad.

Sin embargo, este enfoque no se limita al colonialismo histórico, sino que llega hasta hoy al estar todas las relaciones sociales atravesadas por la colonialidad. De esta forma, la colonialidad del poder como “la piedra fundacional del patrón de poder capitalista, colonial/moderno y eurocentrado” (Quijano, 2000, p. 198) permite la creación de instituciones y estructuras que perpetúan la dominación (Castro-Gómez, 2000), resultando en la colonialidad del saber, donde solo los saberes eurocéntricos-modernos son considerados válidos (Asprella y Schurz, 2020), y en la colonialidad del ser, que se refleja en la deshumanización de los sujetos colonizados (Mujica y Fabelo, 2019). De manera transversal, la categoría de raza, construida durante el periodo de “descubrimiento-conquista”, se convierte en un elemento clave al generar un sistema de dominación social que opera en paralelo con el género y la etnia, también elementos constituyentes de la colonialidad (Quijano, 2000). En este sentido, como apunta Grosfoguel (2012), “son la raza y el racismo

los principales elementos que delimitan el sistema-mundo moderno” (p. 80), en sus estructuras y relaciones de dominación.

Frente a este sistema, el pensamiento decolonial propone un giro radical al plantear la relación entre Modernidad y Colonialidad, en la cual establece la descolonización como una estrategia para desafiar las formas hegemónicas de poder, ser y conocer.

2.2. EL PROCESO DE DESCOLONIZACIÓN

Las lógicas coloniales, vigentes por más de 500 años, evidencian tanto la persistencia de la resistencia descolonizadora como la necesidad de ampliar este proceso. Según Grosfoguel (2006), “uno de los mitos más poderosos del siglo XX fue la noción de que la eliminación de las administraciones coloniales equivalía a la descolonización del mundo. Esto creó el mito de un mundo descolonizado y poscolonial” (p.28). Sin embargo, actualmente, podemos la colonialidad “en forma del empobrecimiento continuo de poblaciones racializadas, de la invasión de sus territorios por parte de un nuevo imperialismo [...], y de la creación de murallas de contención entre las zonas privilegiadas y el antes llamado Tercer Mundo” (Maldonado-Torres, 2008, p. 64).

La descolonización, no es un proceso exclusivo del Estado, sino que se materializa en el individuo, su comunidad y en el ámbito cotidiano. Al concebirla como una ruptura con la colonialidad, no solo abarca lo político y económico, sino principalmente lo epistemológico y ontológico, dimensiones históricamente utilizadas para justificar la dominación colonial. Así, la descolonización es un proceso incómodo que requiere de la toma de conciencia sobre la dominación y la confrontación con el proyecto colonial, siendo esto el paso previo a la solidaridad y el reconocimiento del sujeto subalternizado (Maldonado-Torres, 2008).

Este reconocimiento, aunque inicialmente individual, cobra sentido en una conciencia comunitaria (Walsh, 2017), pues se busca restaurar el tejido social comunitario y a desafiar la tendencia individualista del sistema moderno-colonial. Por ello, aunque el Estado-nación sigue siendo un actor clave, los cambios radicales requieren transformaciones políticas y sociales plurales desde lo comunitario (Grosfoguel, 2006). Esto

implica una responsabilidad compartida entre quienes se sitúan en la *zona de no-ser* y quienes habitan la *zona del ser* (Fanon, 2009). Por ello, para trascender la ceguera social (Walsh, 2017), es necesario que el rol de quienes ocupan la *zona del ser* se dirija hacia el reconocimiento crítico de su privilegio, lo cual les permita escuchar y aprender desde la igualdad entre diferentes. Solo al trascender dicha ceguera, es posible avanzar hacia un diálogo crítico bidireccional que no reduzca el conocimiento no europeo a un anexo del canon dominante.

En esta lucha, mantener presente el propósito de la descolonización es crucial, ya que en los últimos años conceptos como feminismo, interseccionalidad y descolonización han ganado popularidad, siendo a menudo usados sin proponer transformaciones profundas en las estructuras de poder. En este sentido, Tuck y Yang (2021) advierten que la descolonización no es una mera metáfora y que está en riesgo de ser cooptada por discursos dominantes que alivian la culpa del colonizador sin renunciar a su privilegio. Para ellos, la descolonización exige acciones concretas, como la repatriación de tierras y la restauración de la vida indígena, procesos que van más allá de gestos simbólicos y requieren una transformación radical del poder. Así, la descolonización debe entenderse como un horizonte a alcanzar en todos los espacios que habitamos, buscando cambios reales y estructurales.

3. NATURALEZA COLONIAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

3.1. EL ORIGEN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

La mayoría de la literatura sobre la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) vincula su origen a la Segunda Guerra Mundial con el proyecto político-económico de reconstrucción europea ante la aparición de una conciencia sobre importancia de la estabilidad internacional (Duarte y Gonzalez, 2014). Esta toma de conciencia, en tanto paz, seguridad e integración económica, se reflejaría en la institucionalización de la CID en el proyecto de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Por lo tanto, la evolución de la CID estaría determinada por “la

reconstrucción de Europa en el conflicto bipolar, la descolonización de África y la globalización e integración de la economía mundial.” (Duarte y Gonzalez, 2014, p. 123). Así, aunque el concepto de CID ha ido cambiando, podría definirse como el "conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de manera más equilibrada en relación con el Norte y sostenible" (Galán y Sanahuja, 1999, p.17).

Desde el pensamiento decolonial, las lógicas de la CID se rastrean hasta el "descubrimiento de América” donde se empieza a construir el discurso de Europa como modelo histórico de progreso. Este relato posiciona a Europa como un modelo de superioridad, atribuyendo su desarrollo a un proceso exclusivamente endógeno. Al mismo tiempo, se plantea que otras sociedades, también debido a sus características internas, no habrían logrado alcanzar dicho estado. En consecuencia, la Modernidad se estructuraría a partir de una sucesión de momentos históricos clave, "Grecia-Roma-cristianismo-Renacimiento-Reforma-Ilustración" (Polo y Gómez, 2019, p. 4; Rist, 2002), los cuales sugieren un proceso de mejoramiento continuo y la existencia de una racionalidad histórica. Según este relato, la Modernidad europea “transitó desde la “misión evangelizadora” del siglo XVI hasta la “labor civilizatoria” del siglo XIX, y concluyó con las ideologías del “desarrollo” y la “modernización”, ya en los siglos XX y XXI” (Polo y Gomez, 2019, p.4)

En este sentido, con la invasión en 1492 de América (territorio reconocidas por las poblaciones autóctonas de formas variadas como Abya Yala o Cem Anáhuac), “los conquistadores asumieron la diferencia del Otro como signo de ausencia, y por tanto de inferioridad cultural” (Garduño, 2015, p.185). Bajo esta premisa, se inicia la misión civilizadora, donde comerciantes, soldados y misioneros crearían una humanidad (civilización) donde hasta entonces solo había bárbaros (Ruiz-Giménez, 2005, p. 51); esta sería la pesada carga del hombre blanco.

Desde el siglo XV hasta el XX, el proyecto de Modernidad sirvió para legitimar la explotación de recursos y la imposición de estructuras de poder político-económicas en África, Asia y América, bajo la justificación de modernizar y "civilizar" a las sociedades no occidentales y no-

blancas. A través del sistema imperial, se “crearon arreglos institucionales para asegurar el mayor beneficio de la colonización, confirmando que el más fuerte institucionaliza su fuerza como un derecho a ser respetado por el más débil” (De Souza, 2009, p. 19).

Bajo dicha civilización, emergieron formas y estructuras que perpetúan el patrón colonial, naturalizadas en el presente como realidades dadas y fruto de procesos aparentemente inevitables. En primer lugar, a nivel económico, la economía de mercado capitalista se posiciona como el sistema económico último para lograr el desarrollo (Grosfoguel, 2006; Quintero, 2013), en tanto crecimiento económico. De esta forma, durante la época colonial y actualmente vemos cómo la acumulación de capital y división internacional del trabajo se estructuran en torno a industrias extractivas y al uso de mano de obra barata. A nivel político, la Modernidad se concebiría bajo el Estado-Nación moderno, bajo los límites de las fronteras y una ciudadanía homogénea. Así, tras la tutela colonial materializada en variadas formas de gobierno directo e indirecto sobre los territorios, las colonias habrían de reconstituirse bajo el marco del Estado-Nación occidental. En adelante, el patrón colonial también se reflejaría durante los procesos de descolonización, en tanto la tutela de las metrópolis en estructuras como el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones (1919-1946) y, posteriormente, con el Consejo de Administración Fiduciaria (1945-1996) de las Naciones Unidas. Paralelamente, al “conjunto de instituciones de gobierno global que afirmarían los intereses del capitalismo y de los Estados-nacionales hegemónicos dentro de este ordenamiento” (Quintero, 2013, p. 77), se suma una dimensión sociocultural de principios y valores liberales renovados como la libertad, los derechos individuales y la igualdad, como parte del discurso del progreso moderno, que posteriormente materializados en los derechos humanos universales.

En síntesis, el concepto de desarrollo no es nuevo, ya que se entrelaza con una concepción de progreso y civilización que se gestan desde la invasión colonial. Este concepto no solo constituye la base del discurso de la cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad, sino que, sobre todo, sustenta las condiciones y estructuras, sobre el deber ser, que perpetúan relaciones de desiguales dentro de los territorios en

la medida que los territorios del Sur Global no terminan por integrarse en ninguno de dichos marcos.

3.2. LA COLONIALIDAD EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

La cooperación internacional al desarrollo se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial con dos hitos clave. Primero, el Plan Marshall (1948-1952) para la reconstrucción de Europa y la expansión de la influencia capitalista-liberal. Segundo, el Punto IV del discurso de Truman (1949), donde se acuñó el concepto de subdesarrollo en contraposición al desarrollo. A partir de este, en el discurso público, como señala De Souza (2009), “el más débil tiene *derecho al desarrollo*, mientras el más fuerte tiene la *obligación moral* de ayudarlo a desarrollarse” (p.21), por lo cual la CID se concebiría como un “mecanismo de alivio para esas “zonas atrasadas”, que a través de medidas económicas y políticas particulares habrían alcanzado aquel estatus en un tiempo determinado” (Lo Brutto, 2017, p.57). Sin embargo, frente a cómo se ha desenvuelto la CID desde su origen, la colonialidad en la gobernanza global del desarrollo solo muestra la imposición de fórmulas positivistas para los subdesarrollados a través de tecnócratas, cuya identidad presume su superioridad intelectual (Querejazu, 2016).

De esta forma, vemos como desde 1950 el desarrollo se alineó con la teoría de la modernización y la CID se materializó en la transferencia de capital, tecnología y conocimientos para promover el crecimiento económico, la industrialización, la urbanización y cambios socioculturales como vías de progreso (Ba-Sow, 2016). En 1980, en la era de la globalización y bajo el enfoque neoliberal, el auge del capitalismo financiero y las políticas neoliberales se consolidaron ante el contexto de crisis de la deuda externa y el fracaso de los modelos de desarrollo basados en la intervención estatal. Mediante la promoción de políticas de ajuste estructural, liberalización de mercados, privatizaciones y reducción del rol del Estado, la CID condicionó su apoyo a la implementación de estas reformas equiparándolas al progreso. Desde 1990, se incorporó el concepto de desarrollo humano y sostenible a la agenda incorporando una visión reformista. Aunque estos adjetivos reflejaron la degradación del modelo hegemónico, significaron una estrategia de continuidad del

modelo al no cuestionar sus bases (Quintero, 2013). En los años 2000, tras una etapa de humanitarismo militar, surge la *securitización* del desarrollo a partir de la noción de que los países subdesarrollados son potencialmente conflictivos, pues la seguridad es un requisito para el desarrollo (Anderson y Williams, 2011). Con esto, la CID antepuso la agenda de seguridad internacional y condicionó la ayuda al cumplimiento de objetivos de seguridad, hecho que profundizó incluso más el imaginario de determinados Estados debían ser tutelados.

Actualmente, la Agenda 2030 se presenta como una mejora respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), buscan contribuir al desarrollo socioeconómico de los países menos favorecidos desde la responsabilidad compartida. Sin embargo, a pesar de su enfoque más amplio, se sigue promoviendo un desarrollo productivista que contradice la sostenibilidad y la equidad (Polvorinos, 2016). Igualmente, en esta línea de cambio, como alternativa a las relaciones Norte-Sur, se consolidan la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación triangular para promover la acción colectiva descentralizado. Con todo, estamos en un momento de crisis donde la agenda del desarrollo contemporánea refleja la continuidad de un proyecto de Modernidad que, además de enfrentar serias críticas, ha fracasado a lo largo del tiempo y donde las alternativas al desarrollo hegemónico no tienen tanta cabida aún.

3.3. DESCOLONIZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Descolonizar la cooperación internacional es fundamental para desmontar las jerarquías en torno al racismo estructural que perpetúan relaciones de poder desiguales entre el Norte y el Sur Global. Aunque el término es reciente, el carácter anticolonial de la descolonización responde a denuncias históricas contra la imposición de la civilización y el desarrollo como estándares de progreso. Esta demanda, encabezada por personas y movimientos sociales vinculadas al Sur Global, así como por la academia, exigen una cooperación más horizontal con base en la justicia histórica y la autonomía de los pueblos.

En primer lugar, la autocrítica es la práctica (Oxfam International, 2022; Peace Direct, 2020) esencial para reconocer la identidad y dinámicas

desde las que se construye el discurso, a nivel individual y colectivo, sobre la CID. De este modo, la introspección nos permite reflexionar sobre las relaciones de poder existentes, los silencios y entender que la cooperación no es neutral y que cualquier presencia en ella tampoco lo es, lo cual permite establecer políticas de reparación. Particularmente, este ejercicio implica reconocer que, históricamente, el aparato colonial impuso normas sobre lo que "debe ser", negando los modos de vida y epistemologías ancestrales en los territorios (Oxfam International, 2022).

En segundo lugar, a partir de este reconocimiento, se propone el fomento de una solidaridad transnacional comprometida que nos permita alejarnos del asistencialismo en la CID (Oxfam International, 2022). De este modo, el objetivo último, es reemplazar dichas intervenciones por el acompañamiento a los pueblos desde la horizontalidad, la no injerencia y el respeto mutuo con vistas a usar distintos espacios como altavoces a los liderazgos y las propuestas de las comunidades.

Aunque el enfoque de desarrollo ha cambiado, las lógicas de la Modernidad siguen presentes y continúan reforzando la superioridad occidental. Por ello, en cuanto a los actores que participación de la descolonización de la CID, es necesario considerar que “la cooperación no va a cambiar las cosas; quienes cambian las cosas son los pueblos. Por eso, la solidaridad, el acuerpamiento y la reciprocidad, junto con políticas de reparación dentro de la cooperación, son propuestas claves para la descolonización” (Oxfam International, 2022, 26m30s). Desde esta perspectiva, es necesario replantear las relaciones de poder que mantenemos en todos los espacios y considerar la descolonización como un proyecto de transformación de mundo.

4. EL ROL DE LAS ONGS EN EL PROCESO DE DESCOLONIZACIÓN

4.1. EL ROL TRANSFORMADOR DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs)

Inicialmente reconocidas por su estatus consultivo ante organismos multilaterales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han evolucionado hasta convertirse en actores clave de la CID, actuando

como plataformas intermediarias entre donantes y comunidades locales. En el contexto del Estado neoliberal, el rol del Tercer Sector ha sido crucial como altavoz para impulsar transformaciones en el ámbito internacional. Sin embargo, al margen de su naturaleza solidaria, es de reconocer que las ONGs están atravesadas por lógicas desiguales de poder, como cualquier otro actor de la cooperación, y también las reproducen por su dimensión social.

Esta realidad está presente en la evolución de las ONGs internacionales en tanto su forma de relacionarse con las comunidades locales y abordar los diferentes enfoques de desarrollo. Con antecedentes en el siglo XVIII, la consolidación de la ONGs se dio entre las guerras mundiales, el proceso de descolonización y la Guerra Fría. Desde entonces, según Calabuig y De Los Llanos (2010) y Mesa (2014) se diferencian tres generaciones clásicas de ONGs: 1) la primera, asistencialista, se enfocó en acciones humanitarias de corto plazo, 2) la segunda, desarrollista, priorizó la transferencia de recursos al Sur Global y 3) la tercera, surgida en los años 70, adoptó un enfoque político de denuncia y fomento de la participación de la sociedad civil. Todas estas generaciones siguen los modelos de desarrollo, pero no son profundamente críticas con el sistema.

Posteriormente, surgieron ONGs con una visión estructural de las problemáticas. Así, según Mesa (2014), la cuarta generación se orientó hacia el empoderamiento y la sostenibilidad mediante el trabajo en red, mientras que la quinta aboga por una gobernanza global y local basada en la corresponsabilidad Norte-Sur, priorizando el liderazgo de los titulares de derechos. Aunque esta clasificación refleja la trayectoria de las ONGs en paralelo a las agendas de desarrollo, estas entidades suelen integrar características de distintas generaciones. Con esto en mente, y reconociendo los imaginarios y dinámicas presentes en las entidades, es necesario explorar qué posibilidades prestan para el cambio.

4.2. LA COLONIALIDAD DE LAS ONGs

La colonialidad en el ámbito de las ONGs se refiere a la reproducción de relaciones de superioridad y subordinación entre Occidente y el resto, con base en el racismo estructural. En este sentido, la colonialidad puede expresarse en ámbitos tan variados como “la recaudación de

fondos, el financiamiento, las alianzas con actores locales, la generación y análisis de conocimiento, las estructuras y estrategias organizativas, al igual que los procesos de reclutamiento y el lenguaje empleado” (Peace Direct, 2020, p.6). Aunque esta lista es amplia y transversal, destaca la importancia de analizar las relaciones de poder en el proceso de toma de decisiones y en la interacción con las comunidades socias. Considerando la relación entre conocimiento y poder, Cascant-Sempere (2024) propone evaluar la colonialidad en las ONGs a dos niveles: 1) análisis organizativo-estructural refiere al análisis de organigramas, procesos de toma de decisiones, presupuestos, además de las redes y alianzas de las ONGs, y 2) análisis cultural corresponde a los liderazgos, lenguaje e imágenes usadas, además de la cultura de aprendizaje y los valores de la entidad.

En primer lugar, bajo la dimensión organizativo-estructural, el análisis de las relaciones de poder en la toma de decisiones dentro de las entidades radica en quién y desde dónde se toman las decisiones, especialmente cuando estas decisiones impactan directamente en las vidas de las comunidades con las que trabajan las entidades. Actualmente, como señala Cascant-Sempere (2024), “los recursos estratégicos y la toma de decisiones siguen siendo racial y geográficamente desiguales, permaneciendo en manos de personal blanco que trabaja para donantes y grandes ONGs, ubicados generalmente en países de altos ingresos y antiguas potencias colonizadoras” (p. 7). Esta distribución no solo reproduce la estructura Norte-Sur, donde el Norte decide y el Sur ejecuta, sino que no permite entender las necesidades reales, la cultura y contexto de país, además de las dinámicas sociales del territorio. Cuando se pide modificar estas relaciones, no se busca *localizar* los procesos de toma de decisiones integrando a personas del Sur en estructuras prefijadas (Peace Direct, 2023; Darnal, 2024), sino principalmente reconocer las estructuras que permiten la distribución del poder existente y la consideración de las iniciativas que ya existen en los territorios.

En este sentido, es prioritario abordar las estructuras de poder dentro de las ONGs, ya que la descolonización no se reduce a promover la inclusión, la diversidad o consultas simbólicas, sino que implica reconocer que la CID no es neutral y que, por lo tanto, quién haga parte de ella

está directamente involucrado y tiene una responsabilidad. Sin embargo, el reconocimiento de este problema estructural es un reto de por sí. Un estudio reciente, basado en una muestra de 458 respuestas de personal de ONGs del Norte y Sur Global sobre descolonización, mostró que, aunque existe conciencia del problema, se percibe como algo ajeno (Banks et al, 2024). Sin embargo, este mismo estudio determinó que solo un tercio de las ONGs del Norte consideraban sus relaciones de trabajo como “muy” desiguales, mientras que casi la mitad de los encuestados de ONGs del Sur reportan sentir una desigualdad significativa en sus alianzas con el Norte (Banks et al., 2024, p. 11).

En esta misma línea, es importante mencionar la dimensión financiera y de ejecución como parte de la colonialidad. Bajo la premisa de que quien controla el dinero controla el poder, y dado que la mayoría de los donantes son del Norte Global, persisten asimetrías a través de la condicionalidad de los fondos y la falta de financiamiento directo a organizaciones locales del Sur (Banks et al., 2024). Sumado a esto, la burocracia excesiva y los complejos procesos administrativos en los procesos de financiación también impiden que los movimientos de base cumplan con los requisitos y pasos para acceder a fondos. Cabe mencionar también que esto puede ser una carga extra cuando las organizaciones de base realizan otras acciones. Finalmente, esto limita su elegibilidad y termina favoreciendo a las mismas organizaciones, más grandes y con estructuras administrativas más consolidadas, dejando fuera a aquellas más pequeñas, muy a pesar de que estas tengan un gran impacto en las comunidades (Peace Direct, 2020; Darnal, 2024).

Con todo esto, posteriormente, estas dinámicas continúan en la ejecución de proyectos cuando ONGs buscan “socios implementadores” para ejecutar sus proyectos (Peace Direct, 2020; 11.11.11, 2021), diseñados en el Norte, pero donde los socios no tienen participación más allá de la implementación. A nivel técnico, pero especialmente a nivel social y cultural, estas prácticas devalúan el conocimiento y capacidades de las socias dentro del sistema. Se establece así una contradicción donde las socias son capaces de ejecutar proyectos, pero no de diseñarlos o gestionarlos de forma independiente. Esta dinámica también se materializa en la contratación de expatriados, que usualmente terminan siendo del

Norte global, como "expertos" para trabajar en los territorios antes que realizar este proceso localmente (Peace Direct, 2020; 11.11.11., 2021). Cabe destacar cómo estas prácticas reproducen el racismo estructural, ya que, a nivel operativo, los expatriados suelen beneficiarse de ventajas fiscales, salarios altos y de un mayor reconocimiento social. En contraste, el conocimiento de los trabajadores locales tiende a ser infravalorado, reciben salarios inferiores y carecen de beneficios adicionales. Además, mientras los expatriados gozan de movilidad y protección, los trabajadores locales enfrentan las dificultades propias de sus contextos nacionales sin contar con las mismas garantías.

Asimismo, la parte cultural de la colonialidad se manifiesta en la reproducción de imaginarios de la Modernidad. Ante esto, es vital reconocer que vivimos en sociedades que no son neutras, y cuyo lenguaje, instituciones y relaciones están moldeadas por procesos políticos e históricos. Dicho esto, incluso el uso de un lenguaje aparentemente técnico refleja formas particulares de entender y mirar el mundo y a sus gentes, siendo importante revisarlo para no imponer una visión específica y tampoco homogenizar la diversidad cultural. El uso de términos como "tercer mundo", "el terreno", "experto de campo", "creación de capacidades" y "beneficiarios" reflejan esta asimetría, ya no solo en un contexto de naturaleza aparentemente desconocida o salvaje, sino a través de la deshumanización y la falta de competencias y agencia de las gentes a las que se refieren (Kapazoglou y Goris, 2022; Peace Direct, 2020).

Sumado a esto, las campañas de comunicación de las ONGs y de personas voluntarias continúan profundizando prejuicios y estereotipos a través de imágenes y mensajes de sensibilización. En ocasiones, estas campañas reproducen la narrativa de la "pesada carga del hombre blanco" donde el Norte Global se erige como un salvador que rescata a los sujetos no-blancos (Peace Direct, 2020; 11.11.11, 2021). Esta mirada, llena de una carga histórica colonial vinculada a la misión civilizadora, se hace presente desde el complejo del salvador blanco. En este marco, también se esencializa a las poblaciones del Sur como seres indefensos, siendo estas representadas sobre todo a través de imágenes de mujeres e infancias en situaciones de extrema vulnerabilidad. Por ello, es necesario problematizar este tipo de representación, ya que lejos de

considerar la dignidad y humanidad de las personas, se perpetúa una visión en la que las gentes del Sur son objetos pasivos y necesitados de ayuda externa, mientras que las personas del Norte son idealizadas como heroínas y eterna bondad.

La colonialidad está presente en múltiples prácticas y formas dentro de la CID, desde la mirada con la que construimos al sujeto *otro* hasta las estructuras visibles organizativas y de toma de decisiones. En la medida que esta mentalidad ha sido interiorizada y naturalizada, el análisis de estas prácticas y valores requiere la creación de una hoja de ruta para el cambio.

4.3. LA DESCOLONIZACIÓN DE LAS ONGS

De la mano de iniciativas como #ShiftThePower o el Gran Pacto para la acción humanitaria, así como el trabajo de actores como *Acapacá* (anteriormente *The Sherwood Way*), *Peace Direct* y el *West Africa Civil Society Institute* (WACSI), además de la academia, se han propuesto una serie de recomendaciones para avanzar en la descolonización de la CID y las ONGs. Estas propuestas, pese a estar impulsadas principalmente por actores del Sur Global con vínculos en comunidades y organizaciones locales, no siempre pueden representar totalmente las voces de las comunidades involucradas, por lo que se recomienda tratar cada proceso de forma específica, siendo crucial para esta tarea asegurar espacios donde las comunidades puedan ser compartir sus propuestas. Ante esto, resulta primordial reconocer que las soluciones están en “quienes tienen la sabiduría para decidir y quienes están organizados en el territorio a través de la memoria y sus propios cuerpos” (Oxfam International, 2022, 28m30s).

En primer lugar, retomando algunos puntos mencionados previamente, la descolonización requiere de un ejercicio consciente de reflexión y autocrítica para el reconocimiento de nuestro lugar de enunciación y de las dinámicas de poder que atravesamos desde una perspectiva interseccional. Este proceso no puede entenderse de forma aislada, sino como un compromiso continuado en el tiempo. Un paso inicial para enfrentar el entramado Modernidad/Colonialidad puede realizarse mediante un pronunciamiento público en el que la entidad reconozca su

posición dentro del sector, además de un diagnóstico sobre aquellas prácticas o elementos que reproduzcan de colonialidad que reproducen (Peace Direct, 2020). Aparte de este paso, debe añadirse un compromiso explícito o propuestas concretas de forma transversal y en un tiempo definido. Asimismo, este compromiso debe de integrar esta reflexión en la cultura de la ONG con el fin de promover espacios de diálogo que involucren al personal interno y a las comunidades con las que trabajan (Kapazoglou y Goris, 2022; Peace Direct, 2020). Solo entonces, podrán valorar sus percepciones y experiencias de trabajo para construir otro tipo de alianzas.

En segundo lugar, también es necesario plantear narrativas e imaginarios distintos. Para ello, se plantea el uso de nuevos términos con enfoque decolonial, intercultural y de derechos humanos ajustados a las realidades locales, no sin antes realizar un análisis crítico de la terminología. En este sentido, también se busca emprender un proceso consultivo con cada comunidad, donde se pregunte si quieren hablar o cómo quieren ser nombradas y en qué espacios (Peace Direct, 2020). Esto también tiene que trasladarse a las metodologías de trabajo, donde el respeto a cada forma de vida y pensamiento sea el principio rector. Esto puede conseguirse, al ajustar las formas de trabajo, por ejemplo, a través de considerar la dimensión comunitaria de los procesos, metodologías de transmisión oral o formas diferenciadas de comunicación con las personas que no pertenecen a las comunidades, tal vez a través de liderazgos locales. Es decir, hay que ajustarse a cada contexto y considerar que el rol de las ONGs es el de plataformas de facilitación. Por ello, es fundamental que las narrativas e imágenes utilizadas también sean coherentes y basadas en la dignidad de las personas y comunidades con las que se acompaña.

Por último, aunque generalmente se atribuyen las limitaciones de la descolonización al poder financiero, son necesarios mecanismos de financiación más flexibles, locales y participativos. La flexibilidad en el uso de subvenciones por parte de organizaciones comunitarias no solo promueve una toma de decisiones más autónoma, sino que también fomenta un enfoque más colaborativo y alineado con sus prioridades. De esta forma, las organizaciones pueden compatibilizar todos los

procesos administrativo-financieros y programáticos con sus acciones de fondo. Este giro, también debe reflejarse en la adaptación de los requisitos y procesos de rendición de cuentas a las organizaciones de base y locales, así como en la revisión de los criterios de elegibilidad en las convocatorias de financiación (Peace Direct, 2022).

En este contexto, donde se busca llegar a las organizaciones de base es fundamental que estas medidas trasciendan el discurso, pues actualmente los donantes priorizan a las ONGs, cuya labor se ajusta más a las exigencias administrativas, por encima de los movimientos de base (Beraia y Yavuz, 2019). Esta práctica perpetúa desigualdades y restringe el acceso directo a los recursos para las comunidades, limitándose en muchos casos a un único grupo que accede a dichas financiaciones. Es decir, la participación no debe ampliarse solo dentro de los grupos que acceden a financiación, sino a aquellos que aún no lo hacen, por lo que incorporar un enfoque participativo, es un paso necesario para la co-creación y la redistribución del poder.

Es importante destacar que algunas ONGs ya están liderando esfuerzos hacia la descolonización, como es el caso de Oxfam International y ActionAid International. De hecho, esta segunda es un ejemplo, ya que la organización ha promovido una mayor presencia de líderes del Sur Global en sus oficinas territoriales, han fomentado una cultura interna de pensamiento crítico y priorizaron la participación de líderes del Sur, movimientos sociales y comunidades en la entidad (Cascant-Sempere, 2024). La descolonización ya es una realidad tangible por lo que es necesario seguir deconstruyéndonos e iniciando el debate hacia otros ámbitos paralelos, como la acción humanitaria y la construcción de paz.

5. CONCLUSIONES

El concepto de desarrollo se ha consolidado como un metarrelato que presenta la modernidad como el proyecto último y universal de la humanidad. Sin embargo, esta noción no responde a un proceso global, sino que está sustentado en el discurso de excepcionalidad europea vigente desde la invasión colonial en 1492. Solo entonces, Occidente

puede erigirse como el centro del mundo mediante el despojo y la dominación de quienes identifica como no-modernos.

En la medida que dichas relaciones siguen presentes, lo cual se estructura desde el racismo estructural, la descolonización representa un giro epistemológico y ontológico hacia la coexistencia de realidades y el fin de asimetrías. Este proceso colectivo basado en una mirada desde la solidaridad, la diferencia y el respeto, ya es una realidad.

Dentro de la Cooperación internacional al desarrollo también está imbuido por las lógicas de la colonialidad. La cooperación, lejos de ser una respuesta neutral a las desigualdades globales, también reproduce el discurso de la Modernidad y relaciones asimétricas de superioridad y subordinación. De esta forma, sin desvirtuar los logros de la cooperación, es crucial un análisis crítico de sus agendas y relaciones para repensar el sector. De lo contrario, la cooperación seguirá siendo un parche dentro del discurso altruista de los poderes hegemónicos.

En consecuencia, las ONGs internacionales, como actores con legitimidad internacional y contacto directo con las comunidades locales, son estratégicas para esta tarea. Para ello, deben descolonizar su estructura organizativa y cultura con el objetivo de establecer alianzas más horizontales y respetuosas con las comunidades locales para abordar la desigualdad de forma conjunta. Esta responsabilidad es compartida y no recae solo en las ONGs, sino en todos los actores del sector y en cada individuo. Así, la descolonización implica un compromiso con un futuro diverso que desafíe las relaciones de poder desiguales y nos permita replantear el desarrollo más allá de su visión hegemónica.

6. REFERENCIAS

- Anderson, S. y Williams, J. (2011) The Securitization of Development Policy or the Developmentalization of Security Policy? *Legitimacy, Public Opinion, and the EU External Action Service(EAS)*. <https://bitly.cx/bdjz>
- Asprella, E. y Schulz, J. (2020). Colonialidad del saber, epistemologías del sur y pensamiento decolonial: Crisis y oportunidades en la configuración de un nuevo orden mundial. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, (57), 177-196.

- Banks, N., Bukenya, B., Elbers, W., Kanya, I., Schulpen, L., Van Selms, G., Van Wessel, M. y Yeboah, T. (2024). *Where do we go from here? Navigating power inequalities between development NGOs in the aid system*. <https://edepot.wur.nl/646455>
- Ba-Sow, C. (2016). *Cooperación al desarrollo y derechos humanos (en el ámbito de las relaciones internacionales)* [Tesis de doctorado, Universidad De Jaen]. RUJA: Repositorio Institucional de Producción Científica
- Beraia, A., Yavuz, H. y Dilanyan, S. (2019). Beyond NGOs: Decolonizing Peacebuilding and Human Rights. *Caucasus Edition. Journal for conflict transformation*. <https://bitly.cx/HPoO>
- Calabuig, C. Y De Los Llanos, M. (2010). La Cooperación Internacional Para El Desarrollo. *Editorial Universitat Politècnica De València* <Http://Www.Upv.Es/Upl/U0566378.Pdf>
- Cascant-Sempere, M. (2024). Race matters: The long walk to decolonizing development NGOs. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 10(1), 71–89. <https://doi.org/10.20899/jpna.w5sxd64>
- Castro-Gómez, S. (2000). Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro”. En Lander, E. (Eds.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales perspectivas latinoamericanas*, (88-98), CLACSO.
- Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, (24), 99–116. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2013.24.006>
- Darnal, A. (2024). Decolonising Aid: Moving Beyond International Aid Intermediaries. *Observer Research Foundation*. <https://bitly.cx/TwNb>
- De Souza, J. (2009). La Farsa del “Desarrollo”. Del colonialismo imperial al imperialismo sin colonias. *Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y Cooperación Internacional*.
- Duarte, L. y González, C. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), 117-131.
- Dussel, E. (2000). Europa, modernidad y eurocentrismo. En Lander, E. (Ed.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. (24-33). CLACSO.
- Galán, M., y Sanahuja, J. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Cideal.
- Garduño, E. (2015). La Conquista de América. El problema del otro. *Culturales*, 6(12), 181–197. <https://bitly.cx/bUp6B1>

- Grosfoguel, R. (2012). El concepto de «racismo» en Michel Foucault y Frantz Fanon: teorizar desde la zona del ser o desde la zona del no-ser. *Tabula Rasa*, 16(2012), 79-102. <https://doi.org/10.25058/20112742.112>
- Grosfoguel, R., (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, (4), 17-46. <https://doi.org/10.25058/20112742.245>
- Kapazoglou, M. y Goris, Y. (2022). *Descolonización de la cooperación al desarrollo. El futuro es ahora: rutas viables hacia un sector de desarrollo descolonizado*. <https://bitly.cx/4LvHMI>
- Lo Brutto, G. (2017). A propósito de la cooperación internacional y del desarrollo: Una visión más realista. En R. Domínguez y G. Rodríguez Albor (Eds.), *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica* (p. 55). Uniautónoma.
- Maldonado-Torres, N. (2007). *Del mito de la democracia racial a la descolonización del poder, del ser, y del conocer*. <https://bitly.cx/qSMrk>
- Maldonado-Torres, N., (2008). La descolonización y el giro des-colonial. *Tabula Rasa*, (9), 61-72.
- Mesa, M. (2014). Precedentes Y Evolución De La Educación Para El Desarrollo: Un Modelo De Cinco Generaciones. *Sinergias* (1), 23-56. <https://bitly.cx/I0JRnI>
- Mújica, J., y Fabelo, J. (2019). La colonialidad del ser: la infravaloración de la vida humana en el sur-global. *Estudios De Filosofía Práctica E Historia De Las Ideas*, 21 (2019), 1-9.
- Oxfam International. (24 de mayo de 2022). *Descolonizar la cooperación y la práctica feminista* [Archivo de video]. Youtube. <https://bitly.cx/nNACxX>
- Peace Direct. (2020). *Descolonización De La Ayuda Y Consolidación De La Paz. Informe Ejecutivo*. <https://bitly.cx/M26or>
- Peace Direct. (2023). *Transformación De Las Asociaciones En La Cooperación Internacional: Informe Ejecutivo*. <https://bitly.cx/FyMdm>
- Polo, J. y Gómez, M. (2019). Modernidad y colonialidad en América Latina. ¿Un binomio indisoluble? Reflexiones en torno a las propuestas de Walter Dignolo. *Revista De Estudios Sociales*, 1(69), 2-13. <https://doi.org/10.7440/res69.2019.01>
- Polvorinos, M. (2016). Análisis Crítico De La Situación Actual De La Cooperación Internacional Al Desarrollo, Las Metas Y Los Retos Planteados. *Bulería*, 1-17. <https://Buleria.Unileon.Es/>
- Querejazu, A. (2016). Violencias encubiertas de la gobernanza global. *Estudios Políticos*, 49, pp. 148-166. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a08>

- Quijano, A. (2000). ¡Qué tal raza! *Revista del CESLA*. 3(2000), 192-200.
- Quintero, P. (2014). Desarrollo, modernidad y colonialidad. *Antropología Experimental*, 13. <https://bitly.cx/a5A8c>
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Catarata.
- Ruiz-Giménez, I. (2005). *La historia de la intervención humanitaria: El imperialismo altruista*. Catarata.
- Tuck, E. y Yang, K. (2021). La descolonización no es una metáfora. *Tabula Rasa*, 38, 61-111. <https://doi.org/10.25058/20112742.n38.04>
- Walsh, C. (2017). *Entretejiendo lo pedagógico y lo decolonial: Luchas, caminos y siembras de reflexión-acción para resistir, (re)existir y (re)vivir*. Alternativas.
- 11.11.11. (2021). *¡A descolonizar Ya! Guía de inspiración para descolonizar*. <https://bitly.cx/elav>

LAS DEMOCRACIAS ILIBERALES EN LA UNIÓN EUROPEA

MARÍA DEL CARMEN SEGURA CUENCA
Universidad Miguel Hernández de Elche

ENRIQUE CONEJERO PAZ
Universidad Miguel Hernández de Elche

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de las democracias iliberales en la Unión Europea (UE) se ha convertido en un tema relevante para investigadores y especialistas en política europea, ya que plantea un reto directo a los principios fundacionales del bloque²¹⁶. Según Zakaria (2020), la democracia iliberal se refiere a un sistema en el cual, aunque existen procesos electorales, se limita la protección de derechos fundamentales y la independencia de las instituciones, como el poder judicial y los medios de comunicación. Estos gobiernos, de acuerdo con Müller (2021), contradicen el modelo de democracia liberal al tiempo que se mantienen formalmente dentro de un marco democrático. Así, los valores de democracia y derechos humanos promovidos por la UE se ven socavados, generando tensiones internas y cuestionamientos sobre cómo la misma debería responder a este fenómeno sin comprometer su unidad.

El auge de gobiernos iliberales en países como Hungría y Polonia evidencia las limitaciones de los mecanismos actuales de la UE para asegurar el respeto a los principios democráticos entre sus miembros. En este sentido, Krastev y Holmes (2019) sostienen que, aunque los

²¹⁶ En este sentido, Moreno (2021), revisa cronológicamente los pasos en la construcción de regímenes iliberales, sus recursos y estrategias, con un enfoque particular en la política húngara de la última década. Por otra parte, Gómez y Álvarez (2021), analizan como Hungría y Polonia han avanzado en su camino hacia el iliberalismo constitucional, dificultando el restablecimiento de la democracia liberal.

Estados miembros están comprometidos con estos principios, la falta de herramientas efectivas ha permitido que algunos gobiernos implementen reformas contrarias a estos valores, consolidando un poder ejecutivo dominante y debilitando contrapesos institucionales. Este contexto plantea dudas sobre la capacidad de la UE para actuar como garante de los derechos democráticos y la efectividad de sus herramientas de supervisión y sanción, un aspecto crucial que señalan Pech y Scheppele (2020) como esenciales para el futuro de la organización.

Por otra parte, Eatwell y Goodwin (2018) han analizado cómo estos modelos de gobierno emergen en contextos de creciente descontento social y desafección hacia las élites políticas tradicionales. Este descontento, alimentado por movimientos nacionalistas y populistas, utiliza temas como la migración, la globalización y la soberanía nacional para justificar políticas restrictivas.

En efecto, Orbán en Hungría y Kaczyński en Polonia han promovido la narrativa de la soberanía nacional como respuesta a lo que describen como una amenaza liberal europea a la identidad y estabilidad nacional. Esta estrategia, como señala V-Dem Institute (2021), ha profundizado la polarización en sus respectivos países y limitado la influencia de la UE, planteando una amenaza significativa al consenso europeo.

Una característica clave de estas democracias iliberales es el debilitamiento de los sistemas de pesos y contrapesos como un riesgo de erosión del Estado de derecho. El gobierno de Polonia, por ejemplo, ha promulgado reformas que comprometen la independencia judicial, permitiendo al Ejecutivo influir en los nombramientos y en los procesos legales. Estos cambios, según Bugaric y Ginsburg (2021), limitan las garantías democráticas y reducen el rol de los medios de comunicación y la sociedad civil, los cuales actúan como contrapesos naturales en una democracia saludable.

Esta expansión de políticas iliberales en la UE también ha afectado las relaciones entre los Estados miembros, generando divisiones entre aquellos que defienden los valores liberales y los que optan por una visión de autonomía y no interferencia en asuntos internos. En este sentido, Kochenov (2021), apunta que la falta de consenso en la respuesta

a estas políticas dificulta la cohesión en temas clave, incrementando las tensiones dentro de la UE. La posibilidad de una fragmentación dentro del Unión, donde ciertos países buscan una mayor integración mientras otros adoptan políticas más nacionalistas, plantea una amenaza a la unidad de la UE y a su estructura política, una preocupación que señala Kelemen (2020) como crítica en la evolución del proyecto europeo.

En este sentido señala que “la UE parece estar atrapada en una trampa de autocracia, y hay pocas razones para creer que escapará de ella en el corto plazo. Al contrario, los recientes y preocupantes desarrollos en Polonia, Rumanía, Bulgaria y Malta sugieren que los aspirantes a autócratas en toda Europa han tomado nota de la lección de que la UE puede tolerar un retroceso significativo en democracia y Estado de derecho.” (Kemelen, 2020, p. 15)

Ante este panorama, la Unión Europea enfrenta un reto existencial respecto a su identidad y misión. Kochenov y Bárd (2021) sugieren que, aunque la UE ha intentado desarrollar mecanismos para sancionar a los países que violan los principios democráticos, como el artículo 7 del Tratado de la UE, la necesidad de unanimidad entre los Estados limita su eficacia. Esta situación ha llevado a reflexionar sobre la reforma de las estructuras de gobernanza de la UE para permitir respuestas más firmes frente a los desafíos que presentan las democracias iliberales. La cuestión de cómo defender los valores democráticos sin interferir en la soberanía nacional es un dilema crucial, cuya resolución determinará el futuro del proyecto europeo en el siglo XXI.

2. SOBRE EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA ILIBERAL

El concepto de democracia iliberal ha cobrado importancia en el análisis político contemporáneo, especialmente en el contexto europeo, debido a su creciente adopción en países que mantienen prácticas democráticas pero que erosionan derechos y libertades fundamentales. El término, acuñado por Fareed Zakaria (1997) y retomado por diversos autores en la última década, se refiere a regímenes que celebran elecciones y preservan algunas instituciones democráticas, pero limitan sistemáticamente la independencia judicial, la libertad de prensa y los derechos

civiles. En este sentido, Zakaria (2020) afirma que esta situación genera una contradicción en los términos y plantea un dilema para las democracias liberales globales sobre cómo relacionarse con estos Estados, argumentando que la pandemia de la COVID-19 ha exacerbado tendencias autoritarias en ciertos gobiernos, que han utilizado la crisis sanitaria como pretexto para consolidar su poder y debilitar instituciones democráticas.

Uno de los principales argumentos que sostienen los líderes de la democracia iliberal, como Orbán en Hungría, es que este modelo permite una mayor protección de los valores nacionales y culturales frente a lo que consideran una imposición de los principios liberales occidentales. Según Krastev y Holmes (2019), estos líderes justifican la limitación de derechos y libertades individuales como una manera de proteger la soberanía y la identidad cultural del país.

Sin embargo, esta postura ha sido criticada por autores como Müller (2021), que sostiene que el concepto de democracia iliberal enmascara prácticas autoritarias y opresivas, que instrumentalizan la soberanía popular como justificación para debilitar los sistemas de pesos y contrapesos, erosionando así las instituciones democráticas fundamentales. Este enfoque permite a los gobernantes consolidar su poder mientras mantienen una fachada democrática, lo que representa una amenaza significativa para la integridad de las democracias liberales.

Al respecto, Eatwell y Goodwin (2018) plantean que la popularidad de la democracia iliberal está vinculada al auge del populismo²¹⁷, un fenómeno que explota la desconfianza en las élites políticas tradicionales y promueve la centralización del poder en líderes anticorrupción o patriotas. Este populismo iliberal tiende a representar al pueblo como una entidad homogénea, en oposición a instituciones y normas que defienden el pluralismo y los derechos de las minorías. En este sentido, la democracia iliberal no solo plantea una amenaza a la gobernanza

²¹⁷ En este sentido, Mudde (2023) argumenta que el populismo, al enfatizar la soberanía popular y el gobierno de la mayoría, se opone a los principios del liberalismo democrático, lo que ha llevado a la aparición de regímenes que, aunque democráticos en su origen, carecen de las garantías liberales tradicionales.

pluralista, sino que, como advierte Mounk (2018), promueve un tipo de política excluyente que ve en el disenso una amenaza y no una parte natural de la democracia.

Las democracias iliberales han sido ampliamente criticadas por limitar la libertad de prensa y la independencia judicial, elementos fundamentales en una democracia liberal. En Polonia, por ejemplo, Kelemen (2020) analiza cómo el partido gobernante ha implementado reformas que aumentan su control sobre el poder judicial y los medios de comunicación, restringiendo el papel de estos actores como contrapesos democráticos. Esta erosión institucional se traduce en un debilitamiento del Estado de derecho, lo que en última instancia pone en peligro la democracia misma al dificultar el acceso de los ciudadanos a información imparcial y al limitar su derecho a la justicia independiente.

En un análisis comparativo, Bugaric y Ginsburg (2021) destacan que la democracia iliberal no solo afecta a la política interna, sino que también plantea retos para el orden internacional, particularmente en la Unión Europea, donde varios países miembros están adoptando prácticas iliberales. Según estos autores, la proliferación de estos regímenes en Europa podría llevar a una fragmentación de la UE, debilitando los principios comunes de democracia y derechos humanos. Para ellos, el modelo iliberal en Europa representa un desafío directo a la cohesión del bloque, ya que algunos Estados optan por políticas nacionalistas que contravienen los valores compartidos de la integración europea.

Otro aspecto relevante de la democracia iliberal es su relación con la manipulación de procesos electorales y la reducción del espacio cívico. Como subrayan Levitsky y Ziblatt (2018), en muchos de estos regímenes se observa un uso de herramientas legales y burocráticas para restringir la participación de grupos opositores y dificultar la organización de la sociedad civil. A través de leyes de financiación y regulaciones estrictas, los gobiernos iliberales logran limitar el activismo ciudadano y la influencia de organizaciones no gubernamentales, lo que a su vez limita la capacidad de la sociedad para cuestionar y fiscalizar al gobierno.

Constituyendo un serio peligro de que este modelo “defectuoso” de democracia se extienda y sea adoptado como una forma legítima en otros

países, que al presentarse como una alternativa "soberana" frente a los modelos liberales, podría influir en otros regímenes en desarrollo que buscan una vía intermedia entre la democracia y el autoritarismo. La legitimación de la democracia iliberal representa un riesgo para el avance global de los derechos humanos y la democracia, promoviendo un retroceso en los logros obtenidos en décadas recientes (Zakaria, 1997; Krastev, 2016).

Finalmente, Müller (2021) plantea que la adopción de modelos iliberales en democracias europeas plantea una paradoja: estos regímenes siguen contando con el respaldo electoral de una parte importante de sus poblaciones, lo cual dificulta la intervención de organizaciones como la Unión Europea para restaurar los principios liberales sin violar la soberanía de los Estados. Esta paradoja, según Müller, pone en evidencia los límites del modelo liberal para abordar el surgimiento de democracias iliberales y plantea la necesidad de una reflexión profunda sobre los valores y principios que sustentan la democracia en el contexto contemporáneo.

3. EL CASO DE POLONIA

Polonia es un país orgulloso de sus mitos, paradojas y también de inconsistencias. Durante muchos años el pueblo polaco ha confundido la anarquía con democracia y, además, ha sido el primer país que celebró elecciones "libres" dentro del extinto bloque comunista (Zuzowski, 1998). Se puede considerar el país más "rebelde" al control soviético, por ejemplo, recordemos las revueltas populares de 1956, 1968, 1970, 1980, 1988-89 forzaron el cambio de liderazgo en el Partido Obrero Unificado Polaco en cuatro ocasiones (1956, 1970, 1980 y 1981).

En las elecciones fundacionales de la democracia en 1990, más de 90 partidos y grupos políticos se presentaron a competir por los 460 escaños del Sejm (Parlamento polaco). Los resultados electorales configuraron un sistema político altamente fragmentado, esto es, 29 partidos y movimientos políticos alcanzaron escaños en el Parlamento. Una nota distintiva fue la elevada abstención de las elecciones fundacionales (57 %), una explicación al bajo índice de participación tiene su origen en el

descontento popular por el deterioro en las condiciones de vida y el alto nivel de desempleo producido por las reformas económicas aplicadas.

En noviembre de ese año el presidente, Lech Walesa designó al profesor Bronislaw Geremek (Unión Democrática) para formar gobierno, pero tuvo que renunciar debido a la oposición de la derecha católica. Finalmente, en diciembre de 1991, el Sejm le dio el visto bueno a un gobierno de centro derecha (Unión Nacional Cristiana, Alianza del Centro y Alianza Campesina), encabezado por Jan Olszewski (Tworzecki, 1994).

Tras la adopción de la nueva Constitución en 1997, se estableció un sistema político multipartidista y se promovieron instituciones democráticas, con una clara orientación hacia Occidente. Polonia se unió a la OTAN en 1999 e ingresó a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, marcando un hito importante en su transición hacia una economía de mercado y en su integración en el contexto europeo. Este acontecimiento fue producto de años de reformas políticas y económicas con el objetivo de alinearse con los estándares de la UE en áreas como derechos humanos, economía y política exterior (Tokarczuk, 2002, Conejero, 2003). La entrada de Polonia a la Unión Europea no solo fortaleció sus relaciones comerciales y políticas, sino que también impulsó una transformación en su infraestructura, educación y calidad de vida para sus ciudadanos.

Sin embargo, la transición de Polonia hacia un modelo de democracia iliberal comenzó alrededor de 2015, con la llegada al poder del partido Ley y Justicia (PiS), liderado por Jarosław Kaczyński. Este partido, aunque inicialmente comprometido con los principios democráticos en su fundación, ha llevado a cabo una serie de reformas y políticas que han erosionado la independencia de las instituciones y los derechos fundamentales, en lo que muchos analistas consideran una transformación hacia un modelo de democracia iliberal (Stanley & Cześnik, 2019)

Según Kelemen (2020), el PiS ha consolidado el control sobre las instituciones democráticas clave, lo cual plantea una amenaza directa al Estado de derecho y a los valores democráticos establecidos en Polonia desde su adhesión a la Unión Europea. Uno de los hitos principales de

esta transformación fue la reforma judicial impulsada en 2017, que otorgó al gobierno mayor control sobre el sistema judicial.

La reforma permitió al Ejecutivo influir en el nombramiento y promoción de jueces, y creó una cámara disciplinaria especial para supervisar y sancionar a jueces y fiscales. De acuerdo con Sadurski (2019), esta reforma ha debilitado la independencia judicial en Polonia y ha puesto a los jueces en una posición vulnerable frente al poder político, lo cual compromete la separación de poderes y mina uno de los principios fundamentales de cualquier democracia liberal.

Además de las reformas judiciales, el PiS ha promovido una campaña contra los medios de comunicación independientes, limitando la libertad de prensa y el pluralismo informativo. Como señala Wójcik (2021), el gobierno ha buscado debilitar los medios críticos mediante la compra de grupos mediáticos por parte de empresas cercanas al partido, así como a través de regulaciones y controles administrativos. Esta situación ha creado un entorno mediático favorable al gobierno y ha reducido significativamente la capacidad de los medios para actuar como un contrapeso al poder. La presión sobre la prensa ha sido señalada por Reporteros Sin Fronteras (2021) como una de las razones por las cuales la libertad de prensa en Polonia se encuentra en riesgo.

En el ámbito de la sociedad civil, el gobierno polaco ha implementado una serie de medidas restrictivas que limitan la capacidad de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para operar y recibir financiamiento extranjero. En este sentido, Fomina y Kucharczyk (2020) explican que estas restricciones buscan debilitar a las ONG que critican al gobierno y defienden causas como los derechos humanos y la igualdad de género. Estas organizaciones han sido descritas por el gobierno como "agentes extranjeros" que intentan interferir en los asuntos internos del país, una retórica que se ha convertido en una herramienta para desacreditar a la sociedad civil y limitar su influencia en la esfera pública.

Otro hito relevante en la evolución de la democracia iliberal en Polonia fue la reforma del Tribunal Constitucional, que permitió al PiS influir en la composición y decisiones de esta corte. Según Pech y Scheppele (2020), el gobierno aprovechó esta reforma para consolidar su control

sobre el Tribunal Constitucional, limitando su capacidad para oponerse a las decisiones del Ejecutivo y del Legislativo. Este cambio ha reducido la función del Tribunal como garante de la constitucionalidad y ha facilitado la implementación de reformas que en otro contexto habrían sido consideradas inconstitucionales.

Las reformas educativas y culturales también han sido una herramienta clave en el desarrollo de la democracia iliberal en Polonia. Bajo el mandato del PiS, el sistema educativo ha sido reformado para incluir un enfoque en valores nacionales y tradicionales, lo cual ha generado críticas por su sesgo ideológico y su falta de inclusividad. En efecto, según Davies (2019) la política educativa busca crear una identidad nacional unificada, promoviendo un discurso que limita la diversidad y presenta una visión homogénea de la historia y cultura polaca. Esta ideologización de la educación ha sido vista como un intento de moldear a las futuras generaciones conforme a los ideales del partido gobernante.

En el ámbito de los derechos de las mujeres y la comunidad LGBTQ+, Polonia ha implementado políticas restrictivas que han llevado al país a enfrentarse a críticas internacionales. La prohibición casi total del aborto, establecida en 2020, es uno de los ejemplos más visibles de estas políticas. Esta medida, descrita por Korolczuk (2021), ha sido ampliamente criticada por limitar los derechos reproductivos de las mujeres y ha generado protestas masivas en todo el país. Asimismo, la retórica y las leyes anti-LGBTQ+ promovidas por el PiS han creado un ambiente hostil para la comunidad, dificultando la igualdad de derechos y promoviendo la discriminación.

La Unión Europea ha respondido a estos desarrollos con medidas de supervisión y sanciones, pero su efectividad ha sido limitada. Según Kochenov (2021), la falta de herramientas efectivas en la UE para intervenir en casos de violaciones al Estado de derecho ha permitido que Polonia avance en su agenda iliberal sin enfrentar consecuencias significativas. A pesar de la activación del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, que podría suspender ciertos derechos de Polonia dentro del bloque, la necesidad de unanimidad entre los Estados miembros para aplicar sanciones ha obstaculizado una respuesta contundente.

No obstante, el nuevo gobierno en Polonia ha generado expectativas tanto nacionales como internacionales sobre un posible cambio en el enfoque de la política polaca, especialmente respecto a la democracia iliberal que el partido Ley y Justicia (PiS) había consolidado en los últimos años. El cambio de administración abre la posibilidad de que Polonia retome un compromiso más sólido con los valores democráticos liberales, buscando reconstruir la independencia institucional y restaurar la confianza en los procesos democráticos.

Sin embargo, el nuevo liderazgo enfrenta el desafío de revertir o reformar las estructuras que fueron alteradas bajo el mandato iliberal, incluyendo las leyes que limitan la libertad de prensa y la autonomía judicial. Esta tarea no solo implicará reformas legislativas, sino también un esfuerzo por restaurar el equilibrio en la relación entre Polonia y la Unión Europea, que había sido tensa debido a las políticas del PiS. La comunidad internacional y los actores pro-democracia en Polonia observan con esperanza la posibilidad de una transformación hacia una gobernanza más transparente y democrática. Sin embargo, algunos analistas advierten que los cambios estructurales implementados por el PiS podrían presentar barreras significativas para el nuevo gobierno, que deberá gestionar una transición cuidadosa para evitar la polarización social y mantener la estabilidad política mientras trabaja hacia una mayor apertura y respeto por los derechos fundamentales.

En resumen, la evolución hacia una democracia iliberal en Polonia es un proceso que ha implicado una serie de reformas y políticas que han debilitado las bases de la democracia liberal en el país. Este desarrollo ha sido marcado por el control de instituciones judiciales, restricciones a los medios y la sociedad civil, y un enfoque en valores nacionales tradicionales que limita la diversidad y los derechos individuales. La transformación de Polonia hacia un modelo iliberal plantea un desafío significativo para la Unión Europea, ya que cuestiona su capacidad para mantener los principios democráticos entre sus Estados miembros y abre un debate sobre el futuro de la cohesión y los valores compartidos en la UE.

4. EL CASO DE HUNGRÍA

Después de la caída del Muro de Berlín, Hungría celebró sus primeras elecciones libres, entre marzo y abril de 1990, por primera vez en 45 años. En las elecciones fundacionales se registraron entre 160 y 180 partidos, el panorama resultante de las elecciones fundacionales dejó el sistema de partidos dominado por seis partidos.

Destacando los partidos que conformaron el gobierno, esto es, una tríada compuesta por el MDF²¹⁸, vencedor de las elecciones, en él que coexistían 4 tendencias: la nacional-populista, la democracia-cristiana, la liberal y la socialista; el KDNP, un partido de los considerados históricos, se etiquetaba como un partido cristiano ecuménico e independiente de las iglesias.

Por último, el tercer partido de gobierno, el Partido Independiente de los Pequeños Propietarios (FKgP), es de los considerados históricos y renace en abril de 1989, tiene su mayor base en el campesinado sin tradición en la oposición política durante los 42 años de régimen comunista, además es considerado un partido político de centro y cristiano, configurándose un sistema de partido de pluralismo moderado (Körönséyi, 1990)

También Hungría se incorporó a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, después de un proceso de transición que incluyó importantes reformas políticas, económicas y legales para cumplir con los requisitos de adhesión de la UE. No obstante, en los años posteriores, Hungría ha enfrentado críticas por retrocesos democráticos y por implementar políticas que algunos consideran contrarias a los principios de la UE (Grinberg, 2007) y Kovács, 2005).

A mayor abundamiento, tras la Gran Recesión de 2008, Viktor Orbán y su partido, Fidesz, comenzaron a ganar popularidad al prometer estabilidad y recuperación económica mediante un enfoque nacionalista y conservador. Aunque Fidesz había sido originalmente un partido liberal

²¹⁸ Magyar Demokrata Fórum (Foro Democrático Húngaro). Este partido, que fue fundado en 1987, desempeñó un papel importante en la transición a la democracia en Hungría. Encabezó el gobierno en coalición, su ideología se centraba en el conservadurismo y el nacionalismo moderado, y su liderazgo fue clave en los primeros pasos de Hungría hacia un sistema democrático multipartidista.

en los años 1990, bajo el liderazgo de Orbán giró hacia la derecha, abogando por una agenda de corte nacionalista y crítico con ciertas políticas de la UE. En 2010, Orbán y Fidesz obtuvieron una victoria decisiva que le permitió implementar una serie de reformas, iniciando lo que pasos hacia una democracia iliberal.

En este sentido, Orbán, en un discurso en 2014, fue uno de los primeros líderes europeos en autodefinirse como promotor de una "democracia iliberal", un modelo de gobierno que, si bien mantiene algunas características formales de la democracia, limita la independencia de las instituciones y restringe derechos fundamentales. Según Bozóki y Hegedüs (2018), este enfoque ha permitido a Orbán consolidar un poder casi absoluto al interior de Hungría, al tiempo que se enfrenta a críticas de la Unión Europea y la comunidad internacional por su desviación de los principios democráticos.

Uno de los hitos fundamentales en el desarrollo de la democracia iliberal húngara fue la reforma constitucional de 2011, que otorgó al gobierno de Orbán una mayor capacidad de control sobre diversas instituciones estatales. La nueva Constitución, aprobada sin consenso entre los partidos de la oposición, centralizó el poder en manos del Ejecutivo y permitió al partido Fidesz establecer normas que limitaban la capacidad de supervisión de otras ramas del gobierno. En este sentido, Jenne y Mudde (2021) señalan que estas reformas marcaron el inicio de un proceso sistemático de debilitamiento de la separación de poderes en Hungría, un elemento fundamental en cualquier democracia liberal.

La independencia judicial ha sido otra de las áreas afectadas en la evolución de la democracia iliberal en Hungría. Bajo el gobierno de Fidesz, se han implementado políticas para controlar el nombramiento de jueces y reducir la autonomía de los tribunales. En este sentido, Kelemen (2020) destaca que estos cambios han permitido al Ejecutivo influir de manera significativa en el sistema judicial, reduciendo su capacidad para actuar como un contrapeso efectivo. Esta centralización del poder judicial en Hungría ha suscitado preocupaciones sobre la vulnerabilidad de los derechos ciudadanos y el debilitamiento del Estado de derecho.

Otro hito relevante en el desarrollo de la democracia iliberal en Hungría es el control sobre los medios de comunicación. Desde que Orbán asumió el poder, su administración ha adoptado medidas para concentrar la propiedad de los medios en manos de aliados políticos y ha creado regulaciones que dificultan la operación de medios independientes. Según Polyak y Kaposi (2019), esta estrategia ha reducido significativamente el pluralismo informativo en Hungría y ha creado un entorno mediático que favorece al gobierno. La falta de una prensa independiente ha limitado la transparencia y la capacidad de la sociedad civil para cuestionar y monitorear las decisiones del gobierno.

La relación entre el gobierno húngaro y la sociedad civil también ha sido una parte clave de su evolución hacia una democracia iliberal. De esta forma, Fidesz ha promovido leyes restrictivas que dificultan la operación de organizaciones no gubernamentales, especialmente aquellas que reciben financiamiento extranjero y abogan por los derechos humanos y la democracia. Por otra parte, Sajo y Uitz (2021) argumentan que esta hostilidad hacia las ONG forma parte de una estrategia más amplia de Orbán para minimizar la influencia de actores externos y mantener un control total sobre la narrativa política dentro del país. Este enfoque ha aislado a la sociedad civil y ha reducido su capacidad para actuar como un contrapeso al poder gubernamental.

En el ámbito legislativo, el gobierno de Orbán ha utilizado su mayoría parlamentaria para aprobar rápidamente leyes que consolidan su control y dificultan la competencia política. Con la aprobación de leyes que modifican el sistema electoral y las condiciones de competencia, Fidesz ha creado un entorno político desfavorable para la oposición. Según Scheppele (2020) sostiene que estos cambios en el sistema electoral han facilitado la permanencia de Fidesz en el poder, consolidando un modelo de democracia en el cual las elecciones se celebran sin ofrecer igualdad de condiciones a todos los partidos.

El enfoque de Orbán hacia la inmigración y la política identitaria también ha sido un pilar de la democracia iliberal en Hungría. Su administración ha promovido políticas restrictivas contra la inmigración y ha desarrollado una narrativa en torno a la defensa de la cultura húngara frente a lo que describe como una amenaza extranjera. Según Krastev

y Holmes (2019), esta retórica ha fortalecido el apoyo de la base nacionalista de Orbán y ha justificado políticas que restringen los derechos de los migrantes, desviando la atención de otros problemas internos y consolidando su modelo autoritario.

Finalmente, la Unión Europea ha intentado responder a los desarrollos iliberales en Hungría mediante medidas de supervisión y sanción²¹⁹. Sin embargo, la efectividad de estas intervenciones ha sido limitada. Según Kochenov y Bárd (2021), la UE se enfrenta a desafíos internos para actuar de manera contundente contra Hungría debido a la falta de consenso entre los Estados miembros y la dificultad para aplicar el artículo 7, que suspendería ciertos derechos de Hungría en el bloque. La situación en Hungría plantea una prueba crucial para la Unión Europea en su capacidad de proteger los valores democráticos entre sus miembros y cuestiona su rol como garante de los principios de Estado de derecho en el continente.

5. OTRAS PINCELADAS DE DEMOCRACIA ILIBERAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Además de Hungría y Polonia, otros países de la Unión Europea han mostrado tendencias hacia modelos de democracia iliberal, aunque de maneras menos consolidadas o explícitas. En Rumanía, por ejemplo, se ha observado en la última década un debilitamiento de las instituciones democráticas a través de políticas que afectan la independencia judicial y la libertad de prensa. En efecto, según Mungiu-Pippidi (2019) destacan que los partidos en el poder han intentado limitar la influencia de jueces independientes y han promovido reformas que buscan proteger a sus miembros de investigaciones de corrupción. Esta tendencia iliberal en Rumanía refleja cómo el control sobre el poder judicial y la presión

²¹⁹ En 2022, la UE decidió congelar una parte de los fondos de cohesión destinados a Hungría, estimados en 7.500 millones de euros, debido a preocupaciones por corrupción y problemas de transparencia en la gestión de fondos comunitarios. Esta sanción financiera buscaba presionar a Hungría para que implemente reformas que aseguren el cumplimiento de los principios de estado de derecho.

sobre los medios son tácticas comunes para consolidar el poder, debilitando la estructura de pesos y contrapesos necesaria en una democracia.

Eslovenia es otro país en el que se han identificado tendencias iliberales en los últimos años, especialmente durante el gobierno de Janez Janša, quien ha adoptado políticas similares a las de Viktor Orbán en Hungría. Janša, un aliado cercano de Orbán, ha sido crítico de los medios independientes y ha promovido reformas que buscan centralizar el poder en el Ejecutivo. Según Bieber (2021), su administración ha intentado presionar a los medios críticos y ha utilizado redes sociales para desacreditar a periodistas, creando un ambiente de hostilidad hacia la prensa libre. Este enfoque hacia los medios refleja una estrategia compartida en las democracias iliberales, en la que la libertad de prensa se ve como una amenaza al poder y se busca controlar el flujo de información.

En Bulgaria, la democracia también ha experimentado retrocesos hacia un modelo más iliberal, caracterizado por la corrupción generalizada y el debilitamiento de las instituciones de supervisión. En este sentido, Ganev (2020) describe cómo la captura de las instituciones por parte de élites políticas y económicas ha comprometido la autonomía del poder judicial y ha permitido la consolidación de redes de influencia que operan sin transparencia. La falta de independencia judicial en Bulgaria y los vínculos entre el poder político y económico dificultan la rendición de cuentas y han generado descontento entre los ciudadanos, quienes ven cómo el sistema político se aleja de los principios democráticos que deberían guiar la administración pública.

Por otra parte, Eslovaquia, aunque ha avanzado en la lucha contra la corrupción, también ha experimentado momentos de tensión respecto a la independencia de sus instituciones y la presión sobre la prensa. Durante el gobierno de Robert Fico, las críticas hacia los medios de comunicación y el control sobre la judicatura fueron puntos clave de una estrategia que buscaba consolidar su influencia. Según Smilov y Jenne (2019), la retórica y políticas de Fico generaron preocupación en la UE sobre el posible desliz hacia un modelo iliberal. Sin embargo, la movilización de la sociedad civil y el activismo ciudadano lograron frenar algunas de estas tendencias, aunque los desafíos para mantener un sistema democrático sólido continúan presentes en el país.

En Croacia, aunque el modelo iliberal no está tan consolidado como en Hungría o Polonia, se han observado tendencias hacia el nacionalismo y políticas restrictivas contra ciertos grupos. Desde su ingreso a la UE, algunos gobiernos han promovido reformas en temas de derechos humanos y justicia que han generado preocupación en la Unión Europea, especialmente en cuanto a la protección de minorías y la independencia judicial. Según Štiks (2020), el uso del nacionalismo y la retórica de la identidad cultural son mecanismos que en Croacia buscan consolidar el apoyo interno, desviando la atención de problemas estructurales y promoviendo un ambiente menos pluralista en el ámbito político.

Finalmente, Italia también ha mostrado indicios de políticas iliberales, sobre todo durante el periodo en que la Liga y el Movimiento 5 Estrellas compartieron el poder. Durante ese tiempo, Matteo Salvini, líder de la Liga, impulsó políticas restrictivas hacia los inmigrantes y promovió una retórica que desafiaba abiertamente las normas y valores de la UE. Al respecto, Bulli y Soare (2019) señalan que, aunque Italia no consolidó un sistema iliberal, estas políticas restrictivas y la retórica de Salvini revelaron tendencias nacionalistas y autoritarias que, de consolidarse, podrían alejar a Italia de los principios democráticos liberales. Este caso muestra cómo, incluso en democracias consolidadas, existen riesgos de tendencias iliberales que pueden desafiar el orden democrático en momentos de crisis o cambio político.

6. CONCLUSIONES

Las democracias iliberales en Europa han generado un debate significativo sobre la naturaleza y la resiliencia de los sistemas democráticos dentro de la Unión Europea. Estos modelos, que se han consolidado en países como Hungría y Polonia, desafían la estructura liberal democrática al limitar la independencia de las instituciones y el pluralismo en el sistema de partidos. A pesar de operar dentro de marcos electorales, estos gobiernos han implementado reformas que debilitan los sistemas de contrapesos, concentrando el poder en el Ejecutivo y reduciendo la autonomía de las instancias judiciales y mediáticas. Este fenómeno

resalta las tensiones entre la soberanía nacional y los valores democráticos compartidos de la UE.

Un aspecto clave en la expansión de los modelos iliberales ha sido el debilitamiento del estado de derecho. Los gobiernos iliberales tienden a justificar estas reformas como necesarias para la protección de la soberanía y la identidad nacional frente a presuntas amenazas externas e internas. Sin embargo, la manipulación del poder judicial y las restricciones a la libertad de prensa cuestionan profundamente el compromiso de estos Estados con los principios democráticos, afectando el equilibrio de poder que es esencial para una democracia funcional.

La respuesta de la Unión Europea ha sido limitada, en parte debido a los requerimientos de unanimidad en el Consejo Europeo para aplicar sanciones como las previstas en el artículo 7. Este requisito ha obstaculizado una respuesta firme ante el retroceso democrático, permitiendo que las democracias iliberales se afiancen sin enfrentar consecuencias efectivas. La falta de acción contundente también refleja una carencia de herramientas efectivas para hacer cumplir los valores fundacionales de la UE, un desafío que cobra relevancia frente a la expansión de estos modelos en otros Estados miembros.

Las políticas nacionalistas e identitarias son otro elemento característico de las democracias iliberales. Estas políticas, que suelen incluir discursos contra inmigración y retórica sobre valores tradicionales, buscan consolidar el apoyo popular desviando la atención de problemas estructurales. Este enfoque no solo profundiza la polarización en la sociedad, sino que limita el espacio de diálogo y disenso, erosionando el pluralismo que es fundamental en una democracia sana. La instrumentalización del nacionalismo refuerza la posición de los líderes iliberales y restringe las oportunidades de los grupos de oposición para desafiar efectivamente el poder.

Otro pilar de la democracia liberal es la restricción del espacio cívico, que afecta directamente a la sociedad civil y a los medios de comunicación independientes. Las restricciones financieras y regulatorias hacia las organizaciones no gubernamentales y los periodistas críticos han consolidado un ambiente de censura y control que limita la capacidad

de estos actores para monitorear y cuestionar al gobierno. La eliminación de estos contrapesos naturales ha facilitado la consolidación del poder, reduciendo la transparencia y promoviendo un entorno hostil para la libertad de expresión.

El impacto de estos regímenes no se limita a sus fronteras; la expansión de políticas iliberales afecta la cohesión de la Unión Europea y su capacidad para actuar de manera unida en defensa de los valores democráticos. La normalización de estos modelos plantea una amenaza para el proyecto europeo al desafiar los principios de pluralismo, estado de derecho y derechos humanos. Si estos modelos continúan consolidándose, podrían inspirar a otros Estados a adoptar prácticas similares, promoviendo una tendencia de erosión democrática que comprometa la estabilidad política y social de la región.

Finalmente, la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2024 resalta la resonancia de este fenómeno más allá de Europa. Al igual que en las democracias iliberales europeas, Trump ha empleado una retórica nacionalista y ha cuestionado las instituciones y medios críticos, creando un entorno polarizado que limita el disenso. Este paralelismo sugiere que las democracias iliberales son una expresión de una tendencia global en la que los líderes nacionalistas buscan consolidar su poder mediante políticas que, aunque operan dentro de un marco democrático, restringen libertades y debilitan el estado de derecho. La situación actual plantea un reto significativo para las democracias liberales en su esfuerzo por defender sus valores en un entorno cada vez más receptivo a modelos autoritarios.

7. REFERENCIAS

- Bieber, F. (2020). Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans. *East European Politics*, 36(3), 337-354.
- Bozóki, A., & Hegedüs, D. (2018). An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. *Democratization*, 25(7), 1173-1189.
- Bugaric, B., & Ginsburg, T. (2021). The assault on postcommunist courts. *Journal of Democracy*, 32(3), 44-58.

- Bulli, V. F., & Soare, S. (2018). Immigration and the Refugee Crisis in a New Immigration Country: The Case of Italy. *Croatian and Comparative Public Administration*, 18(1), 105-124.
- Conejero, E. (2003). *Dinámica poscomunista: democratización y competitividad*. ECU.
- Davies, N. (2019). La construcción de la identidad nacional en la educación polaca: una visión crítica. *Revista de Estudios Polacos*, 12(1), 45-60.
- Eatwell, R., & Goodwin, M. (2018). *National populism: The revolt against liberal democracy*. Pelican Books.
- Fomina, J., & Kucharczyk, J. (2020). The Impact of Government Policies on NGOs in Poland: Restricting Space for Civil Society. *Journal of Civil Society Studies*, 16(3), 345-362.
- Ganev, V. I. (2020). The Rise of Kleptocratic Populism in Bulgaria. *East European Politics*, 36(2), 153-173.
- Gómez, J., & Álvarez, P. (2021). El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse. Las democracias iliberales en la Unión Europea. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8366786>.
- Grinberg, R. (2007). *Europe's Troubled Region: Economic Development, Institutional Reform, and Social Welfare in the Western Balkans and South East Europe*. Routledge.
- Jenne, E. K., & Mudde, C. (2012). Hungary's illiberal turn: Can outsiders help? *Journal of Democracy*, 23(3), 147-155.
- Kelemen, R. D. (2020). The European Union's authoritarian equilibrium. *Journal of European Public Policy*, 27(3), 481-499.
- Krastev, I. (2016). The specter haunting Europe: The strategy of authoritarian populism. *Journal of Democracy*, 27(4), 5-19.
- Krastev, I., & Holmes, S. (2019). *La luz que se apaga: Cómo Occidente ganó la Guerra Fría pero perdió la paz*. Debate.
- Kochenov, D. (2021). El Estado de Derecho como instrumento para reivindicar la supremacía. En J. I. Ugartemendia & A. Saiz Arnaiz (Eds.), *¿Está en peligro el Estado de Derecho en la Unión Europea?* (pp. 21-40). IVAP.
- Kochenov, D., & Bárd, P. (2021). The last soldier standing? Courts versus politicians and the rule of law crisis in the new member states of the EU. *European Yearbook of Constitutional Law*, 3, 243-283.
- Körösényi, A. (1990). Hungary. *Electoral Studies*, 9, 337-345.
- Krouwel, A. (2012). *Party Transformations in European Democracies*. State University of New York Press.

- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Luebbert, G. M. (1983). *Coalition Theory and Government Formation in*
- Moreno, M. (2021). *La dinámica de la democracia iliberal: un estudio de caso*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8374769.pdf>.
- Mungiu-Pippidi, A. (2019). *Europe's Burden: Promoting Good Governance Across Borders*. Cambridge University Press.
- Müller, W. C., & Meyer, T. M. (2011). Mutual veto? How coalitions work, En T. König, T., G. Tsebelis, y M. Debus (eds), *Reform Processes and Policy Change* (pp. 99-124). Springer.
- Mudde, C. (2023). Populismo en Europa: una respuesta democrática iliberal al liberalismo antidemocrático. *Revista Española de Ciencia Política*, (4), 15-33.
- Mounk, Y. (2018). *El pueblo contra la democracia: Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*. Ediciones Paidós.
- Pech, L., & Scheppele, K. L. (2020). "Illiberalism within: Rule of law backsliding in the EU". *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 22, 3-47. <https://doi.org/10.1017/cel.2020.1>
- Reporteros Sin Fronteras. (2021). *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2021: Periodismo, una vacuna contra la desinformación vetada en más de 130 países*. Recuperado de <https://rsf.org/es/clasificaci%C3%B3n-mundial-de-la-libertad-de-prensa-2021-periodismo-una-vacuna-contr-la-desinformaci%C3%B3n>.
- Sadurski, W. (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford University Press.
- Scheppele, K. L. (2022). How Viktor Orbán Wins. *Journal of Democracy*, 33(3), 35-50.
- Smilov, D., & Jenne, E. K. (2019). Slovakia's Democratic Decline. *Journal of Democracy*, 30(3), 78-92.
- Stanley, B., & Czeńnik, M. (2019). Populism in Poland. In *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 382-403). Oxford University Press.
- Štikš, I. (2020). The Rise of the Far-Right in Croatia. *Journal of Contemporary European Studies*, 28(4), 483-498.
- Tokarczuk, O. (2002). *House of Day, House of Night*. Northwestern University Press.
- Kovács, M. (2005). *The EU's Eastern Enlargement and its Impact on Hungary*. Palgrave Macmillan

- Tworzecki, H. (1994). The Polish Parliamentary Elections of 1993. *Electoral Studies*, 13(2:), 180-185.
- V-Dem Institute. (2021). Autocratization turns viral: Democracy report 2021. University of Gothenburg.
- Wilson, A. (2009). Coalition Formation and Party Systems in the Italian Regions, *Regional and Federal Studies*, 19(1), 57-72.
<https://doi.org/10.1080/13597560802692298>.
- Wójcik, M. (2021). El control gubernamental de los medios en Polonia: estrategias y consecuencias. *Revista de Estudios Europeos*, 15(2), 45-60.
- Zakaria, F. (2020). The pandemic and political order: It takes a state. *Foreign Affairs*, 99(4), 10-24
- Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43

