



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

Gobernar la desorganización global: Europa, élites políticas, Derechos Humanos y nuevos retos sociales en el siglo XXI

Coords.

Alfonso Chaves-Montero
Víctor Renobell Santaren

Dykinson, S.L.

GOBERNAR LA DESORGANIZACIÓN GLOBAL:
EUROPA, ÉLITES POLÍTICAS, DERECHOS HUMANOS
Y NUEVOS RETOS SOCIALES
EN EL SIGLO XXI



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

GOBERNAR LA DESORGANIZACIÓN GLOBAL:
EUROPA, ÉLITES POLÍTICAS, DERECHOS
HUMANOS Y NUEVOS RETOS SOCIALES
EN EL SIGLO XXI

Coords.

ALFONSO CHAVES-MONTERO
VÍCTOR RENOBELL SANTAREN

Dykinson, S.L.

2026



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.

GOBERNAR LA DESORGANIZACIÓN GLOBAL: EUROPA, ÉLITES POLÍTICAS,
DERECHOS HUMANOS Y NUEVOS RETOS SOCIALES EN EL SIGLO XXI

Diseño de cubierta y maquetación: Francisco Anaya Benítez

© de los textos: los autores

© de la presente edición: Dykinson S.L.

Madrid 2026

N.º 307 de la colección Conocimiento Contemporáneo

1ª edición, 2026

ISBN: 979-13-7006-795-3

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.

INDICE

SECCIÓN I.

EUROPA, LEGITIMIDAD Y CONSTRUCCIÓN IDENTITARIA

CAPÍTULO 1. <u>SÍMBOLOS</u> , EUROPEIDAD E IDENTIDAD: LA DISPUTA DISCURSIVA EN TORNO A LA LEGITIMIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA.....	19
SERXIO MARÍA RODRÍGUEZ ÁLVAREZ MANUEL MARTÍNEZ VÁZQUEZ	
CAPÍTULO 2. <u>DIGITAL MARKETS ACT AND THE NEW PLATFORM GOVERNANCE FRAMEWORK</u> IN THE EUROPEAN UNION	43
MADI AMANKELDI	
CAPÍTULO 3. <u>DE LA POLÍTICA REGIONAL AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL: EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA COHESIÓN EN LA UE</u>	59
HUGO NEVES PÉREZ	
CAPÍTULO 4. <u>FALLOS DE MERCADO GLOBALES Y RESPUESTAS JURÍDICAS: LA NECESIDAD DE UN CONSTITUCIONALISMO ECONÓMICO TRANSNACIONAL</u>	78
HUGO NEVES PÉREZ	

SECCIÓN II.

CULTURA, COMUNICACIÓN Y RECONFIGURACIÓN SOCIAL

CAPÍTULO 5. <u>MÚSICA Y VIRALIDAD CULTURAL COMO MOTORES DE RECONFIGURACIÓN SEMÁNTICA: ANÁLISIS DISCURSIVO Y VECTORIAL DEL FENÓMENO DRAGOSTEA DIN TEI EN LA PRENSA ESPAÑOLA</u>	93
MARÍA PAZ PALACIOS ROSA OSCAR AGUADO TEVAR MARGARITA NÚÑEZ CANAL MARÍA GARCÍA DE BLANES SEBASTIÁN	
CAPÍTULO 6. <u>DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LEGITIMIDAD POLÍTICA: DESAFÍOS PARA LAS INSTITUCIONES GLOBALES EN UN ORDEN INTERDEPENDIENTE</u>	120
SERXIO MARÍA RODRÍGUEZ ÁLVAREZ	

CAPÍTULO 7. INTRODUCCIÓN AL DEBATE SOBRE EL USO DEL VELO ISLÁMICO EN LOS INSTITUTOS Y LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA LIBERAL	141

DIEGO ITURRIAGA BARCO

DIEGO MORENO GALILEA

CAPÍTULO 8. ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND ALGORITHMIC MEDIATION: DEMOCRATIC CITIZENSHIP IN POLITICAL SYSTEMS...	160

JESUS M BENITEZ-BALEATO

CAPÍTULO 9. ALGORITHMIC ANTI-LIBERALISM: DARK PATTERNS AS TECHNICAL INSTANTIATION OF THE NEW REACTIONARY INTERNATIONAL	179

JESUS M BENITEZ-BALEATO

SECCIÓN III.

CONFLICTOS, SOBERANÍA Y GEOPOLÍTICA GLOBAL

CAPÍTULO 10. GÉNESIS DEL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ: LOS PRIMEROS PASOS DE LA CRISIS GEOPOLÍTICA HASTA LOS TIEMPOS DE LA FORMACIÓN DEL ESTADO DE ISRAEL	201

ÁNGEL DANIEL TORRUCO GONZÁLEZ

CAPÍTULO 11. TRANSFORMACIÓN DE LA ALIANZA ESTRATÉGICA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y COREA DEL SUR DURANTE LA SEGUNDA ADMINISTRACIÓN DE DONALD TRUMP	220

JORDI XUCLÀ

MADI AMANKELDI

CAPÍTULO 12. LA ESTRATEGIA HÍBRIDA DE RUSIA: EL GRUPO WAGNER COMO LANZA GEOPOLÍTICA EN EL SAHEL	241

FRANCISCO SALVADOR BARROSO CORTÉS

CAPÍTULO 13. SECURITIZATION OF WATER IN IRAN: LEGAL AND POLITICAL DIMENSIONS OF WATER SECURITY AS NATIONAL SECURITY	259

REZA ABBASI

CAPÍTULO 14. CONSOLIDACIÓN DEL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ Y RECONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA DEL MEDIO ORIENTE: DEL NAKBA A LA SEGUNDA INTIFADA	275

ÁNGEL DANIEL TORRUCO GONZÁLEZ

CAPÍTULO 15. LA SOBERANÍA HERIDA: HEDLEY BULL Y EL PARADIGMA NEOMEDIEVAL.	294

MANUEL MARTÍNEZ VÁZQUEZ

CAPÍTULO 16. ON THE PRE-HISTORY OF TOTALITARIANISM THEORY	312
HENRIQUE VARAJIDÁS	

CAPÍTULO 17. APLICACIÓN DEL MODELO ESTRUCTURAL- FUNCIONALISTA AL ESTUDIO TEÓRICO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS	326
SERXIO MARÍA RODRÍGUEZ ÁLVAREZ	
MANUEL MARTÍNEZ VÁZQUEZ	

SECCIÓN IV

DERECHOS HUMANOS, IGUALDAD Y POLÍTICAS DEL CUIDADO

CAPÍTULO 18. CUIDAR TAMBIÉN ES TRABAJAR: DESIGUALDADES, AUTONOMÍA ECONÓMICA Y POLÍTICAS PARA UNA SOCIEDAD DEL CUIDADO EN ECUADOR”	343
MARIO ANDRÉS CONTRERAS JARAMILLO	
MARÍA DEL CISNE TITUAÑA-CASTILLO	

CAPÍTULO 19. EQUIDAD PENDIENTE: POLÍTICAS Y RETOS DE LA IGUALDAD SALARIAL EN ECUADOR	368
MARIO ANDRÉS CONTRERAS JARAMILLO	
MARÍA DEL CISNE TITUAÑA-CASTILLO	

CAPÍTULO 20. LA LUCHA POR LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS EN MÉXICO: UNA LECTURA DE <i>LA NIÑA DE LA MONTAÑA</i> Y EL CASO DE EUFROSINA CRUZ MENDOZA.....	391
ROXANA PAOLA MIRANDA TORRES	

CAPÍTULO 21. LA RESILIENCIA Y EL AUTO CUIDADO COMO ESTRATEGIAS DE AFRONTAMIENTO FRENTE A LA SOLEDAD NO DESEADA Y EL SUICIDIO: UN ANÁLISIS DESDE LAS POLÍTICAS SOCIALES.....	404
ANA GALLARDO-FLORES	
INMACULADA MONTÉRDEZ-SANTOS	
ROCÍO MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ	

CAPÍTULO 22. INTERVENCIÓN COMUNITARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA SOLEDAD NO DESEADA: PERSPECTIVAS DESDE EL TRABAJO SOCIAL, LA ÉTICA DEL CUIDADO Y LA GOBERNANZA COLABORATIVA	426
ROCÍO MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ	
AMANDA GARRIDO CARRASCO	
INMACULADA MONTÉRDEZ-SANTOS	

SECCIÓN V.
GOBERNANZA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

CAPÍTULO 23. EL I PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO EN ESPAÑA
(2024-2027): EVALUACIÓN DE PROPUESTAS Y RETOS DE FUTURO.. 449

JORDI XUCLÀ

CAPÍTULO 24. TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN
AMÉRICA LATINA: APRENDIZAJES DESDE LA DEMANDA
CIUDADANA DE INFORMACIÓN PÚBLICA PARA UNA
RENDICIÓN DE CUENTAS EFECTIVA 472

IRMA JARA-IÑIGUEZ

CAPÍTULO 25. ¿QUIÉN SIRVE AL SERVIDOR PÚBLICO?
DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN
ESTATAL EN ECUADOR 494

PH MARIO ANDRÉS CONTRERAS JARAMILLO

CAPÍTULO 26. LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA PARA EL
DESARROLLO EN GALICIA Y SU INFLUENCIA EN LA DEFINICIÓN
DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA
PARA EL DESARROLLO..... 516

VIRGINIA ROMERO SOBRAL

SECCIÓN VI
TERRITORIO, DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD

CAPÍTULO 27. GOBIERNOS LOCALES Y ACCIÓN CLIMÁTICA:
COMPETENCIAS, LÍMITES Y DESAFÍOS REGULATORIOS EN LA
TRANSICIÓN ENERGÉTICA 535

SANTIAGO SALVADOR GIMENO

CAPÍTULO 28. EL LABERINTO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA:
DIAGNÓSTICO DE UNA CRISIS ESTRUCTURAL Y PERSPECTIVAS
DE REFORMA 555

MARTA PASCAL CAPDEVILA

CAPÍTULO 29. LA VIVIENDA EN ANDORRA: DIAGNÓSTICO,
SINGULARIDADES Y PERSPECTIVAS DE INTEGRACIÓN EUROPEA. 572

MARTA PASCAL CAPDEVILA

CAPÍTULO 30. INTERSECCIONES ÉTICAS Y CONTROVERSIAS ENTRE
LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA EN EL CONTEXTO CHILENO ... 591

ROBERTO LAGOS FLORES

SECCIÓN VII
INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y GOBERNANZA DIGITAL

CAPÍTULO 31. <u>A</u> MULTIDIMENSIONAL AND EXPLAINABLE FRAMEWORK FOR SYNTHETIC REALITY MAPPING IN REAL ESTATE: DEEP LEARNING-BASED OBJECT RECOGNITION, INVESTOR BEHAVIOR, AND GOVERNANCE.....	613

AVRAHAM LALUM

CAPÍTULO 32. <u>A</u> MULTIDIMENSIONAL AND EXPLAINABLE AI FRAMEWORK FOR REAL ESTATE INVESTMENT RISK MANAGEMENT	639

AVRAHAM LALUM

CAPÍTULO 33. <u>RELIGIÓN Y CIVILIZACIÓN: UNA LECTURA CONSTRUCTIVISTA DE LAS RELACIONES SINO-VATICANAS</u>	659

DANIEL ROMERA MEJÍAS

CAPÍTULO 34. <u>SOBRE LA POSIBLE COLISIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA CON EL DERECHO AL BIENESTAR ANIMAL</u>	683

MIGUEL DONATE SALCEDO

CAPÍTULO 35. <u>LOS DEBATES EN LA DÉCADA DE 1970 ACERCA DE LA SEGREGACIÓN ARQUITECTÓNICA ENTRE LA MEZQUITA Y LA CATEDRAL DE CÓRDOBA. ¿RESTAURACIÓN DE LA INTEGRIDAD Y PUREZA ORIGINARIAS O CONSERVACIÓN DE SUPERPOSICIONES CULTURALES?</u>	700

JOSÉ LUIS LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS

INTRODUCCIÓN

Gobernar la desorganización global exige, ante todo, reconocer que el siglo XXI ha roto la sincronía entre economía, política y derecho sobre la que descansaba el orden internacional de posguerra. La globalización ha generado cadenas de interdependencia tan densas —en lo financiero, lo ecológico, lo sanitario, lo digital— que los marcos westfalianos de soberanía se han vuelto incapaces de ofrecer respuestas coherentes y justas. La idea misma de frontera pierde eficacia frente a crisis que se manifiestan como polícrisis: cambio climático y pérdida de biodiversidad, pandemias, inestabilidad financiera, flujos migratorios forzados, violencia geopolítica y deslegitimación de las instituciones representativas. Este libro se sitúa precisamente en ese punto de inflexión y propone leer la desorganización no como una mera falta de orden, sino como el resultado de órdenes parciales que colisionan entre sí y producen vacíos de gobernanza donde los derechos humanos y los bienes públicos mundiales quedan sistemáticamente desprotegidos.

Desde esa conciencia de ruptura, la primera parte de la obra pone el foco en Europa como laboratorio y campo de batalla de la gobernanza postnacional. La integración europea ha sido el experimento más avanzado de soberanía compartida y de constitucionalismo supranacional, pero también revela sus límites: mientras el subsistema económico y financiero está fuertemente juridificado y dotado de mecanismos eficaces de cumplimiento, los regímenes de protección social, ambiental y de derechos humanos se mantienen en un plano de *soft law* o de obligaciones débiles. El resultado es una asimetría constitucional que sitúa a la liberalización comercial y a la disciplina fiscal en el centro del sistema, relegando a un segundo plano la sostenibilidad ecológica, la equidad intergeneracional y la justicia social, pese a que estas dimensiones definen hoy los verdaderos umbrales de seguridad y de legitimidad democrática. Los capítulos dedicados al constitucionalismo económico global argumentan que esta jerarquía normativa de facto no es casual, sino el producto de decisiones políticas acumuladas que han blindado la libertad de los capitales mientras mantenían negociable la protección de los bienes públicos mundiales.

La tesis que recorre estos textos es clara: si las amenazas son globales, también deben serlo las garantías. Ello no implica abogar por un gobierno mundial, sino por una relectura de la arquitectura internacional que eleve principios como la sostenibilidad, la responsabilidad compartida y la equidad intergeneracional a un estatus cuasi constitucional capaz de condicionar el funcionamiento de instituciones como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional o incluso la propia Unión Europea. Frente a la lógica de la cooperación voluntaria entre Estados, se propone avanzar hacia una soberanía compartida en materia de bienes públicos mundiales, en la que la primacía no corresponda a la eficiencia de mercado, sino a la preservación de las condiciones de vida digna para las generaciones presentes y futuras. Esta inversión de jerarquías obliga a repensar la noción de interés nacional y a desplazar el centro de la legitimidad desde el territorio hacia la protección efectiva de derechos y ecosistemas, en línea con las propuestas de un constitucionalismo transnacional garantista.

Sobre ese marco estructural se proyectan los otros ejes del libro: el papel de las élites políticas, las mutaciones del poder simbólico y las nuevas cartografías de los derechos humanos. Las élites europeas aparecen aquí no sólo como decisores institucionales, sino como sujetos atravesados por tensiones entre agendas domésticas y responsabilidades globales: su margen de maniobra se ve constreñido por mercados financieros hiperconectados, por organizaciones internacionales con mandatos desiguales y por unas opiniones públicas fragmentadas y, a menudo, atravesadas por miedos identitarios. De ahí que la gobernanza de la desorganización global no pueda reducirse a la acción de los gobiernos nacionales ni a la diplomacia clásica: en la escena irrumpen actores religiosos, culturales y tecnológicos que despliegan formas de poder blando, de diplomacia espiritual y de mediación simbólica capaces de alterar imaginarios y correlaciones de fuerza.

El análisis de la relación entre la Santa Sede y China constituye uno de los ejemplos más sugerentes de esta reconfiguración del poder. La diplomacia vaticana, descrita como una “diplomacia del espíritu”, opera en un registro que combina legitimidad moral, autoridad simbólica y estrategias de paciencia negociadora heredadas de la Ostpolitik del

siglo XX. El acuerdo provisional sobre el nombramiento de obispos en China, la tensión entre la fidelidad profética y la prudencia institucional, o el dilema entre transparencia y discreción ilustran cómo un actor no estatal —pero con personalidad internacional propia— se posiciona en el tablero de la multipolaridad disputando a los Estados el monopolio de la legitimidad. En paralelo, el Partido Comunista Chino integra la religión en su proyecto de “seguridad ideológica” y “rejuvenecimiento nacional”, reivindicando un universalismo civilizacional que confronta el universalismo espiritual católico. Esta relación sino-vaticana se convierte así en un prisma privilegiado para observar la pugna contemporánea entre diferentes modelos de orden mundial —uno anclado en la moral trascendente, otro en la armonía inmanente— y para pensar hasta qué punto Europa sigue siendo el centro de producción de normas y significados legítimos.

Otro bloque temático desplaza la mirada hacia conflictos y regiones donde se entrecruzan memoria histórica, disputas territoriales y reivindicaciones de autodeterminación, como el conflicto árabe-israelí. El recorrido histórico desde las narrativas bíblicas de la tierra prometida hasta la creación del Estado de Israel y las sucesivas guerras y revueltas muestra cómo las decisiones colonial-imperiales europeas —acuerdos secretos, mandatos internacionales, planes de partición— ayudaron a codificar un conflicto de larga duración que hoy sigue interpelando la responsabilidad de Europa en la configuración de un orden internacional justo. La obra no se limita a reconstruir hechos: subraya cómo los relatos sobre “promesas traicionadas”, “derechos históricos” y “víctimas olvidadas” alimentan una conflictividad que no puede comprenderse sin atender a la dimensión simbólica y emocional de la política. En esa clave, gobernar la desorganización global implica también gobernar memorias en disputa y asumir que no hay paz sostenible sin una gestión crítica de las genealogías de violencia e intervención externa.

El libro avanza un paso más cuando desplaza el foco desde los grandes escenarios geopolíticos hacia los espacios aparentemente menores donde se producen y reproducen las desigualdades que erosionan la legitimidad de cualquier proyecto de universalismo normativo. La economía del cuidado, las brechas de género, las desigualdades territoriales

y étnicas en contextos como el ecuatoriano revelan que la desorganización global no es sólo un problema de instituciones internacionales, sino también de la organización social de la vida cotidiana. El trabajo de cuidado —remunerado y no remunerado— aparece como una infraestructura oculta sin la cual ni los mercados, ni los Estados, ni las propias élites políticas podrían funcionar. Sin embargo, esa infraestructura descansa de manera desproporcionada sobre las mujeres, en especial sobre mujeres rurales, indígenas o en condiciones de informalidad laboral, generando trayectorias profesionales fragmentadas, penalización por maternidad y exclusión de espacios de decisión.

La propuesta de avanzar hacia un Sistema Nacional de Cuidados, las licencias parentales compartidas, las empresas corresponsables y las transformaciones culturales en torno a los roles de género trasciende el ámbito de la política social y se inscribe en la cuestión central del libro: cómo traducir en dispositivos institucionales la idea de que los derechos humanos incluyen también el derecho a cuidar y a ser cuidado en condiciones de igualdad. Esta agenda de la “sociedad del cuidado” dialoga directamente con el constitucionalismo económico global: sin reconocer el cuidado como bien público esencial, cualquier arquitectura de gobernanza seguirá descansando sobre una desigualdad estructural de género que vacía de contenido la promesa universalista de los derechos. Europa, que ha hecho de la igualdad y del Estado social parte de su identidad normativa, se ve así confrontada a sus propias incoherencias internas y externas: no puede reclamar autoridad moral en el debate global si no asume, a la vez, su responsabilidad en la reproducción transnacional de cadenas de cuidado precarizadas y feminizadas.

El volumen incorpora además una reflexión original sobre la dimensión cultural y mediática de la desorganización global, mostrando cómo fenómenos en apariencia triviales —como la viralidad musical— pueden alterar marcos discursivos profundamente arraigados. El análisis del caso Dragostea din Tei en la prensa española evidencia que una canción rumana, convertida en éxito global, fue capaz de desplazar parcialmente las asociaciones semánticas dominantes en torno a la figura del “rumano”, históricamente vinculadas a la delincuencia y la marginalidad. Al combinar análisis crítico del discurso y modelización semántica con

Word2Vec, el estudio muestra cómo, tras la ola viral, el término rumanos/a comienza a aparecer con mayor frecuencia asociado a campos léxicos festivos y culturales —música, verano, baile— sin que desaparezcan por ello los marcos estigmatizantes. Este desplazamiento sugiere que la gobernanza de la desorganización global también se juega en el terreno de los algoritmos, de las plataformas digitales y de las comunidades afectivas en red, capaces de producir aperturas simbólicas allí donde los discursos institucionales apenas logran matizar estereotipos.

En conjunto, los capítulos reunidos en *Gobernar la desorganización global* dibujan un mapa complejo pero coherente de los desafíos que enfrentan Europa y las élites políticas en el siglo XXI. Por un lado, la necesidad de reequilibrar la arquitectura jurídica internacional para que los bienes públicos mundiales y los derechos humanos tengan una protección efectiva y jerárquicamente superior a la lógica del mercado. Por otro, la obligación de reconocer que la legitimidad ya no se decide únicamente en las instituciones estatales o en las cumbres diplomáticas, sino también en los espacios donde se negocian memorias históricas, se distribuye el trabajo de cuidado y se reconfiguran las representaciones mediáticas y algorítmicas de los sujetos. *Gobernar la desorganización global*, sugiere este libro, implica articular todas esas dimensiones en un proyecto de constitucionalismo transnacional que integre economía, géneros, culturas y religiones bajo el horizonte compartido de la dignidad humana, la sostenibilidad de la vida y la responsabilidad global.

ALFONSO CHAVES-MONTERO
VÍCTOR RENOBELL SANTAREN

SECCIÓN I.

EUROPA, LEGITIMIDAD Y CONSTRUCCIÓN
IDENTITARIA

SÍMBOLOS, EUROPEIDAD E IDENTIDAD: LA DISPUTA DISCURSIVA EN TORNO A LA LEGITIMIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

SERXIO MARÍA RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
Universidade de Vigo

MANUEL MARTÍNEZ VÁZQUEZ
Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea constituye una de las construcciones políticas más complejas, innovadoras y problemáticas del orden internacional contemporáneo. Su configuración como espacio supranacional de gobernanza, articulado mediante instituciones compartidas, sistemas normativos multinivel y una creciente interdependencia entre Estados soberanos, ha generado desde sus orígenes un interrogante persistente acerca de su legitimidad política. A diferencia del Estado nación moderno, cuya consolidación histórica se asentó sobre procesos prolongados de homogeneización cultural, estructuración institucional y sedimentación simbólica, la Unión Europea se ha visto obligada a construir su legitimidad en un contexto caracterizado por la diversidad cultural, la pluralidad histórica y la coexistencia de identidades nacionales profundamente arraigadas.

Este desafío no es únicamente jurídico ni institucional, sino profundamente simbólico. Mientras las comunidades nacionales lograron históricamente producir relatos cohesionadores basados en mitos fundacionales, memorias heroicas y tradiciones inventadas que otorgaban coherencia emocional a la pertenencia colectiva, la Unión Europea ha tenido que enfrentarse al problema de construir una identidad política sin recurrir a los dispositivos clásicos del nacionalismo moderno. La europeidad surge así como una identidad políticamente inducida, dependiente de narrativas institucionales, pedagogías cívicas y dispositivos

comunicativos que buscan generar reconocimiento ciudadano sin anclarse en una homogeneidad cultural preexistente.

En este marco, los símbolos adquieren una relevancia estratégica que trasciende lo decorativo o meramente representacional. La bandera azul con doce estrellas, el himno basado en la Oda a la Alegría, la moneda común, la ciudadanía europea, los programas de intercambio educativo, las campañas institucionales y los rituales conmemorativos constituyen un repertorio simbólico diseñado para vehicular una identidad compartida, proyectar un horizonte de pertenencia y generar vínculos de adhesión que legitimen el proyecto europeo más allá de su eficacia funcional o económica. Estos elementos operan como matrices de sentido que intentan naturalizar la existencia de la UE como comunidad política reconocible.

No obstante, la europeidad no se configura como una identidad pacífica, homogénea ni universalmente compartida. Lejos de ello, emerge como una construcción simbólica disputada, sometida a procesos de resignificación constante en los que distintos actores reinterpretan el significado de Europa según sus marcos ideológicos, culturales y políticos. De este modo, los símbolos europeos operan simultáneamente como instrumentos de integración y como espacios de confrontación, donde se negocian sentidos, se disputan narrativas y se articulan proyectos contrapuestos.

La dimensión histórica del europeísmo resulta fundamental para comprender este proceso. En el caso español, por ejemplo, el europeísmo ha oscilado entre una aspiración civilizatoria ilustrada, una modernización deseada en clave regeneracionista y una integración democrática posfranquista que proyectó Europa como horizonte de normalización política y económica. Esta genealogía intelectual revela que el significado de Europa nunca ha sido unívoco, sino históricamente moldeado por coyunturas, debates y disputas ideológicas.

En este sentido, el análisis de los símbolos europeos no puede desvincularse de su inserción en procesos históricos de redefinición del imaginario político continental. La europeidad no es un simple resultado técnico de la integración, sino un imaginario en construcción permanente que expresa la tensión entre universalismo normativo, pluralismo identitario y soberanías nacionales persistentes.

Este trabajo aborda dicha tensión desde una perspectiva propia de la Ciencia Política y la Teoría Política, integrando el análisis de los imaginarios simbólicos como dimensión constitutiva de la legitimidad. Se parte de la premisa de que la legitimidad de la Unión Europea no se reduce a criterios procedimentales o normativos, sino que se inscribe en una compleja relación entre reconocimiento simbólico, identificación emocional y construcción narrativa de la comunidad política.

El objetivo último consiste en analizar cómo los símbolos europeos funcionan como instrumentos de legitimación, pero también como espacios de disputa discursiva, en los que se dirime el sentido mismo del proyecto europeo y su capacidad para consolidarse como comunidad política legítima en un escenario posnacional.

En esta dirección, resulta imprescindible situar la cuestión simbólica dentro de los debates contemporáneos sobre legitimidad democrática y gobernanza posnacional. La Unión Europea, al carecer de los mecanismos clásicos de identificación propios del Estado-nación, ha intentado compensar esta carencia mediante una sobredeterminación simbólica que pretende dotar de visibilidad, inteligibilidad y emocionalidad a una estructura institucional percibida frecuentemente como abstracta, distante y tecnocrática. Los símbolos se convierten así en mediadores entre una arquitectura política compleja y la experiencia cotidiana de la ciudadanía.

Desde este punto de vista, la legitimidad europea no solo depende de la eficacia de sus políticas públicas o de la corrección formal de sus procedimientos decisorios, sino de su capacidad para articular un relato coherente sobre sí misma como comunidad política con sentido. Este relato se construye a través de discursos oficiales, documentos fundacionales, rituales públicos, campañas de comunicación y narrativas históricas que intentan inscribir el proyecto europeo en una memoria colectiva compartida, presentándolo como continuación lógica de la reconciliación posbélica y de la superación de los conflictos nacionales del siglo XX.

No obstante, esta construcción narrativa se enfrenta a múltiples obstáculos. La pluralidad de tradiciones históricas, la diversidad lingüística, las distintas experiencias nacionales de integración y la desigual distribución de costes y beneficios del proceso europeo generan

interpretaciones divergentes de la europeidad. Mientras para algunos sectores sociales Europa representa un horizonte de derechos, movilidad y modernización, para otros aparece como una estructura de poder distante que erosiona soberanías, impone disciplinamientos económicos o diluye identidades culturales.

Este carácter ambivalente dota a los símbolos europeos de una densidad política singular. La bandera, el euro o el himno no solo evocan un ideal de cooperación supranacional, sino que se convierten en puntos de cristalización de conflictos interpretativos. En ellos se proyectan angustias sociales, expectativas frustradas y reivindicaciones identitarias que revelan la profunda politicidad del lenguaje simbólico europeo.

La europea, por tanto, no puede entenderse como una identidad meramente acumulativa que se superpone mecánicamente a las identidades nacionales, sino como una construcción conflictiva situada en un espacio de tensión permanente entre universalismo normativo y particularismo histórico. Esta tensión revela el carácter profundamente político de la europeidad, entendida no como esencia cultural homogénea, sino como proceso dinámico de producción de sentido.

El análisis de esta problemática exige, en consecuencia, integrar las aportaciones de la teoría del nacionalismo, de la sociología política de la identidad y de los estudios sobre legitimidad democrática, así como los enfoques que examinan la función performativa de los símbolos en la construcción de comunidades imaginadas. Solo desde esta perspectiva integrada resulta posible comprender el lugar que ocupan los símbolos europeos en la disputa por el significado de Europa y en la configuración de su legitimidad política.

La primera parte del artículo se orienta, por tanto, a establecer el marco conceptual desde el cual interpretar estos procesos, subrayando la centralidad de lo simbólico como dimensión constitutiva del poder político y como eje de articulación de las narrativas que estructuran la europeidad contemporánea.

2. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: SÍMBOLOS EUROPEOS Y GÉNESIS DE LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMIDAD

La relación entre símbolos, Europa y legitimidad política no constituye un fenómeno reciente asociado exclusivamente al proceso de integración comunitaria posterior a la Segunda Guerra Mundial, sino que hunde sus raíces en una larga tradición histórica en la que el continente fue objeto de múltiples intentos de representación simbólica, definición cultural y legitimación política supraterritorial. La genealogía de los símbolos europeos revela un proceso discontinuo, complejo y conflictivo en el que distintas concepciones de Europa compitieron por dotar de sentido a una entidad que, durante siglos, careció de un marco político unitario estable.

En la Antigüedad clásica, Europa no era concebida como una comunidad política unificada, sino como una categoría geográfica y civilizatoria opuesta al mundo asiático. La herencia grecolatina estableció una primera matriz simbólica en la que Europa se asociaba a la razón, la filosofía y un determinado ideal de orden político, frente a la supuesta alteridad oriental. Sin embargo, esta referencia no se tradujo en una construcción política organizada, sino en un imaginario cultural difuso que funcionaba como referente identitario indirecto.

Durante la Edad Media, la noción de Europa se articuló fundamentalmente en torno al cristianismo latino y a la idea de la Cristiandad como comunidad espiritual. Aquí emergen los primeros intentos de dotar al continente de una identidad simbólica compartida, basada en la fe común, la autoridad papal y la defensa frente a enemigos externos, particularmente el Islam. El ideal de la *res publica christiana* operó como un principio legitimador supranacional, aunque profundamente jerárquico y excluyente, que dotaba de cohesión simbólica a un espacio fragmentado políticamente.

En este periodo, los símbolos que articulaban la idea de Europa no eran institucionales ni seculares, sino esencialmente religiosos y dinásticos. Las cruzadas, los emblemas imperiales y la autoridad moral del Papado actuaron como referentes simbólicos que configuraban una conciencia europea prepolítica. Sin embargo, esta construcción simbólica se hallaba sujeta a permanentes tensiones derivadas de la rivalidad entre

reinos, principados e imperios, lo que impedía una verdadera articulación política unificada.

Con el Renacimiento y el inicio de la Modernidad, la noción de Europa comenzó a transformarse gradualmente en un espacio cultural diferenciado, vinculado al humanismo, a la ciencia y al surgimiento del Estado moderno. La consolidación del sistema westfaliano reforzó las soberanías nacionales, pero al mismo tiempo emergieron proyectos intelectuales que concebían Europa como un espacio de civilización compartida. Autores como Erasmo de Rotterdam contribuyeron a la construcción de una identidad europea vinculada a la razón, la tolerancia y la cultura común, aunque sin un correlato político efectivo.

Durante la Ilustración, la idea de Europa adquirió una notable carga simbólica asociada al progreso, la racionalidad y el universalismo. El continente se concebía como cuna de la modernidad política, de los derechos y de la libertad, configurando un imaginario que vinculaba Europa con la civilización y la ilustración del espíritu humano. Esta narrativa generó una legitimidad simbólica que, sin embargo, operaba más en el plano cultural que en el institucional.

El siglo XIX introdujo un giro significativo en esta evolución. El auge de los nacionalismos modernos consolidó las identidades estatales como principales fuentes de legitimidad, desplazando la idea de Europa a un segundo plano. No obstante, surgieron también corrientes pan-europeístas que abogaban por formas de cooperación supranacional, especialmente en contextos de guerras recurrentes y tensiones geopolíticas. A pesar de ello, los símbolos continuaron siendo primordialmente nacionales, y la legitimidad política se ancló firmemente en la soberanía estatal.

El trauma de las dos guerras mundiales supuso un punto de inflexión decisivo. La devastación del continente y el colapso moral de Europa impulsaron la necesidad de crear un nuevo orden político basado en la cooperación, la paz y la integración. En este contexto se gesta el proceso de unificación europea contemporáneo, acompañado desde sus primeros pasos por una estrategia consciente de producción simbólica orientada a consolidar una nueva legitimidad supranacional.

La creación del Consejo de Europa en 1949 representa un momento clave en esta institucionalización simbólica. La adopción de la bandera europea en 1955 constituye el primer gran acto fundacional de un repertorio simbólico común. La elección de las doce estrellas sobre fondo azul respondía a un diseño neutral, no confesional y no estatal, destinado a representar la unidad, la perfección y la armonía sin referencia a intereses nacionales específicos. Este símbolo marcó el inicio de una nueva etapa en la construcción de la identidad europea.

Posteriormente, la Comunidad Económica Europea incorporó progresivamente elementos simbólicos destinados a reforzar su visibilidad y legitimidad. La adopción del himno europeo, basado en la Oda a la Alegría, reforzó la dimensión cultural y emotiva del proyecto. La progresiva introducción del euro como moneda común a finales del siglo XX constituyó uno de los símbolos más potentes de integración, al penetrar directamente en la vida cotidiana de millones de ciudadanos.

Sin embargo, la evolución de estos símbolos no fue neutra ni homogénea. Desde sus orígenes, la legitimidad europea se construyó sobre una ambivalencia estructural entre pragmatismo funcional y aspiración identitaria. Mientras los primeros discursos justificaban la integración desde criterios de eficiencia económica y paz duradera, se hacía evidente la necesidad de dotar al proyecto de una dimensión simbólica que permitiera generar adhesión afectiva y reconocimiento político.

A partir de la década de 1990, con el Tratado de Maastricht y la introducción formal de la ciudadanía europea, la cuestión de la legitimidad adquirió una centralidad renovada. La ampliación hacia el Este, la integración monetaria y la intensificación de competencias provocaron debates sobre el llamado déficit democrático europeo. En este contexto, los símbolos comenzaron a ocupar un lugar estratégico como recursos destinados a reforzar una legitimidad percibida como insuficiente.

No obstante, la construcción simbólica europea se vio atravesada por contradicciones profundas. Mientras las instituciones promovían una narrativa de unidad y solidaridad, sectores crecientes de la población expresaban desafección, creciente euroescepticismo y rechazo a una integración percibida como tecnocrática. Los símbolos se convirtieron

entonces en espacios de disputa, donde se proyectaban tensiones sociales, ideológicas y territoriales.

La evolución histórica muestra así que la legitimidad de Europa ha oscilado entre dos polos. Por un lado, una legitimidad cultural basada en la idea de civilización compartida, herencia grecolatina y valores ilustrados. Por otro, una legitimidad institucional moderna que busca anclarse en procedimientos democráticos, derechos ciudadanos y símbolos políticos diseñados para suplir la ausencia de un demos europeo homogéneo.

Este recorrido evidencia que los símbolos europeos no emergen de forma espontánea, sino como resultado de decisiones políticas conscientes insertas en un proceso histórico largo de construcción identitaria. La bandera, el himno y los rituales europeos no representan tradiciones seculares consolidadas, sino intentos contemporáneos de producir un imaginario que otorgue estabilidad y coherencia a una comunidad política incipiente.

Desde esta perspectiva histórica, la cuestión de la legitimidad europea aparece como inseparable de la dimensión simbólica. La legitimidad no ha sido nunca una cualidad plenamente consolidada, sino una construcción en evolución, tensionada por cambios sociales, transformaciones geopolíticas y disputas ideológicas.

La entrada masiva de nuevos Estados miembros, la crisis financiera global, el Brexit y los desafíos migratorios han reactivado la discusión sobre qué significa Europa y qué símbolos pueden representarla de manera legítima. Este proceso ha evidenciado que la europeidad, más que una identidad estabilizada, constituye un campo de negociación permanente donde se redefinen pertenencias, narrativas y sentidos compartidos.

En consecuencia, comprender la legitimidad simbólica europea exige situarla dentro de esta larga duración histórica, reconociendo que su actual fragilidad es resultado de un proceso inacabado y estructuralmente conflictivo. La europeidad no es el resultado final de una evolución lineal, sino una construcción abierta sometida a continuas reinterpretaciones.

Este marco histórico permite entender que la disputa contemporánea sobre los símbolos europeos no constituye un fenómeno coyuntural, sino la expresión de una problemática constitutiva del proyecto

europeo. Los símbolos son escenarios donde se manifiestan las tensiones entre integración y soberanía, entre universalismo normativo y particularismo histórico, entre imaginario supranacional e identidades nacionales persistentes.

Desde este punto de vista, la legitimidad europea aparece como un proceso dinámico que debe ser analizado no solo desde la institucionalidad formal, sino desde la evolución de los imaginarios, las prácticas simbólicas y las narrativas que configuran el sentido mismo de Europa como comunidad política.

3. OBJETIVOS

El presente artículo se orienta a desarrollar un análisis amplio, sistemático y profundizado de la función que desempeñan los símbolos en la arquitectura de legitimación de la Unión Europea, abordándolos no como meros elementos ornamentales o accesorios de la vida institucional, sino como componentes estructurales en la producción de sentido político, en la configuración de identidades colectivas y en la articulación de vínculos de adhesión entre las instituciones supranacionales y la ciudadanía.

En este marco, uno de los objetivos centrales consiste en examinar de forma detallada cómo los símbolos contribuyen a la construcción y consolidación de la legitimidad política europea desde una perspectiva simbólica, discursiva e institucional. Se pretende analizar de qué manera estos signos condensan narrativas, vehiculan valores normativos y permiten transformar una arquitectura política compleja y frecuentemente percibida como distante en un referente reconocible, dotado de inteligibilidad y carga afectiva.

Asimismo, el artículo busca profundizar en la comprensión de la europeidad como identidad política en permanente disputa, atendiendo a su carácter dinámico, relacional y conflictivo. Se propone explorar cómo esta identidad se configura a través de narrativas divergentes que compiten por definir el significado de Europa, su horizonte normativo y su proyección como comunidad política. Este objetivo implica analizar la coexistencia de discursos europeístas, euroescépticos, soberanistas y

cosmopolitas que resemantizan los símbolos europeos en función de proyectos políticos diferenciados.

Otro propósito fundamental reside en estudiar el vínculo existente entre la comunicación institucional, los imaginarios simbólicos y los procesos de resignificación que atraviesan el proyecto europeo en contextos de crisis. Se pretende examinar cómo las estrategias comunicativas de las instituciones europeas intentan construir un relato coherente de legitimidad y pertenencia, así como los límites de dichas estrategias frente a la fragmentación del espacio público, la mediación nacional de los discursos y la aparición de narrativas alternativas que disputan el significado de Europa.

Igualmente, este trabajo se propone identificar y problematizar los límites estructurales de la legitimación simbólica supranacional en un escenario caracterizado por la persistencia de identidades nacionales sólidamente arraigadas, la pluralidad cultural y la heterogeneidad histórica del continente. Se analizará cómo estas condiciones condicionan la capacidad de los símbolos europeos para generar identificación profunda y cómo contribuyen a la coexistencia de múltiples niveles de pertenencia que configuran una identidad política compleja y multinivel.

Finalmente, el artículo pretende contribuir al debate teórico sobre la legitimidad posnacional mediante una articulación rigurosa entre el análisis simbólico, la teoría política y los estudios sobre identidad colectiva. Este objetivo se orienta a ofrecer una aproximación integradora que permita comprender la europeidad como un proceso histórico, discursivo y simbólico en constante transformación, aportando elementos interpretativos que amplíen la comprensión de las dinámicas contemporáneas de legitimación en contextos supranacionales.

En conjunto, estos objetivos buscan situar la cuestión de los símbolos europeos y de la legitimidad no como un aspecto periférico del proceso de integración, sino como un eje central para entender la naturaleza, las tensiones y las posibilidades del proyecto europeo en el marco de la política contemporánea.

4. MARCO TEÓRICO

Los símbolos constituyen elementos fundamentales en la arquitectura de las comunidades políticas modernas. Su capacidad para condensar significados, vehicular narrativas fundacionales y articular formas de pertenencia los convierte en dispositivos privilegiados de legitimación. Las banderas, los himnos, los escudos, los monumentos y las monedas no solo representan un orden político, sino que lo producen simbólicamente, naturalizando su existencia y proyectando la idea de continuidad histórica.

Desde la perspectiva del análisis simbólico, los símbolos actúan como estructuras de mediación entre la abstracción institucional y la experiencia subjetiva. Funcionan como puntos de anclaje afectivo que permiten inscribir el orden político en la vida cotidiana, reforzando la identificación de los individuos con una comunidad imaginada que trasciende su experiencia inmediata.

En contextos de crisis, los símbolos adquieren una visibilidad incrementada, transformándose en recursos estratégicos de movilización, resistencia o contestación. De este modo, su significado deja de ser estable y se convierte en objeto de disputa semántica, expresando las tensiones internas de la comunidad política.

Europa ha sido históricamente definida como civilización, como espacio cultural y como horizonte político. Sin embargo, la Unión Europea representa una forma específica de institucionalización de Europa, basada en la cooperación interestatal, la cesión parcial de soberanía y la articulación de un orden jurídico supranacional. Este proyecto no se funda en una identidad étnica ni en una tradición cultural homogénea, sino en la promoción de valores normativos compartidos como la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

La europeidad aparece así como una identidad relacional y procesual. Carece de los elementos míticos tradicionales propios del nacionalismo clásico, pero intenta compensar esa carencia mediante la institucionalización de símbolos que proyecten una narrativa común orientada a la paz, la prosperidad y la cooperación.

La legitimidad se define como la aceptación social de un orden político considerado válido y justo. Esta aceptación no se genera únicamente a través de mecanismos formales, sino mediante procesos simbólicos que articulan reconocimiento, confianza e identificación colectiva.

La coexistencia entre identidades nacionales y europeas genera una tensión estructural que se expresa en la dificultad para consolidar una lealtad supranacional estable. La europeidad se ve así condicionada por narrativas que oscilan entre la integración cosmopolita y la reafirmación soberanista, configurando un campo de tensiones donde los símbolos desempeñan un papel central.

5. METODOLOGÍA

El estudio adopta una metodología cualitativa de orientación interpretativa, adecuada para el análisis de fenómenos complejos de carácter simbólico, discursivo e identitario, en los que el objetivo no es la medición cuantitativa de variables, sino la comprensión profunda de los procesos de producción de significado que configuran la legitimidad política y la identidad colectiva en el marco de la Unión Europea.

Este enfoque metodológico parte de la premisa de que los símbolos no pueden ser analizados como objetos aislados, sino como construcciones sociales insertas en contextos históricos determinados, en marcos discursivos específicos y en relaciones de poder que condicionan su interpretación y su eficacia. En consecuencia, la metodología se fundamenta en una perspectiva hermenéutica que concibe los símbolos como textos culturales susceptibles de ser interpretados en función de sus usos, resignificaciones y disputas semánticas.

En primer lugar, se lleva a cabo un análisis sistemático de discursos institucionales emitidos por los principales órganos de la Unión Europea, tales como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, prestando especial atención a aquellos vinculados a la construcción de identidad, legitimidad y pertenencia. Este análisis permite identificar las narrativas dominantes sobre Europa, los valores que se proyectan y las estrategias simbólicas utilizadas para reforzar la adhesión ciudadana al proyecto europeo.

En segundo lugar, se realiza una revisión bibliográfica exhaustiva y crítica sobre legitimidad política, nacionalismo banal, identidad europea, imaginarios colectivos y comunicación institucional. Esta revisión no se concibe como un mero estado de la cuestión, sino como una base teórica interpretativa que orienta la lectura de los fenómenos simbólicos y permite situar el análisis en el marco de los debates contemporáneos de la Ciencia Política y la Teoría Política.

En tercer lugar, se aplica un análisis hermenéutico específico de los principales símbolos europeos, entendidos como dispositivos de producción de sentido. Este análisis se centra en la interpretación de su carga semántica, su evolución histórica, sus usos institucionales y sus resignificaciones sociales, atendiendo tanto a su dimensión formal como a su recepción por parte de distintos actores políticos y sociales.

Complementariamente, se establece una comparación discursiva entre narrativas europeístas y euroescépticas en torno al significado de Europa y de sus símbolos. Esta comparación permite observar cómo un mismo repertorio simbólico puede ser apropiado e interpretado de maneras divergentes, revelando la dimensión conflictiva de la construcción identitaria y la disputa por la hegemonía cultural en el espacio político europeo.

El conjunto de estas estrategias metodológicas se articula desde una lógica interpretativa que concibe los símbolos como estructuras dinámicas, susceptibles de transformación y profundamente vinculadas a procesos de legitimación, poder y producción de hegemonía. Este enfoque permite comprender la legitimidad simbólica de la Unión Europea no como una propiedad fija, sino como un proceso histórico contingente que se redefine en función de contextos, actores y marcos discursivos en permanente evolución.

Desde esta perspectiva, la metodología adoptada no solo describe los símbolos europeos, sino que los sitúa en el centro de un análisis crítico que vincula identidad, legitimidad y poder, proporcionando una comprensión profunda de los mecanismos a través de los cuales se construye y disputa el sentido político de Europa.

6. DESARROLLO Y DISCUSIÓN

6.1 LA EUROPEIDAD COMO IMAGINARIO POLÍTICO EN CONSTRUCCIÓN

La europeidad se configura como un imaginario político emergente que articula una narrativa supranacional basada en valores normativos más que en tradiciones culturales homogéneas. Este imaginario busca generar un sentimiento de pertenencia capaz de trascender las identidades nacionales sin suprimirlas, lo que da lugar a una configuración identitaria multinivel, caracterizada por la superposición de lealtades y niveles de identificación diferenciados.

A diferencia de los procesos clásicos de construcción nacional, donde la identidad se veía reforzada por la homogeneización lingüística, la mitificación del pasado y la integración territorial bajo una soberanía unificada, la europeidad se edifica sobre una pluralidad estructural que dificulta la cristalización de una conciencia política uniforme. Su carácter postnacional implica una redefinición profunda de los mecanismos de pertenencia, desplazando el eje de la identidad desde la etnicidad hacia un marco normativo basado en derechos, valores y principios compartidos.

Este imaginario se expresa mediante dispositivos simbólicos y prácticas cotidianas que buscan hacer tangible la pertenencia europea. Las políticas de movilidad, los programas educativos transnacionales como Erasmus, los fondos estructurales, las iniciativas culturales paneuropeas y la visibilidad de los símbolos formales conforman un entramado que pretende socializar a la ciudadanía en una experiencia europea común. No obstante, la interiorización de estos elementos presenta una notable desigualdad, condicionada por variables generacionales, territoriales, socioeconómicas y educativas, lo que genera una europeidad fragmentada y heterogénea.

La europeidad opera así como un espacio simbólico en disputa, donde coexisten múltiples interpretaciones sobre su significado. Para ciertos sectores sociales representa un horizonte de apertura, cosmopolitismo y oportunidad; para otros, una amenaza percibida contra la soberanía nacional, la identidad cultural o la autonomía política. Esta dualidad revela

que el imaginario europeo no es unívoco, sino profundamente conflictivo, reflejo de las tensiones estructurales del proceso de integración.

6.2. FUNCIONES SIMBÓLICAS Y DISPUTA SEMÁNTICA

Los símbolos europeos cumplen funciones integradoras, pedagógicas y legitimadoras que buscan reforzar la legitimidad política del proyecto comunitario. Actúan como dispositivos de visibilización del poder supranacional y como herramientas de socialización política orientadas a normalizar la existencia de la Unión como marco legítimo de referencia.

Sin embargo, el significado de estos símbolos no es estático ni universalmente compartido. Su contenido semántico se redefine constantemente en función de los contextos políticos, las coyunturas históricas y los actores que los interpretan. En contextos de crisis económica, sanitaria, migratoria o de seguridad, estos símbolos se transforman en objetos de crítica, burla, apropiación o resignificación ideológica.

El euro, por ejemplo, ha oscilado entre su representación como emblema de integración económica y estabilidad monetaria y su percepción como instrumento de disciplinamiento fiscal y subordinación tecnocrática. La bandera europea, concebida como símbolo de unidad y cooperación, ha sido reinterpretada por ciertos discursos como emblema de una Europa elitista, distante o culturalmente excluyente. Esta ambivalencia semántica evidencia la fragilidad de la legitimidad simbólica cuando se fragmentan los marcos interpretativos y se erosionan los consensos normativos básicos.

Asimismo, los símbolos europeos se convierten en espacios donde se proyectan conflictos identitarios, temores sociales y luchas por la hegemonía cultural. En ellos se condensa la pugna entre modelos de Europa divergentes: una Europa cosmopolita y plural frente a una Europa identitaria, securitaria o soberanista. La disputa semántica sobre estos signos refleja así la politización creciente del imaginario europeo.

6.3. COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y NARRATIVA EUROPEA

La comunicación institucional desempeña un papel central en la producción del relato europeo y en la articulación de su legitimidad

simbólica. A través de campañas informativas, discursos oficiales, documentos estratégicos y narrativas conmemorativas, las instituciones europeas buscan construir una historia coherente sobre el proyecto europeo que refuerce su legitimación democrática.

No obstante, la eficacia de esta comunicación se ve limitada por la ausencia de una esfera pública europea plenamente consolidada. La fragmentación lingüística, la mediación de los sistemas mediáticos nacionales y la falta de un debate político transnacional homogéneo obstaculizan la circulación efectiva de un relato compartido. Los mensajes institucionales compiten con narrativas alternativas que reinterpretan Europa desde perspectivas críticas, nacionalistas o populistas.

Esta debilidad comunicativa contribuye a la percepción de la Unión Europea como una entidad distante, tecnocrática y carente de proximidad emocional. La disociación entre el discurso institucional y las experiencias vitales de la ciudadanía refuerza la brecha simbólica, debilitando la capacidad de los símbolos para generar identificación y adhesión genuinas.

6.4. CRISIS, CONFLICTO Y RESIGNIFICACIÓN SIMBÓLICA

Las crisis contemporáneas han intensificado la disputa por el significado de Europa. La crisis financiera de 2008, la crisis migratoria, el Brexit y la pandemia han reconfigurado los marcos interpretativos que sustentan la legitimidad simbólica del proyecto europeo.

En estos contextos, los símbolos europeos han sido sometidos a una dinámica de resignificación acelerada. Lo que en momentos de estabilidad podía funcionar como recordatorio banal de pertenencia, en situaciones de crisis se transforma en blanco de contestación o reinterpretación crítica. Esta mutabilidad refuerza la idea de que la legitimidad simbólica europea es contingente, sujeta a procesos de erosión y reconfiguración permanentes.

La resignificación simbólica se manifiesta asimismo en la instrumentalización política de los símbolos por parte de actores euroescépticos, que los utilizan para reforzar narrativas alternativas que cuestionan el proyecto europeo desde dentro de su propio repertorio simbólico.

6.5. MULTINIVEL, DIVERSIDAD Y TENSIONES IDENTITARIAS

La europeidad se inserta en un entramado de identidades superpuestas que articula un modelo multinivel de pertenencia. Los símbolos europeos no sustituyen a los nacionales, sino que coexisten con ellos, generando un sistema identitario complejo, dinámico y tensionado.

Esta coexistencia produce un campo identitario plural en el que se negocian lealtades, se redefinen pertenencias y se reconfiguran jerarquías simbólicas. La europeidad no opera como una identidad totalizante, sino como una capa adicional que interactúa con identidades locales, regionales y nacionales.

Sin embargo, esta pluralidad identitaria también genera tensiones. La percepción de competencia entre niveles de identidad puede derivar en procesos de repliegue nacional, reforzando discursos excluyentes que instrumentalizan los símbolos para delimitar fronteras simbólicas entre "nosotros" y "ellos". La dificultad para articular una narrativa inclusiva que reconcilie diversidad y pertenencia constituye uno de los principales desafíos del proyecto europeo contemporáneo.

6.6. SÍMBOLOS Y CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD POLÍTICA

La relación entre símbolos e identidad política constituye uno de los núcleos analíticos más fructíferos para comprender los procesos de legitimación y adscripción colectiva en las comunidades políticas contemporáneas. Los símbolos no solo actúan como objetos representativos o dispositivos formales de identificación, sino que operan como estructuras de mediación semántica que articulan narrativas, memorias, afectos y horizontes normativos compartidos.

En el caso de la Unión Europea, la dimensión simbólica de la identidad política adquiere una complejidad específica derivada de su carácter supranacional. A diferencia de los Estados nación, donde los símbolos se consolidaron históricamente como resultado de procesos de homogeneización cultural y estatalización prolongada, la UE ha debido producir ex novo un repertorio simbólico orientado a generar reconocimiento en un espacio caracterizado por la pluralidad histórica,

lingüística y cultural. Esta producción simbólica no se limita a un proceso técnico, sino que responde a una estrategia consciente de construcción identitaria que busca dotar de coherencia y visibilidad a un sujeto político en formación.

La identidad política europea se configura, en este sentido, como una construcción relacional que depende de la capacidad de los símbolos para articular un imaginario compartido. La bandera europea, el himno, el euro o la ciudadanía no solo representan la existencia de una institución, sino que contribuyen activamente a producir una subjetividad política europea. Estos símbolos funcionan como marcadores de pertenencia que delimitan un "nosotros" supranacional, aunque este "nosotros" permanezca incompleto, fragmentado y en disputa.

Desde una perspectiva de teoría política, los símbolos operan como elementos performativos que contribuyen a la constitución del sujeto político. No remiten simplemente a una realidad preexistente, sino que participan activamente en su producción simbólica. La reiteración pública de estos signos contribuye a naturalizar la UE como comunidad política legítima, inscribiéndola en el horizonte de lo imaginable y lo reconocible.

No obstante, esta performatividad simbólica se ve condicionada por la existencia de múltiples marcos interpretativos que compiten por definir el significado de Europa. La identidad política no emerge de una simple exposición a los símbolos, sino de su incorporación conflictiva en procesos de socialización diferenciados. La coexistencia de lecturas europeístas, euroescépticas, nacionalistas o populistas revela que los símbolos son espacios de lucha por la hegemonía cultural y política.

Asimismo, la identidad política europea se configura en un plano intermedio entre lo normativo y lo afectivo. No se limita a la adhesión racional a un conjunto de valores, sino que requiere la producción de vínculos emocionales capaces de generar lealtades duraderas. Sin embargo, la carencia de una pedagogía simbólica suficientemente arraigada y la ausencia de una experiencia histórica compartida dificultan la sedimentación profunda de dicha identidad.

Desde este enfoque, los símbolos europeos no deben ser interpretados como meros recursos ornamentales, sino como infraestructuras

culturales del poder que estructuran la representación colectiva del orden político. Su eficacia depende de su capacidad para conectar con la experiencia cotidiana, los imaginarios sociales y las trayectorias históricas de los distintos pueblos que conforman la UE.

En definitiva, el análisis de los símbolos como vectores de identidad política permite comprender cómo la legitimidad de la Unión Europea se construye en un terreno eminentemente simbólico, donde el reconocimiento, la adscripción y la pertenencia se configuran como procesos dinámicos y profundamente politizados.

7. CONCLUSIÓN.

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite afirmar con mayor precisión que la cuestión de la legitimidad de la Unión Europea debe entenderse como un fenómeno complejo, multidimensional y profundamente vinculado a la esfera simbólica. La legitimidad europea no se agota en la corrección procedimental, en la racionalidad normativa ni en la eficacia funcional de sus instituciones, sino que se juega en un plano más profundo, vinculado a la capacidad del proyecto europeo para producir significado compartido, reconocimiento colectivo y un horizonte de pertenencia capaz de ser interiorizado por la ciudadanía.

Los símbolos europeos aparecen, en este marco, como infraestructuras culturales del poder que median entre la abstracción institucional y la experiencia cotidiana. No son simples elementos decorativos ni protocolos ceremoniales, sino dispositivos que articulan narrativas, sedimentan memorias, producen afectos y generan formas de adscripción simbólica. A través de ellos, la Unión Europea intenta dotarse de una gramática identitaria propia, capaz de hacer visible su existencia como comunidad política diferenciada y reconocible.

Sin embargo, lejos de operar como referentes estables y unívocos, los símbolos se revelan como espacios de disputa semántica donde se condensan tensiones políticas, ideológicas y culturales. La bandera europea, el euro, el himno o la propia noción de ciudadanía europea se convierten en significantes abiertos, susceptibles de ser reinterpretados en función de proyectos políticos divergentes. Este fenómeno pone de

manifiesto que la legitimidad simbólica no es un recurso fijo, sino un proceso contingente sujeto a constantes negociaciones de sentido.

La europeidad se configura así como una identidad política en construcción permanente, atravesada por conflictos interpretativos y por la coexistencia de múltiples relatos sobre lo que Europa es, debería ser o representa. Esta condición conflictiva no constituye una anomalía, sino una expresión inherente a la pluralidad democrática y a la complejidad estructural del proyecto europeo. La imposibilidad de fijar un significado cerrado de Europa evidencia su naturaleza como espacio de articulación política abierta y en continua redefinición.

El estudio confirma que la eficacia de los símbolos europeos depende de su capacidad para conectar con las trayectorias históricas, las experiencias vitales y los imaginarios sociales de las comunidades que integran la Unión. Allí donde esta conexión no se produce, los símbolos pierden densidad social y se transforman en emblemas vacíos o meramente institucionales, incapaces de generar arraigo emocional o lealtades duraderas.

Las crisis sucesivas que han atravesado la Unión Europea han intensificado este proceso de fragilización simbólica. En contextos de inestabilidad económica, tensiones migratorias, debates sobre soberanía o cuestionamientos democráticos, los símbolos dejan de operar como elementos integradores para convertirse en focos de crítica, ironía o reappropriación antagonista. Este desplazamiento semántico revela la vulnerabilidad estructural de una legitimidad que no ha logrado sedimentarse plenamente en el tejido social europeo.

Desde una perspectiva de Ciencia Política, resulta imprescindible reconocer que la legitimidad no se construye únicamente desde arriba, mediante decisiones institucionales o reformas tecnocráticas, sino desde procesos de reconocimiento mutuo, identificación colectiva y producción de sentido histórico compartido. La Unión Europea ha desarrollado una arquitectura institucional altamente sofisticada, pero continúa presentando déficits significativos en su capacidad para generar una narrativa que articule emocional y simbólicamente a su ciudadanía.

Reforzar la legitimidad simbólica europea exige, por tanto, una transformación profunda de su política de representación. Esta transformación implica superar tanto el reduccionismo tecnocrático como las apropiaciones excluyentes que buscan convertir los símbolos en herramientas de delimitación identitaria rígida. Los símbolos deben ser concebidos como lenguajes abiertos, capaces de integrar pluralidad sin anular la diferencia, y no como instrumentos de homogeneización forzada.

En este sentido, resulta fundamental promover una pedagogía simbólica que fomente una comprensión crítica y plural de la europeidad, integrando a la ciudadanía en procesos activos de resignificación. Esta pedagogía debe orientarse a fortalecer la dimensión participativa, cultural y deliberativa del proyecto europeo, facilitando que los símbolos sean apropiados desde experiencias concretas y no únicamente desde discursos institucionales verticales.

Asimismo, la consolidación de una legitimidad simbólica más sólida requiere el desarrollo de una esfera pública europea capaz de generar espacios de debate transnacional, circulación de narrativas compartidas y articulación de memorias colectivas. Sin este espacio común de deliberación, los símbolos permanecerán fragmentados en interpretaciones nacionales que dificultan la conformación de un imaginario verdaderamente europeo.

La identidad política europea solo podrá afirmarse de manera significativa si logra articular un equilibrio dinámico entre pluralidad y cohesión, entre diversidad cultural y pertenencia compartida, entre soberanías históricas y proyecto común. Este equilibrio no puede imponerse de forma administrativa, sino que debe emerger de procesos de construcción simbólica anclados en la participación, el reconocimiento y la interacción cotidiana.

Desde esta óptica, la europeidad debe entenderse como un proceso histórico abierto, no como una esencia predefinida. Su legitimidad dependerá de su capacidad para integrar narrativas diversas, reconocer experiencias diferenciadas y generar un marco simbólico capaz de sostener vínculos de solidaridad y cooperación en un contexto de pluralidad estructural.

En definitiva, este trabajo pone de relieve que la legitimidad de la Unión Europea se decide en gran medida en el ámbito de los imaginarios

simbólicos. La forma en que los símbolos son interpretados, apropiados y resignificados determina el grado de reconocimiento y adhesión ciudadana. La disputa simbólica no es un fenómeno marginal, sino un núcleo central del conflicto político contemporáneo en el espacio europeo.

La reconstrucción de una legitimidad simbólica robusta exige, por tanto, un replanteamiento profundo de la relación entre instituciones y ciudadanía, un fortalecimiento de los mecanismos de participación cultural y una resignificación inclusiva de los símbolos europeos. Solo así podrá configurarse un imaginario político capaz de sostener una comunidad europea democrática, plural y legítimamente reconocida.

La europeidad, en última instancia, solo podrá consolidarse como identidad política efectiva si sus símbolos dejan de ser percibidos como signos distantes y se transforman en referentes vivos integrados en la experiencia cotidiana, capaces de expresar pertenencia, reconocimiento mutuo y participación democrática real. Solo en ese escenario podrá hablarse de una legitimidad simbólica duradera que respalde de forma consistente el proyecto político de la Unión Europea.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albert, M., Buzan, B., & Zürn, M. (Eds.). (2013). *Bringing sociology to international relations: World politics as differentiation theory*. Cambridge University Press.
- Alexander, J. C. (1985). *Neofunctionalism*. Sage.
- Buzan, B. (2004). *From international to world society? English school theory and the social structure of globalization*. Cambridge University Press.
- Craib, I. (1992). *Modern social theory*. Harvester Wheatsheaf.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory*. Macmillan.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action: Vol. 1. Reason and the rationalization of society*. Beacon Press.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action: Vol. 2. Lifeworld and system*. Beacon Press.
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe*. Stanford University Press.

- Haas, E. B. (1964). *Beyond the nation state: Functionalism and international organization*. Stanford University Press.
- Haas, E. B. (1970). *When knowledge is power: The role of experts in policy-making*. University of California Press.
- Holmwood, J. (1996). *Foundations of sociological theory: Toward a general theory of action*. Palgrave.
- Jackson, R., & Sørensen, G. (2016). *Introduction to international relations: Theories and approaches* (6^a ed.). Oxford University Press.
- Lindberg, L. N. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Stanford University Press.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford University Press.
- Luhmann, N. (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2004). Globalization or world society? *International Review of Sociology*, 14(1), 7–25.
- Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Free Press.
- Mitrany, D. (1943). *A working peace system*. Royal Institute of International Affairs.
- Mitrany, D. (1966). *The functional theory of politics*. Martin Robertson.
- Mouzelis, N. (1995). *Sociological theory: What went wrong?*. Routledge.
- Parsons, T. (1949). *Essays in sociological theory*. Free Press.
- Parsons, T. (1951). *The social system*. Free Press.
- Parsons, T. (1966). *Societies: Evolutionary and comparative perspectives*. Prentice Hall.
- Parsons, T. (1977). *Sociological theory and modern society*. Free Press.
- Parsons, T., Bales, R. F., & Shils, E. A. (1953). *Working papers in the theory of action*. Free Press.
- Parsons, T., & Smelser, N. J. (1956). *Economy and society*. Free Press.
- Sandholtz, W., & Stone Sweet, A. (2012). Neo-functionalism and supranational governance. En A. Wiener, T. Börzel, & T. Risse (Eds.), *European integration theory* (pp. 45–60). Oxford University Press.
- Schmitter, P. C. (1969). Three neo-functional hypotheses about international integration. *International Organization*, 23(1), 161–166.

- Schmitter, P. C. (2004). Neo-functionalism. En A. Wiener & T. Diez (Eds.), *European integration theory* (pp. 45–74). Oxford University Press.
- Stone Sweet, A., & Sandholtz, W. (1998). *European integration and supranational governance*. Oxford University Press.
- Turner, J. H. (1991). *The structure of sociological theory*. Wadsworth.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison Wesley.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.

DIGITAL MARKETS ACT AND THE NEW PLATFORM GOVERNANCE FRAMEWORK IN THE EUROPEAN UNION

MADI AMANKELDI
ISDE Law & Business School

1. INTRODUCTION

The contemporary digital economy is characterized by unprecedented concentration of power in the hands of a small number of technology platforms that control essential infrastructure for economic, social, and political life. Companies such as Apple, Meta, Google, Amazon, and Microsoft are not simply dominant commercial players but operate as gatekeepers of entire digital ecosystems, controlling access to fundamental services such as search engines, social networks, app stores, operating systems, and messaging services. This concentration poses unprecedented challenges to fair competition, innovation, and fundamental rights in the digital Marketplace (OCDE, 2021).

The power of these platforms derives from structural characteristics of digital markets which differ radically from traditional markets. Direct and indirect network effects create dynamics where the value of a platform increases exponentially with each additional user, creating virtually insurmountable barriers to entry for potential competitors. Economies of scale allow dominant platforms to operate at marginal costs close to zero, while high switching costs and dependence on massive personal data consolidate their position. The result is a structural tendency toward the formation of monopolies or oligopolies (Crémer et al., 2019).

Dominant platforms can impose unilateral contractual conditions on business users who depend on them to access consumers, appropriating excessive margins through commissions that can reach 30% of

transactions (Australian Competition and Consumer Commission, 2021). They can favor their own services to the detriment of competitors (self-preference), use data obtained from business users to compete against them, impose technical restrictions that hinder interoperability and switching, and combine personal data across multiple services without genuine user consent. These practices not only distort competition, but also erode individual autonomy and the ability of consumers and businesses to choose.

For decades, traditional competition law, based on the *ex post* application of Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), has been the main tool for addressing abuse of dominant position. However, this approach has shown systematic limitations in digital markets (Crémer et al., 2019). Antitrust investigations drag on for years while markets evolve rapidly, demonstrating that it is difficult to identify specific anti-competitive effects in complex and multifaceted ecosystems. Similarly, behavioral remedies are difficult to design and monitor, and fines, although substantial, often come too late to restore competition in markets that have already suffered irreversible damage. The landmark cases against Google (Google Shopping, Android, AdTech) illustrate these difficulties: investigations that lasted for years, with remedies whose effectiveness remains questionable (Podszun, 2023).

Given these limitations, there is a growing consensus on the need to complement *ex post* antitrust enforcement with *ex ante* regulations that impose preventive obligations for platforms with market power. This paradigm shift is based on the recognition that, in markets characterized by network effects and economies of scale, preventing harm is more effective than correcting it later. *Ex ante* regulation allows for faster interventions, provides greater legal certainty through clear obligations, and reduces the burden of proof by not requiring demonstration of anti-competitive effects in each individual case (CEPAL, 2022).

The European Union has led this regulatory transformation by adopting the Digital Markets Act (DMA), which entered into force in November 2022 and began to be applied in March 2024. The DMA represents the most comprehensive and ambitious *ex ante* regulatory framework globally, establishing obligations for large platforms in areas such as self-

preferencing, interoperability, and data portability. Unlike Article 102 TFEU, which requires proof of abuse of a dominant position and allows for efficiency justifications, the DMA prescribes similar rules but limits objective justifications (Podszun, 2023).

Other jurisdictions have followed this regulatory trend. The United Kingdom has established the Digital Markets Unit (DMU) within the Competition and Markets Authority with powers to impose codes of conduct on platforms with strategic market status (Norton Rose Fulbright). Germany reformed its Competition Act (GWB) in 2021 to allow the imposition of specific obligations on companies with “paramount importance for competition across markets” (Bundeskartellamt). Japan passed in 2020 the Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms (TFDPA), aimed at strengthening transparency and fairness within digital platforms, with prospects of adopting broader *ex ante* regulations, inspired by the DMA (Cleary Gottlieb). Similarly, South Korea proposed in 2020 the Online Platform Regulation Act, which has been the subject of much debate and is currently subject of intense negotiations with the Trump administration.

This global regulatory trend responds not only to economic issues of competition and efficiency, but also to broader considerations of power, autonomy, and fundamental rights in the digital age. Dominant platforms not only control markets, but also shape the digital public space, determine what information circulates, intervene in social relations, and accumulate personal data on an unprecedented scale. Regulating their power has thus become a matter of democratic governance that transcends traditional competition law, intersecting with personal data protection, freedom of expression, consumer protection, and industrial policy.

2. METHODOLOGY

This analysis places Apple’s and Meta’s decisions within the DMA’s ex-ante regulatory paradigm, contrasting it with traditional ex-post antitrust enforcement. It draws on academic literature that explains the DMA’s shift toward detailed, self-executing rules for designated gatekeepers, aimed at ensuring greater contestability and fairness in digital

markets. The discussion also incorporates key implementation principles—such as effectiveness, proportionality, predictability, and coherence with other EU laws—that guide how these obligations should be interpreted and applied.

3. LEGAL FRAMEWORK: THE DIGITAL MARKETS ACT

The Digital Markets Act (DMA) has become an essential component of the European Union's regulatory strategy for the Digital Single Market. Its main objective is to limit the market power of large digital platforms—the so-called gatekeepers—and ensure fairer competition in the digital sector. Essentially, the DMA was designed to put an end to unfair practices by tech giants and prevent abuses of power stemming from their dominant position in key digital services. In other words, it seeks to provide *ex ante* competition regulation that curbs unfair behavior derived from the power of these gatekeepers and safeguards the contestability of digital markets, so that neither users nor companies are trapped under the dominance of a few platforms.

3.1. THRESHOLDS FOR GATEKEEPER DESIGNATION

The Digital Markets Act (DMA) establishes precise and narrowly defined quantitative criteria to determine which companies fall within its scope. A company is designated as a gatekeeper if it meets three cumulative requirements: it must have a significant impact on the internal market, provide a core platform service that serves as a key gateway for business users to reach end users, and possess an entrenched and durable position in its operations or be expected to achieve such a position in the near future based on observable market trends.

A company is presumed to have a significant impact on the EU internal market if it achieves an annual Union-wide turnover of at least EUR 7.5 billion in each of the last three financial years, or if its average market capitalization or equivalent fair market value was at least EUR 75 billion in the last financial year (*EU Digital Markets Act – Article 3*). Additionally, the company must provide the same core platform service in at least three Member States (Grant Thornton). This combined financial

and geographical requirement ensures that the DMA targets only those actors with a genuinely continental scale and presence, thereby focusing regulatory obligations on firms capable of influencing competitive conditions throughout the EU.

Furthermore, a company is considered to act as a “gateway” between businesses and consumers if its platform reaches at least 45 million monthly active end users in the EU and serves more than 10,000 yearly active business users established in the Union (*EU Digital Markets Act – Article 3*). Similarly, the company must possess, either currently or in the reasonably foreseeable future, an entrenched and durable position. This is presumed when the user thresholds outlined above have been consistently met over the past three years (*EU Digital Markets Act – Article 3*). The inclusion of this temporal element ensures that the DMA designates only those companies whose influence is structurally embedded in the market, rather than those experiencing temporary increases in usage or short-term commercial success.

When a company providing core platform services meets all established thresholds, it is required to notify the Commission without delay and, in any case, within two months of meeting the criteria (*EU Digital Markets Act – Article 3*). However, a company may, together with its notification, submit sufficiently substantiated arguments demonstrating that, despite formally meeting all thresholds, exceptional circumstances prevent the relevant core platform service from satisfying the substantive requirements for designation. If these arguments raise serious doubts about the presumptions underlying the thresholds, the Commission may initiate a market investigation. This investigation must be concluded within five months, balancing procedural fairness with the need for timely regulatory intervention.

The Commission is also empowered to designate any company providing core platform services that meets all the qualitative requirements but does not satisfy all the quantitative thresholds as a gatekeeper (*EU Digital Markets Act – Article 3*). To do so, the Commission may initiate a market investigation and consider factors such as the size of the company, the number of users, network effects, data-related advantages, economies of scale and scope, user lock-in, conglomerate structure, or

vertical integration (Linklaters). An example is the designation of Apple's iPadOS as a gatekeeper, despite not meeting the quantitative end-user thresholds, following a market investigation in which the Commission concluded that the number of end users was likely to increase and adopted a holistic approach to Apple's ecosystem (Grant Thornton).

These requirements ensure that only the largest and most influential platforms are designated as gatekeepers under the DMA, thereby avoiding the imposition of obligations on smaller market players that lack the same market power or capacity to influence competition and innovation in the European digital market. The objective is to level the playing field for smaller organizations, curb the dominance of large tech companies, and give smaller businesses the opportunity to compete and innovate.

3.2. GATEKEEPER OBLIGATIONS

The European Commission has so far designated seven companies as gatekeepers under the DMA. In the first round, announced in September 2023, six major digital firms—Alphabet (Google), Amazon, Apple, ByteDance (TikTok), Meta (Facebook/Instagram) and Microsoft—were identified as gatekeepers controlling essential platform services (European Commission, 2023). More recently, in May 2024, Booking.com was added to this list after it was confirmed that the company also met the quantitative criteria established by the law. Altogether, these companies currently account for 24 designated platform services that fall under the new regulatory framework. Once the Commission formally designates a company as a gatekeeper, it has a period of six months to ensure full compliance with the obligations and prohibitions set out in the DMA for each of its affected platform services (European Commission, 2023).

Gatekeepers must comply with a series of positive obligations aimed at opening their ecosystems and promoting user choice. For instance, the DMA requires them to enable interoperability with third-party services: dominant platforms must allow their users to interact with applications or contacts outside the gatekeeper's ecosystem. They must also guarantee the right of users to unsubscribe from a core platform service with the same ease with which they subscribed. Similarly, they must allow the removal of any preinstalled software or application imposed on a device—

such as a manufacturer’s native browser or app—so that users are not forced to rely on the gatekeeper’s tools by default. Finally, gatekeepers are required to provide access to certain data generated on their platforms and to facilitate the portability of that data to other services: both individual users and businesses operating on the platform must be able to obtain and transfer information (including personal data) easily and free of charge, empowering them against the gatekeeper’s control over data.

On the other hand, the DMA expressly prohibits several unfair practices that these platforms have used to strengthen their dominance. For example, a gatekeeper is forbidden from reusing personal data obtained from a user in the context of one service for purposes related to another service (for instance, combining data gathered from a social network to optimize its advertising or sales service), unless it obtains explicit and renewed user consent in accordance with the GDPR. The regulation also bans self-preferencing, meaning that platforms may not favor their own products or services over those of third parties. This prohibition covers practices such as giving preferential treatment to the gatekeeper’s own apps in its app store, prioritizing its services in search results, or engaging in any form of self-promotion that distorts a level playing field. Thus, through these obligations and prohibitions, the DMA seeks to balance the digital environment, preventing gatekeepers from exploiting their position.

4. APPLE CASE: BREACH OF ANTI-STEERING OBLIGATIONS UNDER ARTICLE 5(4) OF THE DMA

Following a thorough 13-month investigation launched in March 2024, the European Commission concluded that Apple imposed technical and commercial restrictions that systematically prevented developers from fully exercising their steering rights under Article 5(4) of the DMA. The identified restrictions included: (i) limitations on the additional data developers could include in URLs directing users from the App Store to the developer’s own website (linking-out); (ii) significant restrictions on developers’ ability to communicate with and promote offers directly to end users; and (iii) the imposition of fees on steered

transactions, preventing developers from concluding contracts free of charge (European Commission, 2025).

Apple’s compliance approach involved implementing “in-app disclosure screens” or “warning screens,” restricting in-app communications, limiting external links to a single destination, and establishing tiered fees that discouraged steering (Perkins Coie). The Commission concluded that Apple “did not demonstrate that these restrictions were objectively necessary and proportionate” for the security and privacy purposes cited.

Among the specific criticisms made by the Commission were: limiting external links exclusively to developers’ own websites (prohibiting redirects to alternative app stores or third-party sites); prohibiting web views within the app that would allow a smoother user experience; blocking URL data that would reduce friction in transactions by enabling the pre-population of information fields; and employing warning notices with non-neutral wording that actively discouraged users from completing steered transactions. Additionally, the Commission challenged Apple’s fees on steered transactions, arguing that they exceeded legitimate remuneration for the initial matchmaking (the facilitation of a developer’s initial user acquisition).

SECURITY JUSTIFICATIONS

Although Article 5(4) does not provide an explicit security exemption like Articles 6(4) and 6(7), the Commission left the door open. Security measures could, in theory, serve as an objective justification, but only if they are “objectively necessary and proportionate” (Scida Project, 2025). Apple’s justification for its linking restrictions on security grounds was categorically rejected. The Commission held that Apple did not demonstrate why a developer’s own website would be less secure than third-party sites Apple does allow linking to, nor why the specific restrictions imposed were necessary and proportionate to address identifiable security risks (Perkins Coie).

The Commission showed particular skepticism toward Apple’s self-appointed role as an enforcer of the GDPR and guardian of privacy. The decision makes clear that privacy laws are enforced by competent

regulators, not by Apple, and that the gatekeeper cannot assume regulatory functions to justify restrictions that limit competition. The Commission also highlighted inconsistencies in Apple’s justifications; for example, allowing one link under the New Business Terms while permitting up to five under the New Business Terms for Music Streaming Services undermined the credibility of Apple’s safety arguments (Perkins Coie).

4.2. SANCTIONS AND REMEDIES

The €500 million fine reflects not only the seriousness of the infringement and its EU-wide implications, but also Apple’s considerable economic strength and ability to absorb such sanctions. Despite the magnitude of the amount, the Commission underscored that the fine represents “a relatively small proportion of Apple’s annual worldwide turnover (approximately 0.14%) and in any event significantly lower than the maximum fine of 10%.” In other words, while substantial in absolute terms, the penalty is calibrated to remain proportionate while still serving as a credible deterrent for future violations of the DMA (Wolters Kluwer).

In addition to the monetary sanction, the Commission issued a clear cease-and-desist order requiring Apple to immediately halt the technical and commercial restrictions it had imposed on steering. The decision also obliges Apple to refrain from reintroducing similar obstacles in the future, explicitly covering conduct that has an equivalent object or effect. This broad and anticipatory formulation is designed to prevent Apple from attempting to circumvent the spirit of the ruling by making superficial or cosmetic adjustments that preserve the same restrictive outcomes under a different guise.

Apple was granted a 60-day deadline (expiring on June 22, 2025) to achieve full compliance with the decision. Should the company fail to comply within this period, the Commission has the authority to impose periodic penalty payments of up to 5% of Apple’s average daily worldwide turnover from the previous financial year, for each day of continued non-compliance. These escalating penalties are intended to ensure swift and genuine implementation of the required changes, making prolonged resistance economically untenable.

Although Apple publicly announced additional modifications to its business terms in August 2024, these changes were not implemented before the adoption of the Commission’s decision and, as a result, were not taken into account in the assessment. This approach—announcing planned reforms without executing them—has drawn particular attention, especially because the proposed terms appear to remove most of the steering restrictions at issue. This raises the possibility that Apple’s announcements may implicitly acknowledge shortcomings in its earlier compliance efforts, even if the company has not stated this openly (Scida Project, 2025).

5. META CASE: “PAY-TO-CONSENT” MODEL AND BREACH OF ARTICLE 5(2) OF THE DMA

In November 2023, anticipating the imminent application of the DMA in March 2024, Meta introduced its controversial “pay or consent” model across its Facebook and Instagram services in the EU, EEA, and Switzerland (Wolters Kluwer). The subscription model presented users with a binary choice: either continue using the social networks for free (with the caveat that this consumer choice would be treated as granting consent under the GDPR for personalized advertising) or subscribe for €9.99/month on the web or €12.99/month on iOS and Android to stop receiving personalized ads on Meta’s services (Tech Policy Press).

The Commission found that Meta’s binary “pay or consent” model did not comply with Article 5(2) DMA because it neither offered an equivalent and less personalized service nor allowed users to give freely given consent within the meaning of the GDPR. The Commission concluded that Meta’s subscription model breached the DMA because: (i) it “did not give users the specific choice required to opt for a service that uses less of their personal data but is otherwise equivalent to the ‘personalized’ ads service”; and (ii) it “did not allow users to exercise their right to freely consent to the combination of their personal data” (European Commission, 2025).

5.2. INTERPRETATION OF ARTICLE 5(2) AND ALIGNMENT WITH THE GDPR

The Commission’s position is fully aligned with the European Data Protection Board’s (EDPB) Opinion 08/2024 on “consent or pay”

(EDPB, 2024) subscription models. In that opinion, the EDPB stated that large online platforms (which broadly overlap with the types of economic actors designated as gatekeepers under the DMA) implementing “pay or consent” models will, in most cases, fail to meet the requirements for valid consent if users are confronted only with a binary choice between consenting to personal data processing for behavioral advertising and paying a fee (Wolters Kluwer).

The Commission argued that Meta’s binary model failed because it offered neither an equivalent less personalized service nor a form of consent that could be considered freely given under the GDPR’s strict standards (Articles 4(11) and 7), for two interrelated reasons (Wolters Kluwer):

- Power imbalance: For gatekeepers such as Meta, a structural imbalance of power is virtually presumed. Users depend on these services for both social and often professional participation, leaving them with no real bargaining power. This imbalance makes any “choice” questionable in terms of genuine freedom.
- Significant detriment: Refusing consent could lead to significant detriment. This detriment arises not only from having to pay a fee (which may be prohibitive for many users) but also from potential exclusion from major communication platforms, resulting in social and professional isolation.

Furthermore, the Commission argued that the “specific choice” required under Article 5(2) DMA presupposes more than any random alternative; the options must be *equivalent*. Yet a paid service cannot plausibly be considered equivalent to a historically free service because the conditions of access are fundamentally different. Shifting from an attention/data-based model to a monetary subscription model constitutes a fundamental alteration of the service’s nature. According to the Commission, a genuinely equivalent alternative would be a free version with less data-intensive advertising—e.g., contextual rather than behavioral or tracking-based. This would preserve an ad-supported business model while avoiding the problematic personal data processing that raises privacy and competition concerns (Taylor Wessing, 2025).

5.3. ONGOING EVALUATION

The €200 million fine covers only the period of non-compliance from March 2024 (when the DMA became applicable) to November 2024. In November 2024, Meta introduced a modified version of its subscription model, adding a new option that purportedly uses less personal data for ad-targeting. According to Meta’s latest compliance report, EU users who choose the “free” tier of the subscription model can opt to see “less personalized ads.” Meta also reduced the subscription fee from €9.99 to €5.99/month on the web and from €12.99 to €7.99/month on iOS and Android (Tech Policy Press).

The Commission is currently evaluating whether Meta’s November 2024 modifications provide a genuinely equivalent and less personalized option and whether they reduce personal data processing proportionately. The outcome will depend on whether the Commission considers the “less personalized ads” option sufficient to meet the legal requirement of offering an equivalent service. Due to the contingent and newly introduced features (which the Commission has not yet assessed under Article 5(2) DMA), the infringement decision against Meta does not align neatly with Article 29 DMA requirements. Unlike the decision against Apple, the Commission did not explicitly order Meta to cease and desist from its unlawful conduct within a specific deadline—indicating that further enforcement action is likely (Wolters Kluwer)

6. CONCLUSIONS

The early implementation of the Digital Markets Act (DMA) against Apple and Meta shows that the European Union has taken a strong, goal-oriented approach in relation to the preemptive requirements placed on gatekeepers. The European Commission has stated that these responsibilities must be met with genuine effort and cannot be addressed in a superficial way. Instead, calling for structural adjustments in the design of digital ecosystems, even if it requires changing the business models that have allowed these companies to secure dominant positions. The interpretation of **Article 5(4)** in the Apple case, which obliges gatekeepers to technically enable steering without imposing economic disincentives or artificial barriers, reflects a sophisticated

understanding of how gatekeepers have historically extracted rents and controlled access to consumers through covert restrictions (Rusche, 2024). In the same way, the ruling against Meta makes it clear that Article 5(2) does not allow binary "pay-or-consent" options that do not provide a genuine free choice that honors users' control over their personal data and prevents behavioral biases that compromise informed consent (De Streel et al., 2024).

The Commission's clear dismissal of superficial compliance indicates that the DMA cannot be interpreted in a minimalist conceptualization. Instead, it stands out as a framework intended to change the fundamental relationships between platforms and business users, considering not only the strict rules but also their actual impacts in practice (Van den Boom and Podszun 2025). This approach is essential to prevent gatekeepers from replicating the anti-competitive outcomes through new strategies. In this regard, the Commission has outlined that justifications based on valid objectives—like security or privacy—must reach a high standard of necessity, ensuring they do not turn into general justifications for upholding exclusionary control systems.

The dual sanctioning system of the DMA, shown through the fines applied to Apple and Meta along with specific compliance directives, indicates that its main goal is not to impose financial penalties but to ensure lasting behavioral changes. The Commission has intentionally maintained its power to impose regular penalty payments and extra-fines, acknowledging the importance of cooperative late compliance (Goodwin Law; Van den Boom and Podszun, 2025). This active strategy, which incorporates both penalties and incentives, reflects the Commission's extensive experience in applying Article 102 TFEU and highlights the need to avert permanent damage in markets influenced by network effects and tipping (Cabral et al. 2021).

Furthermore, the DMA foretells a change in regulatory approach, being a clear move from *ex post* enforcement to a proactive prevention model intended to intervene before the damage materializes. This change addresses the inherent weaknesses of traditional competition law in digital markets, including its slow nature, complex evidence burdens, and inadequate solutions (Bougette, Budzinski, and Marty 2024). The speed

with which the Commission has concluded its first procedures, approximately thirteen months, demonstrates the practical relevance of this transition, highlighting that an *ex ante* approach is indispensable to prevent gatekeepers from strengthening their dominance (Tech Policy Press).

Nevertheless, these early cases have also highlighted normative ambiguities and challenges related to interpretation that must be addressed through future decisions and guidelines. Queries regarding the precise range of the anti-steering prohibition or the boundaries of acceptable compensation highlight the necessity of further developing a clear and consistent framework (Steptoe and Johnson), underlining that this process of normative adaptation is a fundamental aspect of any *ex ante* system. Thus, a balance between adaptability and legal certainty is essential for the correct and just application.

The DMA is, moreover, significantly influencing global politics and international legislation. The European Union has established itself as a leading regulator and global standard creator, a trend described as the “Brussels effect” (Bradford, 2020). Many countries, including non-European jurisdictions like Japan, Australia, and South Korea, are now adopting similar approaches and promoting a certain degree of regulatory alignment. However, this growth has caused tensions across the Atlantic, driven by claims of protectionism from the United States (Tech Policy Press). This can be seen in the intense negotiations between the Trump administration and the South Korean government in light of their attempts to regulate the power of digital giants like Meta or Apple.

Ultimately, the procedural difficulties—such as limited access to case files or the limited involvement of third parties—highlight the need to ensure that expedited procedures do not undermine the rights of affected parties and procedural fairness. As noted by Van den Boom and Podszun (2025), maintaining this balance will be essential for the long-term viability of the DMA framework. Therefore, these initial cases demonstrate that the DMA is not just a legal tool, but a fundamental commitment to balance the power within the digital sphere, strengthening competition and user protection. The success of this initiative will rely not just on how strictly the Commission enforces the rules but also on the ability of the institution to create a clear interpretative

framework, remain independent from external political influences, and foster a digital governance model that balances innovation, competition, and equitable treatment.

8. REFERENCES

- Australian Competition and Consumer Commission. (2021). *Digital platform services inquiry: Interim report*.
- CEPAL. (2022, December 29). *La regulación ex ante de la competencia en la era digital*.
- Crémer, J., de Montjoye, Y.-A., & Schweitzer, H. (2019). *Competition policy for the digital era*. Report for the European Commission.
- European Commission. (2023). *Commission designates first gatekeepers under the Digital Markets Act (IP/23/4328)*.
- European Commission. (2025). *Commission finds Apple and Meta breach the Digital Markets Act (IP/25/1085)*.
- European Data Protection Board. (2024). *Opinion 08/2024 on “consent or pay” models*.
- Grant Thornton. (n.d.). *Determining gatekeepers under the Digital Markets Act*.
- Linklaters. (n.d.). *The gatekeeper designation under the Digital Markets Act*.
- Norton Rose Fulbright. (n.d.). *Digital markets, competition and consumers bill: New regulatory regime for digital firms*.
- OCDE. (2021). *Ex ante regulation and competition in digital markets* (OECD Competition Committee Discussion Paper No. DAF/COMP(2021)15).
- Perkins Coie. (n.d.). *European Commission finds Apple’s steering practices breach the DMA*.
- Podszun, R. (2023). From competition law to platform regulation: Regulatory choices for the Digital Markets Act. *Economics – The Open-Access, Open-Assessment Journal*, 17, 1–19.
- Scida Project. (2025, May 28). *Apple’s anti-steering aches: Key takeaways from the first DMA non-compliance decision*.
- Taylor Wessing. (2025). *Meta’s “pay or OK” dilemma*.
- Tech Policy Press. (2025). *Understanding the Apple and Meta non-compliance decisions under the Digital Markets Act*.
- Wolters Kluwer. (n.d.). *The DMA’s teeth: Meta and Apple fined by the European Commission*.

- Wolters Kluwer. (n.d.). *Freedom, power and contestability: Interactions between Article 5(2) DMA and the GDPR*.
- EU Digital Markets Act Information Portal. (n.d.). *Article 3 – Gatekeeper designation criteria*.
- Bundeskartellamt. (n.d.). *Rules for the digital economy*.
- Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP. (n.d.). *Japan – Digital markets regulation handbook*.
- Rusche, C. (2024). The anti-steering provision of Article 5(4) of the DMA: A law and economics assessment on the business model of gatekeepers and business users. *European Journal of Law and Economics*, 57(1).
- Van den Boom, J., & Podszun, R. (2025). Procedures in the DMA: Non-compliance navigation. *European Competition Journal*.
- Bougette, P., Budzinski, O., & Marty, F. (2024). Ex-ante versus ex-post in competition law enforcement: Blurred boundaries and economic rationale. *GREDEG Working Paper*.
- De Streel, A., et al. (2024). *Implementing the DMA: Substantive and procedural principles*. CERRE/TILEC Report.
- Cabral, L., et al. (2021). *The EU Digital Markets Act: A report from a panel of economic experts*. JRC Technical Report, Joint Research Centre, European Commission.
- Goodwin Law. (2025). *10 key takeaways from the European Commission's first DMA non-compliance decisions*.
- Steptoe & Johnson. (2025). *The Commission's first noncompliance decisions under the DMA*.
- Tech Policy Press. (2025). *Understanding the Apple and Meta non-compliance decisions under the Digital Markets Act*.

DE LA POLÍTICA REGIONAL AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL: EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA COHESIÓN EN LA UE

HUGO NEVES PÉREZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. INTRODUCCIÓN

La cohesión económica, social y territorial constituye uno de los pilares silenciosos, pero más determinantes, del proceso de integración europea. Desde su formulación inicial en los Tratados fundacionales hasta su reconocimiento expreso en el Tratado de Lisboa, la cohesión ha evolucionado de ser un objetivo programático a convertirse en un auténtico principio constitucional de la Unión Europea (en adelante UE). Este tránsito refleja la necesidad de articular el mercado interior no solo como un espacio económico, sino como una comunidad política cimentada en la solidaridad y en el equilibrio territorial.

El presente capítulo analiza esta transformación desde una perspectiva constitucional, examinando los fundamentos normativos, la evolución institucional y la consolidación jurisprudencial del principio de cohesión como elemento estructural del constitucionalismo europeo. A través de un recorrido histórico que abarca desde la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en adelante FEDER) hasta las innovaciones derivadas del programa NextGenerationEU (en adelante *NGEU*), se pone de relieve cómo la cohesión ha pasado a desempeñar un papel central en la legitimación política y social del proyecto europeo.

En un contexto marcado por crisis sucesivas —financiera, sanitaria, climática y geopolítica—, el principio de cohesión se erige en un referente normativo capaz de reequilibrar las tensiones entre integración económica y justicia territorial. Su dimensión constitucional no se limita ya a la redistribución de recursos, sino que abarca la defensa de los valores

fundamentales del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE)¹, la gobernanza multinivel y la preservación de la legitimidad democrática del proceso de integración. En este sentido, la cohesión representa una manifestación del constitucionalismo material europeo: un proceso evolutivo en el que la solidaridad se convierte en criterio de validez y en fuente de legitimidad del orden jurídico de la Unión.

En este marco, la cohesión aparece como un principio en permanente tensión: entre integración y soberanía, entre eficiencia económica y justicia territorial, entre legitimidad tecnocrática y legitimidad democrática... Comprender estas tensiones resulta esencial para evaluar los límites y las posibilidades del constitucionalismo europeo en su conjunto. Por ello, el principio de cohesión puede interpretarse como un auténtico “laboratorio constitucional” en el que se ensayan nuevas formas de solidaridad supranacional, contribuyendo a redefinir la identidad de la UE como comunidad política basada en valores compartidos y no únicamente en intereses económicos.

Por ello, este estudio sostiene que la cohesión constituye el punto de encuentro entre la “constitución económica” y la “constitución social” de Europa, operando como un principio de equilibrio y de legitimación del proceso de integración. Su consolidación como norma de rango constitucional no solo garantiza la efectividad del proyecto europeo frente a sus desigualdades internas, sino que refuerza su credibilidad externa como actor global comprometido con la justicia, la solidaridad y la sostenibilidad.

2. LOS FUNDAMENTOS HISTÓRICO-JURÍDICOS DEL PRINCIPIO DE COHESIÓN

El principio de cohesión económica encuentra sus raíces en el artículo 2 del Tratado de Roma de 1957, que establecía como objetivo comunitario “promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad” (Valle Gálvez, 1994, pp. 344–346). Esta formulación inicial, aunque programática, contenía ya la semilla

¹ Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht). Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 191, 29.7.1992, p. 1–112. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

de lo que posteriormente se convertiría en un principio rector de la construcción europea. Sin embargo, la ausencia de instrumentos específicos y la primacía de la lógica neoliberal en los tratados fundacionales limitaron significativamente su operatividad práctica (Valle Gálvez, 1994, pp. 347–350).

La primera materialización institucional del principio se produjo en 1975 con la creación del FEDER, establecido en respuesta a las presiones de los Estados miembros menos desarrollados y a las consecuencias regionales derivadas de la primera crisis energética (Sánchez de Gómez, 2011, pp. 5–10). Este instrumento, aunque creado mediante actos atípicos y sin base explícita en el derecho originario, sentó las bases de lo que se denominaría Política Regional Comunitaria, caracterizada por su carácter reactivo y su limitada coordinación con las políticas comunitarias generales.

Con la llegada del Acta Única Europea en 1987², se dio un punto de inflexión decisivo al introducir el concepto de “Cohesión Económica y Social” como un objetivo implícito del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (en adelante TCEE)³. Esta innovación jurídica no se limitó a una mera declaración programática, sino que configuró un verdadero objetivo comunitario con consecuencias normativas específicas. Por ello, el artículo 130 A del TCEE estableció que la Comunidad “desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social”, especificando que se propone “reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”.

Por lo cual, la significación constitucional de esta modificación residía en su función de especificar lo recogido en el propio artículo 2 TCEE. Es decir, alcanzar el objetivo de “desarrollo armonioso del conjunto de

² Acta Única Europea. Firmada en Luxemburgo el 17 de febrero y en La Haya el 28 de febrero de 1986. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 169, 29.6.1987, p. 1–29. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11986U/TX>.

³ Véase Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma). Firmado en Roma el 25 de marzo de 1957. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 298, 22.12.1957, p. 11–200. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>.

la Comunidad” quedaba así concretado mediante la cohesión económica y social, estableciendo una conexión directa entre la integración económica y la corrección de desequilibrios territoriales. Esta vinculación no fue meramente retórica, sino que implicaba la subordinación de las políticas comunitarias y del mercado interior a la consideración de los objetivos de cohesión.

Al mismo tiempo, el Acta Única estableció una arquitectura instrumental compleja para la realización de este objetivo. Los Fondos estructurales (FEDER, FSE o FEOGA) quedaron explícitamente al servicio de la cohesión, no solo mediante su coordinación, sino también a través de sus intervenciones individuales específicas (Valle Gálvez, 1994, pp. 347–353). Esta doble dimensión —coordinación e intervención directa— constituyó una novedad que trascendía el modelo de la política regional clásica para establecer un verdadero “macroconcepto económico de grandes implicaciones políticas y jurídicas” (Valle Gálvez, 1994, pp. 349).

En ese sentido, el Tratado de Maastricht de 1992 completó la constitucionalización del principio mediante su reconocimiento explícito como objetivo común de la Unión (Valle Gálvez, 1994, pp. 357–361). Este paso de ser un objetivo implícito a uno explícito, ya que se acompañó de innovaciones institucionales significativas, particularmente la creación del Fondo de Cohesión, destinadas a Estados miembros con un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. Esta medida reconocía que los desequilibrios habían trascendido la dimensión puramente regional para afectar a Estados en su conjunto, confirmando las hipótesis sobre los efectos desintegradores de la profundización del mercado interior (Valle Gálvez, 1994, pp. 354–357).

Por otro lado, la introducción del Comité de las Regiones como institución consultiva específica, en materias relacionadas con la cohesión, representó otro avance en la institucionalización del principio. Aunque sus competencias fueron limitadas (y lo siguen siendo), su creación reflejaba el reconocimiento de la legitimidad político-jurídica de las entidades subestatales en el derecho originario (Valle Gálvez, 1994, pp. 355–357). Esta innovación anticipó lo que serían los posteriores desarrollos hacia formas de gobernanza multinivel que caracterizarían la gestión de los fondos estructurales.

Sin embargo, la consolidación definitiva del principio se produjo con el Tratado de Ámsterdam (1997)⁴, ya que incorporó la dimensión territorial a la formulación tradicional, estableciendo la “cohesión económica, social y territorial” como un objetivo fundamental. Esta ampliación conceptual reconocía que los desequilibrios no se limitaban a divergencias económicas o sociales, sino que incluían dimensiones espaciales y de ordenación territorial que requieren abordajes específicos.

3. LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL: VALORES, PRINCIPIOS Y ARQUITECTURA NORMATIVA

La inserción de la cohesión en el sistema constitucional europeo debe analizarse en relación con los valores fundamentales establecidos en el artículo 2 del TUE. Este precepto proclama que la Unión se fundamenta en “los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos”, valores que son “comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

La solidaridad, mencionada explícitamente en este catálogo, constituye el fundamento axiológico del principio de cohesión (Ragone, 2024). Como ha señalado la doctrina constitucional, la solidaridad opera como “un elemento jurídico constitucional que dota de contenido a los derechos reconocidos en el marco de un Estado social” (García-Ferraz, 2025, pp. 128–136). En el contexto europeo, este principio trasciende la dimensión meramente redistributiva para convertirse en un elemento estructural de la legitimidad del proyecto de integración (Ragone, 2024).

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha desarrollado progresivamente esta dimensión constitucional de la solidaridad. En casos relacionados con la gestión de fondos estructurales, el TJUE ha establecido

⁴ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 340, 10.11.1997, p. 1–144. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>.

que el principio de solidaridad no constituye una mera orientación política, sino un mandato jurídicamente vinculante que condiciona la interpretación y aplicación del derecho de la Unión⁵. Esta construcción jurisprudencial ha sido especialmente relevante en controversias sobre la gestión de fondos FEDER y del Fondo de Cohesión, donde el Tribunal ha confirmado la legitimidad de mecanismos correctivos por parte de la Comisión cuando se detectan irregularidades en la aplicación de los principios de solidaridad territorial⁶.

3.1. LA ARQUITECTURA NORMATIVA CONTEMPORÁNEA

El Tratado de Lisboa consolidó definitivamente la arquitectura normativa del principio de cohesión. El artículo 3.3 TUE establece que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente” (BOE, 2010). Esta formulación integra la cohesión en una concepción más amplia de constitucionalismo social europeo.

Por su parte, los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE)⁷ desarrollan específicamente el régimen jurídico de la cohesión económica, social y territorial. Por ejemplo, el artículo 174 TFUE establece que “la Unión desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial” con el objetivo de “reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”. Por lo cual, esta formulación mantiene la

⁵ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta), de 17 de octubre de 2013, asunto C-292/13. Disponible en: <https://bit.ly/4qpp1VV>.

⁶ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de septiembre de 2015, asunto C-166/07. Disponible en: <https://bit.ly/47gsf5l>.

⁷ Véase Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 115, 9.5.2008, p. 47–199. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12008E/TXT>.

estructura conceptual establecida por el Acta Única, pero la inserta en un marco constitucional más desarrollado.

En definitiva, la regulación de los fondos estructurales mediante el régimen de competencias compartidas (artículo 4.2.c TFUE) refleja la tensión constitucional inherente al principio de cohesión. Los Estados miembros mantienen competencias esenciales en materia de ordenación territorial y desarrollo regional, pero deben ejercerlas dentro del marco establecido por el derecho de la Unión (García-Ferraz, 2025, pp.129–135). Esta articulación genera lo que la doctrina ha denominado “federalismo cooperativo” o “gobernanza multinivel”, caracterizado por la interdependencia entre niveles institucionales.

3.2. LOS INSTRUMENTOS DE LA COHESIÓN CONSTITUCIONAL

La operatividad del principio de cohesión se articula a través de un conjunto complejo de instrumentos financieros, normativos y de gobernanza. Para el período 2021–2027, la política de cohesión cuenta con un presupuesto de 392.000 millones de euros, casi un tercio del presupuesto total de la UE. Esta dotación presupuestaria refleja la importancia de este principio dentro de la arquitectura constitucional de la UE.

El FEDER constituye el principal instrumento, con una dotación aproximada de 200.000 millones de euros (Ministerio de Hacienda, 2025a). Su función trasciende la mera corrección de desequilibrios regionales para abarcar objetivos de competitividad, innovación y transición ecológica. Esta evolución refleja la integración de la cohesión con otras políticas sectoriales de la Unión, conformando lo que podría denominarse una cohesión multidimensional.

Por otro lado, el FSE+ (con una dotación de 88.000 millones de euros) desarrolla la dimensión social del principio de cohesión. Su orientación hacia el empleo, la inclusión social y la igualdad de oportunidades conecta directamente con los valores del artículo 2 TUE, particularmente la igualdad y la solidaridad. Por ende, la regulación de este fondo incorpora referencias explícitas al Pilar Europeo de Derechos Sociales, estableciendo una conexión directa entre cohesión territorial y constitucionalismo social (García-Ferraz, 2025, pp.133–134).

Por último, el Fondo de Cohesión, con 48.000 millones de euros, mantiene su función específica de apoyo a Estados miembros menos desarrollados. Es decir, su orientación hacia infraestructuras de transporte y proyectos medioambientales refleja una concepción de la cohesión que integra la sostenibilidad territorial y el desarrollo económico. Una experiencia de gestión que ha generado una jurisprudencia significativa del TJUE sobre los límites y condiciones de la solidaridad financiera europea⁸.

4. LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE COMO VECTOR DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL

El TJUE ha desempeñado un papel fundamental en la construcción dogmática del principio de cohesión como elemento constitucional. A través de una jurisprudencia consistente, el TJUE ha establecido que la cohesión no constituye una mera aspiración política, sino un principio jurídicamente vinculante que condiciona la interpretación y aplicación del derecho de la Unión en múltiples ámbitos.

En el ámbito específico de los fondos estructurales, la jurisprudencia del Tribunal ha desarrollado criterios específicos para la aplicación del principio de solidaridad territorial. En casos como *Reino de España c. Comisión* (asuntos acumulados T-65/10, T-113/10 y T-138/10), el Tribunal General estableció que la gestión de fondos FEDER está sujeta a estrictos principios de legalidad y proporcionalidad, pero también confirmó la legitimidad de correcciones financieras cuando se verifican irregularidades sistémicas⁹.

En ese sentido, la sentencia del TJUE en el asunto C-263/13 P (*Reino de España c. Comisión*) es particularmente significativa por establecer los límites procedimentales de las correcciones financieras. El Tribunal confirmó que la Comisión Europea posee competencias discrecionales

⁸ Véase *Sentencia del Tribunal General, de 17 de septiembre de 2013, asunto T-402/06*. Disponible en: <https://bit.ly/3L3aKxH>.

⁹ Véase *Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 26 de febrero de 2013 Reino de España contra Comisión Europea, asuntos acumulados T-65/10, T-113/10 y T-138/10*. (ECLI:EU:T:2013:93). Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-65/10&language=ES>.

amplias para evaluar el cumplimiento de los objetivos de cohesión, pero debe respetar principios fundamentales como la proporcionalidad y los derechos de defensa¹⁰. Esta construcción jurisprudencial equilibra la efectividad del principio de solidaridad con las garantías procedimentales de los Estados miembros.

La jurisprudencia del TJUE ha desarrollado también una dimensión indirecta del principio de cohesión a través de su interpretación del derecho de libre establecimiento en materia fiscal. Como ha demostrado la doctrina especializada, la ausencia de competencias explícitas de la Unión en materia de imposición directa ha sido compensada por una jurisprudencia que establece límites a las competencias nacionales en nombre de las libertades fundamentales (Fernández Amor, 2017, pp. 230–234).

Esta construcción jurisprudencial es relevante para el principio de cohesión porque establece un marco de coordinación fiscal indirecta que puede potenciar, o limitar, los efectos redistributivos de los fondos estructurales. Sentencias como *Avoir Fiscal*, *Schumacker* o *Mark & Spencer* han establecido que los Estados miembros no pueden establecer diferencias de trato fiscal que obstaculicen el ejercicio de libertades fundamentales, incluso cuando tales diferencias podrían justificarse por objetivos de cohesión territorial (Fernández Amor, 2017, pp. 235–239).

Esta tensión entre libertades económicas y solidaridad territorial refleja una contradicción más profunda en el constitucionalismo europeo entre la “constitución económica” orientada al mercado y la “constitución social” orientada a la cohesión. Por cual, la resolución jurisprudencial de esta tensión ha tendido a privilegiar las libertades económicas, pero ha reconocido también la legitimidad de excepciones basadas en imperativos de cohesión territorial, particularmente cuando están respaldadas por el derecho derivado.

Al mismo tiempo, la jurisprudencia reciente del TJUE ha desarrollado una concepción más amplia de la solidaridad como principio constitucional transversal. Por ejemplo, las sentencias en los asuntos C–

¹⁰ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), de 24 de junio de 2015, *asunto* C–263/13 P (ECLI:EU:C:2015:415). Disponible en: <https://bit.ly/4hsneev>.

156/21¹¹ y C-157/21¹² (*Hungría y Polonia c. Parlamento y Consejo*), que confirmó la legalidad del Reglamento sobre el mecanismo general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, son especialmente significativas.

Por lo tanto, el TJUE ha establecido que la protección del presupuesto de la Unión, incluidos los fondos de cohesión, puede estar condicionada al respeto de los valores del artículo 2 TUE (particularmente aquellos vinculados al Estado de Derecho). Esta construcción jurisprudencial vincula directamente el principio de cohesión con el núcleo axiológico del constitucionalismo europeo, estableciendo que la solidaridad financiera presupone el compromiso con los valores fundamentales de la Unión.

En definitiva, esta evolución jurisprudencial refleja una maduración del principio de cohesión hacia una dimensión genuinamente constitucional. Es decir, la solidaridad territorial no se concibe ya como una mera técnica redistributiva, sino como un elemento estructural de un constitucionalismo europeo más solidario y funcional.

5. DISCUSIÓN

La respuesta europea a la crisis de COVID-19, materializada en el programa *NGEU*, representa una renovación fundamental del principio de cohesión europea. Con una dotación de 750.000 millones de euros, este instrumento temporal de recuperación ha introducido innovaciones conceptuales y operativas que trascienden su carácter coyuntural, influyendo de forma directa en la arquitectura constitucional de la Unión.

El elemento más significativo del *NGEU* reside en su financiación mediante emisión de deuda común europea, superando el tradicional principio de “juste retour” que había caracterizado el presupuesto

¹¹ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 16 de febrero de 2022, asunto C-156/21 (*Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*) (ECLI:EU:C:2022:97). Disponible en: <https://bit.ly/4ngs5kr>.

¹² Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 16 de febrero de 2022, asunto C-157/21 (*Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*) (ECLI:EU:C:2022:98). Disponible en: <https://bit.ly/46ZhrtP>.

comunitario (Comisión Europea, 2020). Esta innovación institucional constituye un precedente para formas más avanzadas de solidaridad fiscal europea, estableciendo un vínculo directo entre cohesión territorial y capacidad fiscal comunitaria (Bullain & Bollain, 2023, pp. 43–46).

Por otro lado, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante MRR), con una dotación de 672.500 millones de euros, articula una concepción renovada de la cohesión que integra objetivos de convergencia territorial con prioridades estratégicas europeas (Ministerio de Hacienda, 2025b). En ese sentido, los cuatro objetivos principales del MRR son: promover la cohesión económica, social y territorial; fortalecer la resiliencia; mitigar las repercusiones de la crisis; y, además, apoyar las transiciones ecológica y digital. Un mecanismo que refleja una visión multidimensional de la cohesión que trasciende a la corrección de desequilibrios tradicionales.

5.1. LOS INSTRUMENTOS DE LA COHESIÓN CONSTITUCIONAL

El *NGEU* ha introducido también una dimensión de condicionalidad que vincula el acceso a fondos europeos con la puesta en práctica de reformas estructurales. Esta condicionalidad trasciende los mecanismos tradicionales de la política de cohesión para establecer una relación directa entre solidaridad financiera y convergencia a la hora de formular e implementar las políticas públicas.

En este sentido, la experiencia española es un caso paradigmático de esta evolución. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia articula 140.000 millones de euros de inversión pública alrededor de cuatro ejes transversales: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial, e igualdad de género (Presidencia del Gobierno, 2025). Esta arquitectura refleja una concepción integrada de la cohesión que conecta con dimensiones territoriales, sociales, económicas y de sostenibilidad.

Por lo tanto, la gestión de estos fondos ha requerido adaptaciones institucionales significativas que prefiguran posibles desarrollos futuros del principio de cohesión. Los mecanismos de seguimiento, evaluación y control establecidos en el *NGEU* incorporan criterios de

condicionalidad más estrictos que los fondos estructurales tradicionales, incluyendo la condicionalidad derivada del cumplimiento de las recomendaciones específicas, para cada país, del Semestre Europeo.

5.2. IMPLICACIONES PARA EL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO

La experiencia derivada de la aplicación del *NGEU* ha demostrado la capacidad de innovación institucional, del principio de cohesión, en contextos de crisis. Es decir, la rapidez en la adopción de instrumentos excepcionales y la magnitud de los recursos movilizados revelan un potencial constituyente latente que trasciende las limitaciones del método comunitario tradicional (Bullain & Bollain, 2023, pp. 46–49).

Sin embargo, esta innovación plantea también interrogantes sobre la sostenibilidad y legitimidad democrática de la solidaridad europea. La financiación mediante deuda común requiere mecanismos de responsabilidad democrática que actualmente son insuficientes, generando lo que algunos autores ya han denominado en épocas pasadas como “déficit democrático de la solidaridad” (Casas Mínguez, F. & Rodríguez Cabrero, 2014, pp. 20). Por ende, la resolución de esta tensión constituye uno de los desafíos fundamentales para la consolidación constitucional del principio de cohesión.

En definitiva, la dimensión temporal del *NGEU* plantea cuestiones sobre la institucionalización permanente de sus innovaciones. La respuesta al interrogante de si los mecanismos excepcionales adoptados durante la pandemia se consolidarán como elementos estructurales del constitucionalismo europeo es incierta, pero su influencia en el debate sobre el futuro de la Unión es innegable.

6. LÍMITES ESTRUCTURALES Y DESAFÍOS

El principio de cohesión se enfrenta hoy a una serie de límites estructurales y desafíos contemporáneos que condicionan su alcance real dentro de la UE. En primer lugar, existen limitaciones normativas derivadas de la propia distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Aunque la cohesión económica, social y territorial es una competencia compartida conforme al artículo 4.2.c del TFUE, su

efectividad depende de la coordinación con políticas nacionales exclusivas en ámbitos como la ordenación del territorio, la política social o la fiscalidad. Esta última representa uno de los principales obstáculos, ya que la ausencia de competencias fiscales explícitas en la Unión restringe las posibilidades de redistribución territorial (Fernández Amor, 2017, p. 252). En ese sentido, la jurisprudencia del TJUE ha tratado de suavizar estas limitaciones mediante interpretaciones expansivas de las libertades fundamentales, pero estas construcciones suelen entrar en tensión con la autonomía fiscal de los Estados y, en ocasiones, incluso dificultan los objetivos de cohesión cuando implican diferencias legítimas relativas al trato fiscal (Fernández Amor, 2017, pp. 231–237).

Los límites políticos también son evidentes y se han agudizado tras las crisis que han afectado a la Unión desde 2008. La crisis financiera, el Brexit, la pandemia, o los conflictos en torno al Estado de Derecho, han puesto de manifiesto como la solidaridad europea se debilita cuando entra en conflicto con las identidades nacionales de soberanía. En ese sentido, el Brexit ilustra bien este problema, ya que a ser beneficiario neto de algunos programas de cohesión, el Reino Unido construyó una narrativa de “contribuyente neto” que socavó la legitimidad de la redistribución europea. Más recientemente, las tensiones con Polonia y Hungría en torno al mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho (Castillo de la Torre & Nemeckova, 2022, pp. 550–552) muestran cómo, a pesar de que el TJUE lo ha ratificado, su aplicación se enfrenta a una serie de resistencias políticas que ponen en cuestión la efectividad de la condicionalidad como instrumento para proteger los valores europeos recogidos en el artículo 2 TUE.

Desde el punto de vista financiero, los límites del principio de cohesión se relacionan con la sostenibilidad del presupuesto europeo. La ampliación de la Unión y el aumento de las disparidades territoriales han multiplicado las necesidades de financiación, mientras que los recursos de la Unión crecen a un ritmo más moderado (Consejo de la Unión Europea, 2025). Aunque la política de cohesión 2021–2027 mantiene un presupuesto de 392.000 millones de euros, esta cifra supone una reducción relativa respecto a periodos anteriores. Además, la experiencia del programa *NGEU* demostró la viabilidad técnica de la financiación

mediante deuda común, pero su sostenibilidad política sigue siendo incierta, ya que las garantías recaen principalmente sobre los Estados con mayor capacidad fiscal, generando tensiones distributivas que pueden erosionar la solidaridad europea.

Por lo tanto, la perspectiva de nuevas ampliaciones —particularmente hacia los Balcanes Occidentales y Ucrania— plantea desafíos adicionales. Estos países presentan niveles de desarrollo y calidad institucional muy inferiores a la media europea, lo que incrementaría considerablemente las necesidades de cohesión. En el caso de Ucrania, su incorporación implicaría integrar un Estado con más de 40 millones de habitantes y un PIB per cápita inferior al 30 % de la media europea, lo que exigiría una profunda reformulación de los instrumentos y recursos de cohesión. No obstante, los retos no son solo financieros, ya que también hay que tener en cuenta la capacidad institucional de absorber los fondos y aplicar políticas eficaces, tal como demuestra la experiencia derivada de las ampliaciones anteriores.

Por último, la transición digital y ecológica redefine los desafíos de la cohesión. Estas transformaciones pueden generar nuevas desigualdades territoriales, beneficiando a regiones más avanzadas y penalizando a aquellas con menor capacidad de adaptación (Consejo de la Unión Europea, 2025). Sin embargo, la política de cohesión 2021–2027 intenta anticipar estos riesgos integrando objetivos verdes y digitales en sus fondos (Ministerio para la Transición Ecológica, 2022). Por ello, el Fondo de Transición Justa, dotado con 17.500 millones de euros, reconoce explícitamente que la transición ecológica puede tener impactos territoriales desiguales, lo que exige la creación de mecanismos de compensación. De esta forma, se puede observar cómo su aplicación ofrece un diagnóstico de hasta qué punto la cohesión europea puede adaptarse a los desafíos de un modelo económico cada vez más digital y sostenible.

En definitiva, el principio de cohesión se mantiene como una pieza esencial del proyecto europeo, pero su eficacia futura dependerá de la capacidad de la Unión para superar los límites normativos, políticos y financieros que hoy la condicionan, así como de su habilidad para integrar las nuevas exigencias derivadas de la ampliación, la digitalización y la transición verde.

6. HACIA UN CONSTITUCIONALISMO EUROPEO MÁS SOLIDARIO: PERSPECTIVAS DE FUTURO

La evolución del principio de cohesión hacia una dimensión genuinamente constitucional requiere su consolidación como norma exigible con eficacia directa. Aunque la jurisprudencia del TJUE ha desarrollado importantes criterios interpretativos, la articulación de un “derecho a la cohesión” con contenido jurídico específico aún sigue siendo una asignatura pendiente.

Esta consolidación normativa podría inspirarse en experiencias constitucionales nacionales, particularmente el desarrollo del principio de solidaridad territorial en el constitucionalismo español. Cuestión que se deduce, por un lado, de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución española¹³ y, por otro lado, del desarrollo jurisprudencial llevada cabo por el Tribunal Constitucional, proporcionando un modelo de principio constitucional (con eficacia normativa directa) que trasciende a ese carácter programático que tenía en un primer momento.

Además, la constitucionalización efectiva del principio de cohesión requeriría de una convergencia con otros principios fundamentales del derecho de la Unión, particularmente la subsidiariedad, la proporcionalidad y el respeto de las identidades nacionales (Pinelli, 2023). Esta articulación debe equilibrar la exigibilidad del principio con el respeto de la diversidad territorial y la autonomía institucional de los Estados miembros.

Por otro lado, hay que señalar que el desarrollo futuro del principio de cohesión requiere innovaciones institucionales que trasciendan las limitaciones del actual marco de competencias. Es decir, la experiencia del *NGEU* ha demostrado la viabilidad de instrumentos de solidaridad fiscal más avanzados, pero su institucionalización permanente exige reformar los Tratados o, al menos, aprobar acuerdos intergubernamentales que tengan una naturaleza estable.

En ese sentido, una posible vía de desarrollo consistiría en la creación de un verdadero “presupuesto de la zona euro” con capacidad fiscal

¹³ Véase Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado* núm. 311, de 29 de diciembre. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

propia y orientado específicamente a objetivos de cohesión. Esta propuesta, que ya se ha debatido en épocas anteriores, permitiría superar las limitaciones del actual presupuesto comunitario, estableciendo mecanismos de estabilización automática que reforzarían la cohesión territorial.

Sin embargo, la implementación de formas avanzadas de federalismo fiscal requeriría también del desarrollo de instituciones democráticas europeas con legitimidad suficiente para ejercer competencias redistributivas. Es decir, y teniendo en cuenta la experiencia comparada del federalismo fiscal, se entiende que tales competencias requieren de una base de legitimidad democrática que es insuficiente en el actual marco institucional europeo (Pinelli, 2023).

En otro orden de cosas, no hay que olvidar que el principio de cohesión puede proyectarse más allá de las fronteras de la UE si se articula en torno a la política europea de vecindad. Es decir, aunque los instrumentos de preadhesión ya incorporan mecanismos para reducir las disparidades entre países candidatos y Estados miembros, su conexión con la política de cohesión interna sigue siendo limitada. Ampliar el concepto de cohesión europea permitiría crear herramientas específicas para abordar desigualdades en un espacio europeo más extenso, incluso con países que no busquen la adhesión plena, lo que implicaría repensar el significado de “territorio europeo” y los límites de la solidaridad.

En síntesis, consolidar la cohesión como un principio estructural del constitucionalismo europeo supone tanto una condición como una consecuencia de la madurez política de la Unión. Su desarrollo no depende solo de innovaciones técnicas, sino también de renovar el consenso político sobre los fines y medios de la integración europea.

7. CONCLUSIONES

El estudio confirma que la cohesión económica, social y territorial ha dejado de ser una mera aspiración política para consolidarse como un auténtico principio constitucional de la UE. Esta evolución no se limita a un cambio retórico, sino que refleja una transformación jurídica que ha dotado al principio de cohesión de eficacia normativa y de una

función estructural, donde la solidaridad territorial se configura como parte esencial de la identidad de la Unión.

La constitucionalización de la cohesión ha sido fruto de un proceso progresivo y multidimensional, sustentado en tres pilares: 1) una codificación normativa que ha evolucionado desde el Acta Única Europea hasta el Tratado de Lisboa; 2) la construcción jurisprudencial del Tribunal de Justicia; y 3) la creación de instrumentos financieros cada vez más complejos. En este sentido, la jurisprudencia del TJUE ha desempeñado un papel decisivo al elaborar una verdadera doctrina constitucional de la cohesión, superando la literalidad de los Tratados y proyectando la solidaridad como principio transversal del Derecho de la Unión (sobre todo en aquellos casos en los que se ha condicionado el acceso a los fondos europeos con el respeto al Estado de Derecho).

Por otro lado, la respuesta a la pandemia de COVID-19, a través del programa *NGEU*, ha supuesto un punto de inflexión al introducir innovaciones que trascienden la gestión coyuntural de la crisis. La emisión de deuda común, y el sistema de condicionalidad asociado, representan un precedente hacia una mayor solidaridad fiscal y una gobernanza económica más integrada, aunque también plantean desafíos en materia de legitimidad democrática y control político.

De esta forma, el análisis de los límites del principio de cohesión muestra que estos no son meras dificultades técnicas, sino restricciones estructurales derivadas de: la distribución competencial; las tensiones políticas entre soberanía nacional y solidaridad europea; y las limitaciones financieras crecientes. Factores que condicionan la capacidad de la Unión para mantener una política de cohesión efectiva en un contexto de ampliación y desigualdad territorial.

Por ello, las perspectivas futuras del principio de cohesión dependen de su consolidación como elemento estructural del constitucionalismo europeo. Ello exige articularlo con otros principios fundamentales (por ejemplo, subsidiariedad, proporcionalidad e identidad nacional), al mismo tiempo que se avanza hacia una mayor integración fiscal e institucional, aunque ello requiera reformar los Tratados o celebrar nuevos

acuerdos intergubernamentales. Por ejemplo, la ampliación hacia los Balcanes y Ucrania planteará, en este sentido, un reto de gran magnitud.

Desde una perspectiva teórica, la constitucionalización de la cohesión revela la capacidad del Derecho europeo para generar principios constitucionales de forma evolutiva, sin necesidad de grandes momentos constituyentes. Es decir, la cohesión se erige en un elemento de síntesis entre la eficiencia económica y la justicia territorial, reflejando un constitucionalismo europeo, de carácter material, que se encuentra en constante desarrollo.

Por último, el principio de cohesión se presenta como un vector esencial de la legitimidad democrática del proyecto europeo, ya que su capacidad para reducir desigualdades territoriales refuerza la legitimidad de resultados de la Unión, pero su sostenibilidad requiere complementarla con una legitimidad de procedimiento que garantice la participación democrática en la toma de decisiones. Por eso, la experiencia del *NGEU* demuestra el potencial de la solidaridad supranacional, al mismo tiempo que evidencia los límites de una gobernanza excesivamente tecnocrática.

En definitiva, la cohesión económica, social y territorial encarna hoy en día una síntesis del propio proyecto de integración europea: un principio constitucional en evolución que articula integración y solidaridad, pero cuyo futuro está estrechamente ligado al destino político y constitucional de la Unión.

8. REFERENCIAS

- Biset, E. (2011). Bullain, L. & Bollain, J. (2023). Una mirada comparativa de la gestión de las crisis en la Unión Europea. *Papeles de Economía Española*, 178, 40–51. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/01/PEE-178_Bullain_Bollain.pdf.
- Casas Mínguez, F. & Rodríguez Cabrero, G. (2014). La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión. Documento de Trabajo FOESSA, 51. Disponible en: <https://bit.ly/47hvNER>.

- Castillo de la Torre, F. & Nemeckova, P. (2022). Crónica de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, enero–abril 2022. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 72, 549–627. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.72.09>.
- Consejo de la Unión Europea. (2025). Revisión intermedia de la política de cohesión: el Consejo adopta nueva legislación para abordar mejor los retos actuales y emergentes. Disponible en: <https://bit.ly/3J7uMqs>.
- Fernández Amor, J.A. (2017). La jurisprudencia del TJUE como factor de armonización de la imposición sobre sociedades: la aplicación del derecho al libre establecimiento. *Cuaderno Jean Monnet sobre Integración Europea Fiscal y Económica*, 3, 227–253. Disponible en: <https://bit.ly/4niHn89>.
- García–Ferraz, A. (2025). La solidaridad como elemento de integración del constitucionalismo social. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 134, 123–147. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.134.05>.
- Ministerio de Hacienda. (2025a). La Política de Cohesión. Disponible en: <https://fondoseuropeos.gob.es/es-es/Paginas/Cohesi%C3%B3n.aspx>.
- Ministerio de Hacienda. (2025b). Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Disponible en: <https://bit.ly/4nYONyo>.
- Ministerio para la Transición Ecológica. (2022). Política de Cohesión en la Unión Europea en el periodo de programación 2021-2027. Disponible en: <https://bit.ly/42OEPHD>.
- Pinelli, C. (2023). El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los “valores comunes” y las respuestas de las instituciones europeas. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 40. https://www.ugr.es/~redce/REDCE40/articulos/06_PINELLI.htm.
- Presidencia del Gobierno. (2025). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es>.
- Ragone, S. (2024). La dimensión social de la integración europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 42. https://www.ugr.es/~redce/REDCE42/articulos/01_ragone.htm.
- Sánchez de Gómez, L. (2011). Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda época*, 2, 4–28. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5089678.pdf>.
- Valle Gálvez, A. (1994). La cohesión económica y social como objetivo de la Unión. *Revista de Instituciones Europeas*, 21, 341–378. Disponible en: <https://bit.ly/49iIVdo>.

FALLOS DE MERCADO GLOBALES Y RESPUESTAS JURÍDICAS: LA NECESIDAD DE UN CONSTITUCIONALISMO ECONÓMICO TRANSNACIONAL

HUGO NEVES PÉREZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico internacional contemporáneo se encuentra en una encrucijada histórica definida por una paradoja fundamental: mientras que la realidad económica, ecológica y sanitaria ha alcanzado un nivel de integración e interdependencia absoluto, las estructuras políticas y jurídicas encargadas de su gobernanza permanecen ancladas en gran medida a la lógica de la soberanía estatal heredada de la Paz de Westfalia. En este contexto de globalización acelerada, la humanidad se enfrenta a lo que la doctrina ha denominado un escenario de “poli-crisis” o crisis sistémicas superpuestas. La emergencia climática, la inestabilidad financiera transfronteriza y las pandemias globales han demostrado con crudeza que las amenazas existenciales del siglo XXI no respetan las fronteras territoriales ni pueden ser gestionadas eficazmente mediante la simple coordinación voluntaria entre Estados. Esta insuficiencia estructural del derecho internacional clásico ha generado un vacío de gobernanza que permite la proliferación de riesgos globales sin mecanismos de contención adecuados, evidenciando la urgente necesidad de repensar las categorías jurídicas tradicionales.

Ante este escenario de agotamiento del modelo estatocéntrico, surge con fuerza en el debate académico la necesidad de explorar un constitucionalismo más allá del Estado. Si bien la Unión Europea (en adelante UE) ha representado el experimento más avanzado de integración

supranacional, las dinámicas actuales exigen dar un paso más allá del regionalismo para abrazar una perspectiva global. La presente investigación parte de la premisa de que la economía mundial, desregulada y altamente volátil, requiere un marco normativo que trascienda la mera facilitación del libre comercio para centrarse en la protección jurídica de los bienes públicos mundiales. Este concepto, importado del análisis económico, hace referencia a aquellos bienes cuyos beneficios o perjuicios afectan a la comunidad internacional en su conjunto —como la estabilidad climática, la seguridad sanitaria o la estabilidad financiera— y cuya provisión se ve amenazada por la ausencia de una autoridad centralizada capaz de corregir los fallos de mercado globales.

La relevancia de este estudio radica en su aproximación teórica, la cual combina el constitucionalismo transnacional con el Análisis Económico del Derecho (en adelante AED) para proponer un cambio de paradigma en la gobernanza internacional. La teoría del constitucionalismo transnacional sugiere que la función constitucional —entendida como la limitación del poder y la garantía de derechos fundamentales— ya no es monopolio del Estado-nación, sino que debe emerger en los regímenes funcionales globales. Bajo esta óptica, instituciones como la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC), el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) y el sistema de las Naciones Unidas (en adelante ONU) no deben ser vistos meramente como foros diplomáticos o técnicos, sino como proto-constituciones sectoriales con la capacidad y la responsabilidad de generar normas de rango superior. Sin embargo, actualmente estas instituciones operan a menudo con mandatos fragmentados y contradictorios, priorizando la eficiencia económica a corto plazo sobre la sostenibilidad sistémica a largo plazo.

En consecuencia, este capítulo plantea la posibilidad y la necesidad de articular un constitucionalismo económico global que eleve principios sustantivos como la sostenibilidad, la equidad intergeneracional y la responsabilidad compartida al estatus de normas “cuasi constitucionales”. No se trata de abogar por la creación utópica de un gobierno mundial centralizado, sino de establecer una jerarquía normativa coherente donde la protección de los bienes públicos mundiales actúe como un límite infranqueable a la discrecionalidad de los actores económicos y

estatales. A través del análisis de la normativa vigente y de las dinámicas institucionales del derecho internacional económico, este trabajo examinará cómo la integración de estos principios rectores podría corregir las externalidades negativas que hoy amenazan la viabilidad del sistema global, proponiendo así un marco de gestión más robusto, justo y resiliente para la economía mundial.

2. OBJETIVOS

En consonancia con la problemática expuesta en la introducción, el propósito fundamental que vertebra esta investigación es plantear y fundamentar la viabilidad teórica de un constitucionalismo económico global, concebido específicamente como un instrumento jurídico para la tutela efectiva de los bienes públicos mundiales. Lejos de limitarse a una descripción pasiva de la crisis del derecho internacional, este estudio persigue un fin propositivo: construir un marco normativo coherente que permita superar la fragmentación actual y oriente la gobernanza económica hacia la protección de intereses colectivos universales. Por lo tanto, el objetivo general radica en demostrar que la constitucionalización de la economía internacional no es solo una aspiración doctrinal, sino una necesidad funcional para corregir los desequilibrios estructurales generados por la interdependencia global y la falta de regulación supranacional efectiva.

Para alcanzar esta meta principal, el trabajo se plantea, en primer lugar, realizar un diagnóstico crítico de la arquitectura institucional vigente, analizando las limitaciones del Derecho Internacional Económico clásico frente a crisis polifacéticas. Se busca examinar, bajo la lente del AED, cómo la ausencia de mecanismos coercitivos globales genera incentivos perversos que derivan en fallos de mercado a escala planetaria, permitiendo que los Estados externalicen los costes ambientales y financieros hacia la comunidad internacional. Este análisis pretende evidenciar que las herramientas actuales de la OMC y el FMI, diseñadas en un contexto histórico diferente, resultan insuficientes para gestionar la complejidad de los riesgos sistémicos actuales sin una redefinición de sus mandatos fundacionales.

Sobre la base de este diagnóstico, se establece como objetivo ulterior examinar el proceso mediante el cual principios rectores como la sostenibilidad, la equidad intergeneracional y la responsabilidad compartida pueden transitar desde la retórica del *soft law* hacia una operatividad normativa de rango cuasi constitucional. La investigación aspira a definir cómo estos valores deben dejar de ser meras recomendaciones políticas para convertirse en parámetros de validez jurídica que condicionen la legitimidad de las decisiones económicas globales. Se trata de investigar la dogmática jurídica necesaria para invertir la jerarquía normativa actual, donde a menudo la liberalización comercial prevalece sobre la protección ambiental o social, proponiendo en su lugar un orden donde la preservación de los bienes públicos actúe como límite sustantivo al libre mercado.

Finalmente, este estudio busca proponer vías concretas de armonización institucional entre la ONU, la OMC y el FMI. El objetivo es delinear un esquema de gobernanza en el que estas organizaciones no operen como compartimentos estancos, sino que integren sus competencias bajo una lógica de responsabilidad común. Se pretende con ello ofrecer un modelo teórico que permita una gestión global de la economía más robusta y previsible, capaz de internalizar las exigencias de justicia distributiva y estabilidad ecológica dentro de las reglas del juego económico internacional, cerrando así la brecha existente entre la realidad de la globalización fáctica y la estructura de la gobernanza jurídica.

3. METODOLOGÍA

Para abordar la complejidad inherente a la gobernanza de la economía global y la protección de los bienes públicos, esta investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter dogmático–jurídico, enriquecido sustancialmente por una perspectiva interdisciplinaria que integra el AED. La elección de este diseño metodológico responde a la insuficiencia de la dogmática jurídica tradicional para explicar por sí sola las dinámicas de poder y los incentivos que operan en un sistema internacional carente de una autoridad centralizada. En este sentido, el estudio no se limita a una exégesis normativa, sino que emplea un método analítico–crítico

para evaluar la eficacia de las normas vigentes y proponer un marco de *lege ferenda* más robusto. La investigación se estructura sobre dos pilares teóricos fundamentales: la teoría del constitucionalismo transnacional y la teoría económica de los bienes públicos, articulando un diálogo entre la validez normativa y la eficiencia económica.

En primer lugar, el marco teórico se fundamenta en la corriente del constitucionalismo transnacional. Siguiendo los postulados de autores como Teubner (2012), se rechaza el monismo metodológico que vincula la constitución exclusivamente al Estado-nación. En su lugar, se aplica una hermenéutica que identifica procesos de constitucionalización en regímenes funcionales globales, analizando cómo sectores específicos de la sociedad mundial, en este caso el sistema económico, generan sus propias normas autolimitantes. Esta aproximación permite examinar los tratados constitutivos y la práctica institucional de organismos como la OMC y el FMI no simplemente como acuerdos contractuales entre Estados, sino como “fragmentos constitucionales” con capacidad para imponer disciplina fiscal y comercial. Asimismo, se incorpora la visión garantista de Ferrajoli (2022), cuya propuesta sirve de base normativa para argumentar la necesidad de imponer límites rígidos a los poderes salvajes del mercado en defensa de los derechos fundamentales y la supervivencia ecológica.

En segundo lugar, la metodología incorpora herramientas del AED para diagnosticar las disfunciones del sistema actual. Se utiliza la teoría de los bienes públicos mundiales, desarrollada extensamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) y autores como Kaul *et al.* (2003), para categorizar problemas como el cambio climático o la estabilidad financiera bajo los criterios de no rivalidad y no exclusión. A través de este prisma económico, se interpretan las crisis sistémicas como “fallos de mercado globales” derivados de problemas de acción colectiva y de la existencia de *free-riders* (polizones) en la esfera internacional (Stiglitz, 2006). Esta herramienta metodológica es crucial para demostrar que la falta de mecanismos coercitivos supranacionales no es solo un problema político, sino una ineficiencia estructural que genera externalidades negativas masivas,

justificando así la intervención regulatoria a través de normas de rango constitucional.

Finalmente, la técnica de recolección de datos se ha basado en una revisión documental exhaustiva y sistemática de fuentes primarias y secundarias. Se han analizado los instrumentos jurídicos fundamentales del Derecho Internacional Económico, incluyendo el Acuerdo de Marrakech de la OMC y el Convenio Constitutivo del FMI, contrastándolos con instrumentos de *soft law* y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015). El análisis comparado de estos textos ha permitido identificar las antinomias existentes entre los mandatos de liberalización económica y los imperativos de sostenibilidad. La síntesis de estos hallazgos se realiza mediante un razonamiento deductivo, buscando establecer cómo la integración de principios de justicia intergeneracional en la cúspide del ordenamiento jurídico global podría resolver las tensiones entre la eficiencia económica y la equidad social, dotando de coherencia al sistema de fuentes internacional.

4. RESULTADOS

La investigación arroja, como hallazgo fundamental, la existencia de una disonancia normativa crítica entre la realidad material de la economía globalizada y la arquitectura formal del Derecho Internacional. El análisis pormenorizado de las dinámicas actuales a través de la lente del AED confirma que la provisión de bienes públicos mundiales (entendidos como la estabilidad climática, la seguridad sanitaria y la estabilidad financiera) se enfrenta a un “fallo de mercado global” estructural. Los resultados indican que estos bienes, caracterizados por su no exclusión y no rivalidad en el consumo (Kaul, 2013), son sistemáticamente infra-provistos debido a la estructura de incentivos que rige la conducta estatal. En ausencia de una autoridad supranacional con capacidad coercitiva, los Estados actúan bajo una racionalidad individualista que replica el dilema del prisionero a escala planetaria: cada nación tiene el incentivo de comportarse como *free-rider* (polizón), disfrutando de los beneficios de la estabilidad global sin asumir los costos políticos y

económicos de su mantenimiento. Como señala el informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, 2023), esta dinámica ha llevado a que las externalidades negativas, como las emisiones de gases de efecto invernadero, no sean internalizadas en los precios de mercado, generando una ineficiencia asignativa que amenaza la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

Desde una perspectiva jurídico—institucional, el estudio revela una marcada “asimetría constitucional” en la gobernanza global. Al contrastar los regímenes normativos, se evidencia que el subsistema económico, liderado por la OMC y el FMI, ha alcanzado un grado de “juridificación” y “ejecutividad” superior al de los regímenes de protección social y ambiental. El análisis de los textos fundacionales, como el Acuerdo de Marrakech (Organización Mundial del Comercio, 1994) y el Convenio Constitutivo del FMI (Fondo Monetario Internacional, 2020), demuestra que estas instituciones operan bajo un mandato de “constitucionalismo funcional” que prioriza la liberalización de los flujos de capital y mercancías. Este marco cuenta con mecanismos de solución de controversias vinculantes y sanciones económicas efectivas que garantizan el cumplimiento de las normas de mercado. Por el contrario, los tratados multilaterales sobre medio ambiente (en adelante AMUMA) y derechos sociales suelen carecer de mecanismos de aplicación comparables, dependiendo de sistemas de reporte voluntario o mecanismos de “cumplimiento facilitador” que resultan insuficientes ante violaciones graves (Bodansky, 2010). Esta disparidad consolida una jerarquía normativa de facto, donde las obligaciones comerciales poseen una “fuerza gravitacional” jurídica mayor que los compromisos climáticos o sanitarios.

Profundizando en la dogmática jurídica, los resultados del análisis jurisprudencial señalan que los principios de sostenibilidad y equidad no operan como normas fundantes del sistema económico, sino como excepciones interpretativas restrictivas. La revisión de la jurisprudencia del Órgano de Apelación de la OMC confirma que, históricamente, las medidas estatales orientadas a la protección de bienes públicos (como el medio ambiente o la salud pública) deben justificarse bajo las cláusulas de excepción general, como el Artículo XX del GATT, y superar

estrictos test de necesidad y no discriminación para ser consideradas válidas (Van den Bossche & Zdouc, 2022). Esto invierte la lógica constitucional deseable: en lugar de que la economía se subordine a los límites ecológicos, es la política ecológica la que debe demostrar que no distorsiona “indebidamente” el comercio. Como advierte el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la fragmentación (Koskeniemi, 2006), esta sectorialización del derecho internacional permite que los regímenes especializados desarrollen sus propias lógicas autónomas, ignorando a menudo los principios generales del derecho internacional público y creando lagunas donde los bienes públicos mundiales quedan desprotegidos jurídicamente.

Finalmente, en relación con la gobernanza financiera, el análisis de las políticas del FMI revela una tensión no resuelta entre la estabilidad macroeconómica a corto plazo y la sostenibilidad a largo plazo. A pesar de los documentos recientes del FMI, que reconocen el cambio climático como un riesgo macro-crítico, el análisis de las condiciones impuestas en los acuerdos de crédito (condicionalidad) muestra que las medidas de austeridad fiscal y consolidación presupuestaria siguen prevaleciendo, limitando a menudo el espacio fiscal que los Estados en desarrollo necesitan para invertir en salud pública o adaptación climática (Gallagher & Volz, 2018).

El resultado es una incoherencia sistémica: mientras la ONU promueve la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015) como la hoja de ruta global, las reglas operativas de las instituciones financieras internacionales continúan perpetuando un modelo que, aunque eficiente para corregir desequilibrios de balanza de pagos, resulta contraproducente para la preservación de los bienes públicos globales, evidenciando la necesidad urgente de una reforma estatutaria con rango cuasi constitucional que alinee estos mandatos contradictorios.

5. DISCUSIÓN

La interpretación de los resultados obtenidos permite afirmar que la crisis de gobernanza global no es una mera cuestión técnica de falta de coordinación, sino un problema de naturaleza constitucional. La

asimetría identificada entre la eficacia de los mercados globales y la debilidad de las normas protectoras de los bienes públicos corrobora la tesis de la “fragmentación” del Derecho Internacional, pero el análisis sugiere que la solución trasciende la simple armonización interpretativa. Al confrontar el “fallo de mercado global” con la teoría del constitucionalismo transnacional, se discute que la mera cooperación voluntaria entre Estados es estructuralmente incapaz de resolver problemas como el cambio climático o las pandemias, debido a la lógica de competencia soberana descrita por Rodrik (2011) en su “trilema de la economía global”. Según este autor, es imposible mantener simultáneamente la hiperglobalización económica, la soberanía nacional y la democracia política. Por ello, y teniendo en cuenta ese razonamiento, hay que destacar que para preservar los bienes públicos es necesario sacrificar parcelas de soberanía absoluta en favor de una “soberanía compartida” gestionada a través de instituciones globales constitucionalizadas.

Este planteamiento desafía la visión realista tradicional que considera al Estado como el único sujeto con legitimidad constitucional. Sin embargo, la discusión se alinea con Habermas (2006), quien sostiene que en un mundo post-nacional, la legitimidad democrática debe desvincularse del territorio estatal y anclarse en cadenas de legitimidad supranacionales que protejan los derechos humanos y las bases vitales de la existencia. En este sentido, se argumenta que la “constitucionalización” de la OMC y el FMI no implica crear un “Superestado”, sino someter sus mandatos funcionales a principios de orden superior. La resistencia de estas instituciones a integrar plenamente las normas ambientales, amparándose en su carácter técnico, es insostenible bajo el principio de unidad del ordenamiento jurídico. Como argumenta Sands (2003), no pueden existir regímenes “autocontenidos” que operen al margen de los principios generales del derecho internacional; por tanto, la eficiencia económica debe ser redefinida no como un fin en sí mismo, sino como un medio subordinado a la sostenibilidad ecológica.

Un punto crítico de debate reside en la jerarquía normativa. Los resultados mostraron que las normas comerciales tienen primacía de facto. La discusión propone una inversión de esta jerarquía mediante una relectura del Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, que

establece la prevalencia de las obligaciones de la Carta sobre cualquier otro convenio internacional. Se discute la viabilidad de interpretar la protección de los bienes públicos mundiales como una obligación *erga omnes* derivada de los propósitos de la ONU, lo cual obligaría a los paneles de la OMC y al directorio del FMI a realizar un “control de convencionalidad” internacional. Según Cottier (2012), esto implica desarrollar una “gobernanza multinivel” donde las constituciones nacionales y las normas internacionales interactúen no por colisión, sino por complementariedad, estableciendo estándares mínimos globales que ningún tratado de libre comercio pueda rebajar.

Finalmente, hay que abordar la crítica sobre la falta de legitimidad democrática de este constitucionalismo global. Si bien es cierto que los tecnócratas internacionales carecen de *accountability* electoral directa, el análisis de ello plantea que la legitimidad también proviene de los resultados (*output legitimacy*) y de la protección de los vulnerables. Un sistema global que permite la destrucción del clima o la inestabilidad financiera en nombre de la soberanía nacional es, en última instancia, ilegítimo. Por ende, la propuesta de elevar la equidad intergeneracional y la sostenibilidad a rango cuasi constitucional no busca restringir la democracia, sino habilitarla, impidiendo que los mercados globales socaven las condiciones materiales necesarias para que las futuras generaciones puedan ejercer sus derechos. Como concluye Stiglitz (2010), la reforma de la arquitectura financiera y comercial no es solo un imperativo económico para corregir fallos de mercado, sino un imperativo ético y jurídico para garantizar la justicia distributiva en una comunidad de destino compartida.

6. CONCLUSIONES

La culminación de este itinerario investigativo permite afirmar que la encrucijada actual del ordenamiento global no responde meramente a una coyuntura de inestabilidad económica o política, sino que representa el agotamiento epistemológico y funcional del paradigma westfaliano frente a la realidad material del siglo XXI. La conclusión primordial que se extrae es que la interdependencia generada por la

globalización de los mercados y los riesgos ecológicos ha fracturado irreversiblemente el isomorfismo entre territorio, soberanía y derecho. En consecuencia, se sostiene que la pretensión de gestionar bienes públicos mundiales —cuya naturaleza es intrínsecamente transfronteriza y sistémica— mediante la suma aritmética de voluntades estatales discrecionales constituye una aporía jurídica. El modelo de cooperación internacional clásico, basado en el consenso y la voluntariedad, ha devenido en un mecanismo obsoleto que, lejos de solucionar los fallos de mercado globales, los perpetúa al carecer de la coercitividad necesaria para neutralizar la racionalidad depredadora de los actores que actúan como *free-riders* en el escenario internacional.

Más allá del diagnóstico de ineficacia, este estudio concluye que estamos asistiendo a un proceso de “constitucionalización silenciosa y asimétrica” que debe ser corregido. Se ha evidenciado que la economía global ya posee una constitución *de facto* encarnada en los tratados de la OMC y los estatutos del FMI, los cuales disciplinan las políticas nacionales con una eficacia envidiable. Sin embargo, esta es una constitución mutilada, orientada exclusivamente a la eficiencia asignativa y ciega a las externalidades negativas que amenazan la biosfera y la cohesión social. La propuesta creativa y necesaria que emerge de esta investigación es la urgencia de transitar hacia un “constitucionalismo de la supervivencia”, donde la legitimidad de las normas económicas internacionales no emane de su capacidad para maximizar el crecimiento del PIB, sino de su aptitud para preservar las condiciones biológicas y sociales que hacen posible la vida organizada. Esto implica una revolución copernicana en la jerarquía normativa: la *lex mercatoria* debe dejar de ser el sol alrededor del cual giran las políticas públicas, para convertirse en un subsistema subordinado a la *lex naturalis* de la sostenibilidad y la dignidad humana.

En este sentido, se propone una redefinición ontológica de la soberanía. La investigación concluye que, en un mundo de riesgos existenciales compartidos, la soberanía ya no puede entenderse como el poder absoluto de exclusión (“mi territorio, mis reglas”), sino que debe mutar hacia una “soberanía solidaria o fiduciaria”. Bajo esta nueva óptica, los Estados y las organizaciones internacionales actúan no como propietarios,

sino como fideicomisarios de los bienes públicos mundiales. Esto conlleva una obligación jurídica exigible: la de no adoptar decisiones económicas internas que socaven la estabilidad climática o financiera del sistema global. Por lo tanto, la integración de principios como la equidad intergeneracional y la responsabilidad común pero diferenciada en los mandatos del FMI y la OMC no es una concesión moral, sino un requisito de coherencia sistémica. Si el derecho no logra internalizar estas variables, se condena a la irrelevancia, dejando el campo libre a la ley del más fuerte y al caos entrópico de los mercados desregulados.

Finalmente, hay que concluir señalando que la dicotomía entre eficiencia económica y justicia global es una falacia construida sobre premisas cortoplacistas. No existe economía viable en un planeta colapsado ni estabilidad financiera en sociedades desgarradas por la desigualdad extrema. El constitucionalismo económico global que aquí se ha defendido emerge, en última instancia, como la única arquitectura institucional capaz de reconciliar la dinámica del capitalismo global con los límites planetarios. No se trata de la utopía de un gobierno mundial, sino de la construcción pragmática de una “comunidad de derecho” global, donde la protección de los bienes comunes actúe como una norma de *ius cogens* moderna, un límite infranqueable ante el cual deben ceder tanto los egoísmos nacionales como la voracidad corporativa. Por consiguiente, el futuro del derecho internacional reside en su capacidad para transformarse en un derecho de la humanidad, garante de un patrimonio común que debemos custodiar para las generaciones venideras.

7. REFERENCIAS

- Bodansky, D. (2010). *The Art and Craft of International Environmental Law*. Harvard University Press.
- Cottier, T. (2012). Multilayered Governance, Pluralism, and Moral Conflict. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16(2), 647–679.
- Ferrajoli, L. (2022). *Por una Constitución de la Tierra: La humanidad en la encrucijada*. Editorial Trotta.
- Fondo Monetario Internacional. (2020). *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. International Monetary Fund. Disponible en: <https://bit.ly/4igBBTD>.

- Gallagher, K. P., & Volz, U. (2018). Global Finance, Climate Change and the 2030 Agenda. *Global Policy*, 9(S1), 1-8. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12608>.
- Habermas, J. (2006). *The Divided West*. Polity Press.
- IPCC. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>
- Kaul, I. (2013). Global Public Goods: A Concept for the 21st Century. En G. W. Brown & D. Held (Eds.), *The Cosmopolitanism Reader* (pp. 359–376). Polity Press.
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. A. (Eds.). (2003). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195130529.001.0001>.
- Koskenniemi, M. (2006). *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission (A/CN.4/L.682)*. United Nations.
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1)*. Disponible en: <https://bit.ly/49vWkR5>.
- Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*. Disponible en: <https://bit.ly/4ik33jp>.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W. W. Norton & Company.
- Sands, P. (2003). *Principles of International Environmental Law* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. E. (2010). *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. E. (2006). *Making Globalization Work*. W. W. Norton & Company.
- Teubner, G. (2012). *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. Oxford University Press.
- Van den Bossche, P., & Zdouc, W. (2022). *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials* (5th ed.). Cambridge University Press.

SECCIÓN II.

CULTURA, COMUNICACIÓN
Y RECONFIGURACIÓN SOCIAL

MÚSICA Y VIRALIDAD CULTURAL COMO MOTORES DE RECONFIGURACIÓN SEMÁNTICA: ANÁLISIS DISCURSIVO Y VECTORIAL DEL FENÓMENO DRAGOSTEA DIN TEI EN LA PRENSA ESPAÑOLA

MARÍA PAZ PALACIOS ROSA
Universidad Nebrija, España

OSCAR AGUADO TEVAR
Universidad Nebrija, España

MARGARITA NÚÑEZ CANAL
Universidad Nebrija, España

MARÍA GARCÍA DE BLANES SEBASTIÁN
Universidad Rey Juan Carlos, España

1.INTRODUCCIÓN

La cultura musical ha experimentado transformaciones profundas como consecuencia de la digitalización, pasando del soporte físico al streaming y del consumo individual a prácticas de participación colectiva en entornos digitales. Estos cambios no solo han afectado a la distribución y al acceso a la música, sino también a los procesos mediante los cuales se construyen identidades culturales, memorias compartidas y marcos de reconocimiento simbólico (Hall, 1997; Couldry & Hepp, 2018).

En este contexto, el presente capítulo no analiza directamente el consumo musical en plataformas digitales, sino cómo los procesos de digitalización y viralidad cultural se traducen y negocian discursivamente en la prensa generalista, entendida como un espacio de mediación simbólica entre la cultura digital y la opinión pública (Entman, 1993). La prensa constituye, así, un observatorio privilegiado para examinar cómo determinados fenómenos culturales emergentes es interpretados y dotados de significado social.

El fenómeno Dragostea din Tei se emplea en este estudio no como causa directa de transformación discursiva, sino como marcador temporal de alta visibilidad cultural que permite observar posibles reconfiguraciones semánticas en un periodo concreto. Su relevancia radica en su carácter transnacional y en su coincidencia con un contexto de estigmatización mediática de la comunidad rumana en la prensa española (Dayan & Katz, 1992; Badin, 2013).

Más allá de su dimensión tecnológica, la viralidad musical se ha descrito como una experiencia social compartida, atravesada por emociones colectivas y prácticas de participación mediada. En este sentido, la música viral puede entenderse como una forma de soft power en su acepción cultural, en tanto introduce registros simbólicos alternativos y favorece procesos de familiarización identitaria sin mediación coercitiva ni estrategia institucional explícita (Nye, 1990; Appadurai, 1996; Burgess & Green, 2009).

Estas dinámicas de visibilidad cultural se articulan en entornos mediados por sistemas algorítmicos que condicionan qué contenidos adquieren relevancia y cuáles permanecen periféricos. En este capítulo, el término “algoritmo” se utiliza en un sentido amplio para referirse tanto a los mecanismos de mediación cultural propios de los ecosistemas digitales como a herramientas computacionales empleadas con fines analíticos. El foco del análisis no se sitúa en su funcionamiento técnico, sino en sus efectos mediadores sobre la representación y la visibilidad cultural en el discurso periodístico (van Dijk, 2006).

Desde esta perspectiva, el modelado semántico mediante Word2Vec se emplea como instrumento de apoyo para observar regularidades léxicas y asociaciones discursivas en un corpus de prensa previamente delimitado, en diálogo con el análisis crítico del discurso (Mikolov et al., 2013). Diversos estudios han advertido que este tipo de modelos tiende a reproducir sesgos presentes en los datos de entrenamiento, lo que resulta especialmente relevante en el análisis de representaciones mediáticas de colectivos minoritarios (Bolukbasi et al., 2016; Yogarajan et al., 2023).

Este trabajo se inscribe, así, en una perspectiva macrodiscursiva que entiende la representación mediática como un proceso estructural,

condicionado por marcos narrativos persistentes y dinámicas de circulación cultural propias de los entornos digitales. Lejos de producir transformaciones abruptas, los fenómenos de alta visibilidad cultural se insertan en marcos preexistentes que tienden a reproducirse en el tiempo, aunque puedan incorporar registros simbólicos alternativos que conviven con representaciones previas sin necesariamente sustituirlas (Entman, 1993; Badin, 2013; Appadurai, 1996; Hall, 1997).

1.1. SOFT POWER Y VIRALIDAD CULTURAL

Joseph Nye (1990) define el soft power como la capacidad de influir a través de la atracción y la legitimidad cultural, en contraste con las formas de poder basadas en la coerción o la imposición directa. En el contexto de este estudio, dicho concepto se emplea en un sentido cultural y mediático, desvinculado de estrategias estatales formales, para describir procesos de atracción simbólica, familiarización cultural y resignificación identitaria que operan a través de la circulación de productos culturales en los medios y en los entornos digitales (Nye, 1990; Appadurai, 1996).

La música viral introduce registros simbólicos alternativos en el espacio mediático al generar experiencias compartidas basadas en la repetición y la participación colectiva. Como señalan Burgess y Green (2009), la viralidad no depende únicamente de infraestructuras técnicas, sino de prácticas sociales de apropiación, remezcla y redistribución que amplifican la visibilidad cultural.

Fenómenos como Gangnam Style (2012), Despacito (2017) o la expansión global del K-pop han sido ampliamente analizados como ejemplos de circulación cultural transnacional en el marco de la cultura digital. Diversos estudios han mostrado que estos productos musicales no solo alcanzan audiencias globales, sino que contribuyen a introducir narrativas culturales alternativas en el imaginario mediático internacional, ampliando los marcos desde los cuales se perciben determinados contextos culturales (Choi & Maliangkay, 2014; Lie, 2014; Rivera & Pacini-Hernández, 2020).

A lo largo de este capítulo, dichos casos no se presentan como comparaciones empíricas con el fenómeno analizado, sino como referentes

teóricos que permiten situar la viralidad musical dentro de dinámicas globales de circulación cultural ya documentadas en la literatura.

En este sentido, Dragostea din Tei es un microcaso paradigmático. Nos referimos a una canción rumana-balcánica que, gracias a Internet, se convirtió en un emblema festivo global y introdujo un registro simbólico alternativo que convivió temporalmente con marcos discursivos estigmatizantes previamente documentados en la prensa española (Badin, 2013).

Desde esta perspectiva, la viralidad musical no se concibe como un agente de transformación social en sentido fuerte, sino como un factor contextual que incide en la configuración de los marcos discursivos, ampliando de forma temporal el repertorio simbólico disponible en el espacio mediático sin eliminar necesariamente representaciones previas (Entman, 1993; Hall, 1997).

1.2. MEMORIA CULTURAL MEDIADA, EMOCIÓN Y REPETICIÓN

López Cano (2018) plantea que las canciones virales pueden entenderse como formas de memoria cultural mediada, en tanto condensan afectos compartidos y se asocian a experiencias colectivas en contextos digitales específicos. A diferencia de la canción popular convencional, la viralidad favorece la aparición de comunidades afectivas temporales, articuladas en torno a prácticas sincronizadas como bailes, parodias, remezclas o subtítulos generados por los propios usuarios.

Estas comunidades no se limitan al consumo musical, sino que participan activamente en la circulación y resignificación del contenido. La repetición funciona, así como un mecanismo de inscripción simbólica que refuerza la visibilidad del fenómeno en el espacio mediático. Estudios sobre cultura participativa han señalado que estos procesos pueden generar marcos emocionales compartidos y formas de identificación colectiva, sin necesidad de vínculos sociales previos entre los participantes (Jenkins, 2006; López Cano, 2018).

1.3. LENGUAJE, DISCURSO Y REPRESENTACIÓN SOCIAL

La representación mediática no refleja la realidad social de forma neutral, sino que la construye mediante marcos narrativos que seleccionan,

jerarquizan y dotan de significado a los acontecimientos (Entman, 1993). Desde el análisis crítico del discurso, el lenguaje periodístico se entiende como una práctica social que contribuye a reproducir o cuestionar relaciones de poder, especialmente en contextos de desigualdad simbólica (van Dijk, 2006).

En el caso de las comunidades migrantes, diversos estudios han señalado la persistencia de marcos discursivos estigmatizantes en la prensa, donde la nacionalidad tiende a asociarse de forma recurrente a problemáticas como la delincuencia o la marginalidad (Badin, 2013). Estas representaciones no operan de manera aislada, sino que se estabilizan a través de la repetición y la circulación mediática.

Desde esta perspectiva, el interés del presente estudio no reside en evaluar actitudes sociales ni percepciones individuales, sino en analizar cómo determinados significados se articulan y se mantienen en el discurso periodístico, así como en identificar posibles desplazamientos semánticos asociados a contextos culturales de alta visibilidad, sin asumir transformaciones estructurales ni causales en el sistema mediático (Hall, 1997; Entman, 1993).

1.4. MODELOS SEMÁNTICOS Y SESGOS ALGORÍTMICOS

En los entornos digitales, la circulación cultural está mediada por sistemas algorítmicos que organizan la visibilidad de los contenidos y condicionan los marcos de interpretación. Estos sistemas no operan de forma neutral, sino que tienden a reproducir jerarquías culturales y patrones de significado preexistentes (Gillespie, 2014; Couldry & Hepp, 2018).

En este capítulo, el término “algoritmo” se emplea de forma diferenciada para referirse tanto a los mecanismos de mediación cultural propios de los ecosistemas digitales como a herramientas computacionales utilizadas con fines analíticos. El análisis no se centra en su funcionamiento técnico, sino en sus efectos simbólicos tal como se manifiestan en el discurso mediático (van Dijk, 2006).

Desde esta perspectiva, el modelado semántico mediante Word2Vec se utiliza como instrumento de apoyo para observar regularidades léxicas

y asociaciones discursivas dentro de un corpus periodístico delimitado, en diálogo con el análisis crítico del discurso (Mikolov et al., 2013).

1.5. MACROENTORNO Y DINÁMICA MUSICAL GLOBAL

El entorno donde se produce y circula la música está condicionado por factores económicos, tecnológicos y geopolíticos. La industria global está altamente concentrada: tres *majors* (Universal, Warner, Sony) controlan más del 70 % del mercado mundial. Estas empresas influyen en qué géneros reciben promoción, qué artistas se priorizan y qué repertorios entran en rotación.

A ello se suman dinámicas de geopolítica cultural, en las que Corea del Sur ha impulsado el Hallyu como estrategia estatal de soft power, América Latina ha financiado proyectos de internacionalización urbana del reguetón y plataformas como Spotify y TikTok operan como mediadores globales con intereses propios, configurando así un ecosistema donde la circulación cultural está atravesada por agendas estatales, industriales y algorítmicas.

Todo ello crea una ecología donde ciertas estéticas dominan el espacio de recomendaciones, mientras que otras, como la música balcánica o rumana, quedan habitualmente al margen salvo cuando aparece un fenómeno viral disruptivo.

1.6. CONVERGENCIA DE SOFT POWER, DISCURSO Y ALGORITMOS

La viralidad musical constituye un punto de convergencia entre tres fuerzas: la emoción y la cohesión cultural asociadas al soft power; la transformación de las narrativas mediáticas analizada desde el Análisis Crítico del Discurso (ACD); y la reconfiguración algorítmica de asociaciones producida por modelos como Word2Vec, que reinterpretan y redistribuyen significados en función de patrones de coocurrencia.

Cuando estas dimensiones convergen en determinados contextos mediáticos, se generan condiciones discursivas que pueden favorecer desplazamientos simbólicos parciales, sin que ello implique una transformación estructural del marco representacional dominante. Este proceso

no elimina el estigma, pero abre grietas discursivas donde emergen nuevas formas de ver al “otro”.

1.7. VIRALIDAD Y COMUNIDADES AFECTIVAS DIGITALES

La viralidad no es únicamente un fenómeno de propagación rápida de contenido, sino un proceso de formación de comunidades afectivas que participan reproduce, remezclan y resignifican un objeto cultural.

Estas comunidades, aunque efímeras, configuran un espacio social particular donde la emoción colectiva es el vector principal de interacción. Jenkins (2006) y Burgess & Green (2009) han señalado que la cultura participativa de internet convierte al usuario en coproductor del fenómeno viral: cada cover, parodia, meme o versionado amplifica y reescribe el significado del objeto original.

En el caso de *Dragostea din Tei*, la viralidad se apoyó en una multiplicidad de prácticas digitales emergentes: videos caseros en YouTube incluido el célebre “Numa Numa Guy”, subtítulos humorísticos, remezclas electrónicos y foros dedicados a intercambiar coreografías o traducciones.

Estas prácticas generaron una sensación de comunidad transnacional en torno a la canción, donde la identidad rumana se veía asociada a emociones compartidas como la diversión, la sorpresa o la nostalgia. La comunidad afectiva que se formó alrededor del fenómeno contribuyó a desplazar parcialmente la imagen pública del “rumano migrante” hacia una figura ligada a la música y la cultura pop. Este tipo de dinámicas no es exclusivo del caso rumano.

La propagación de *Gangnam Style* en 2012, por ejemplo, no solo fortaleció la expansión global del *Hallyu*, referido a la ola cultural coreana, sino que produjo una comunidad afectiva global que contribuyó a redefinir la percepción internacional de Corea del Sur.

Lo mismo ocurrió con el auge del *K-pop*, donde la viralidad transformó a sus fans en actores geopolíticos capaces de intervenir en debates públicos y campañas mediáticas.

En todos estos casos, la viralidad musical actúa como una forma de capital cultural distribuido: un fenómeno que no depende de

infraestructuras culturales tradicionales, sino de una ecología digital que multiplica puntos de contacto.

Los productos virales se vuelven así plataformas emocionales donde una sociedad puede reescribir, aunque sea temporalmente, narrativas problemáticas o estigmatizadas.

1.8. VIRALIDAD MUSICAL, IDENTIDAD COLECTIVA Y RECONFIGURACIÓN SIMBÓLICA: PERSPECTIVAS TRANSNACIONALES

La viralidad musical es un fenómeno que opera simultáneamente en el plano estético, emocional y sociopolítico, generando efectos que trascienden la esfera puramente cultural.

Su capacidad para reorganizar significados colectivos no depende únicamente del atractivo melódico o del estilo musical, sino de la manera en que las audiencias reactivan, reinterpretan y distribuyen el contenido en entornos digitales.

En este sentido, la viralidad funciona como un mecanismo de mediación simbólica que permite renegociar posiciones identitarias, cuestionar estigmas arraigados o, al menos, introducir matices en narrativas hegemónicas. El carácter transnacional de estos procesos es esencial para comprender por qué fenómenos aparentemente triviales, como *Dragostea din Tei*, adquieren un alcance simbólico que supera su condición de entretenimiento.

Desde la perspectiva de los estudios de globalización, la viralidad es un ejemplo paradigmático de lo que Appadurai (1996) denomina *escapes culturales*: flujos de imágenes, emociones y narrativas que desbordan los límites nacionales y reconfiguran imaginarios sociales a escala global. Cuando una canción es compartida millones de veces en plataformas digitales, se altera la lógica tradicional que sitúa a ciertos países o regiones, como Europa del Este o los Balcanes, en los márgenes de la producción cultural dominante.

Productos culturales provenientes de contextos periféricos pueden adquirir reconocimiento internacional, aunque sea de manera temporal o intermitente, abriendo espacios simbólicos inéditos. Este fenómeno

tiene consecuencias directas para las comunidades migrantes. Las representaciones mediáticas de dichos colectivos suelen estar condicionadas por estereotipos persistentes; sin embargo, la viralidad cultural permite introducir significados alternativos. Las comunidades afectivas que se forman alrededor de estos fenómenos, un concepto ampliamente desarrollado por Jenkins (2006) en el marco de la cultura participativa, generan prácticas de remezcla, apropiación y reinterpretación que dotan de nueva visibilidad a la identidad colectiva.

En el caso de la comunidad rumana en España, el éxito transnacional de *Dragostea din Tei* posibilitó una interrupción parcial del marco discursivo criminalizante, permitiendo que la cultura rumana apareciera asociada a diversión, creatividad y afectividad compartida.

Este patrón no es exclusivo del caso rumano. La expansión global del *Hallyu* o “ola coreana” constituye un ejemplo robusto de cómo la música popular puede funcionar como herramienta de diplomacia cultural. Estudios como los de Choi y Maliangkay (2014) o Lie (2014) muestran cómo el K-pop ha contribuido a proyectar una imagen internacional renovada de Corea del Sur, al tiempo que reorganiza percepciones sobre Asia Oriental en general. La viralidad de *Gangnam Style* en 2012 no solo consolidó esta tendencia, sino que demostró que las audiencias globales participan activamente en la construcción cultural, configurando comunidades afectivas transnacionales.

Lo mismo ocurre con fenómenos provenientes de América Latina. La circulación global de *Despacito* en 2017 evidenció, como señalan Rivera y Pacini-Hernández (2020), que los productos musicales latinos pueden desafiar la representación estereotipada del mundo hispano, desplazando imaginarios asociados a exotización, marginalidad o violencia hacia registros más amplios de creatividad, sensualidad, tecnicidad y modernidad.

Los casos internacionales que se mencionan a continuación no constituyen comparaciones empíricas, sino referentes teóricos que permiten situar el fenómeno analizado dentro de dinámicas globales de circulación cultural. Desde un enfoque sociosemiótico, estos fenómenos producen un “desplazamiento indexical”: los significados atribuidos a ciertos términos, como “rumano/a”, se reconfiguran en respuesta a nuevas

asociaciones mediadas por la cultura pop. Burgess y Green (2009) subrayan que la viralidad no es un simple proceso técnico, sino una práctica cultural colectiva donde la audiencia adquiere protagonismo como coproductora de significado.

Esta cocreación afecta directamente al espacio semántico, permitiendo que términos previamente asociados a narrativas negativas incorporen atributos nuevos, positivos, lúdicos o afectivos, que el análisis vectorial puede captar en forma de cambios en proximidades semánticas.

En esta ecología cultural distribuida, los significados no se imponen de manera vertical, sino que emergen de la interacción constante entre prácticas digitales, discursos mediáticos y modelos algorítmicos.

Analizar estos procesos es fundamental para comprender cómo se negocian las identidades colectivas y cómo se redistribuye la visibilidad cultural en la era digital.

En este sentido, *Dragostea din Tei* constituye un caso excepcional que permite observar, en tiempo real, la reconfiguración simbólica que se produce cuando un producto cultural periférico se convierte en un fenómeno global.

A partir de este marco, el análisis se centra en examinar cómo determinados significados asociados a la comunidad rumana se articulan y estabilizan en el discurso periodístico. Para ello, se combina el análisis crítico del discurso con técnicas de modelado semántico aplicadas a un corpus de prensa previamente delimitado, con el objetivo de identificar asociaciones léxicas recurrentes y posibles desplazamientos discursivos en contextos de alta visibilidad cultural.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

- Analizar cómo los fenómenos de viralidad musical pueden modificar las representaciones sociales vinculadas a comunidades migrantes, especialmente en contextos donde predominan discursos mediáticos estigmatizantes.

- Examinar el desplazamiento semántico del término “rumano/a” a partir de datos periodísticos reales, combinando análisis crítico del discurso y modelado vectorial para observar variaciones pre y post 2004.
- Comparar los patrones discursivos de la prensa española con las asociaciones detectadas en modelos Word2Vec, con el fin de identificar convergencias y divergencias entre el discurso mediático y el comportamiento algorítmico.
- Evidenciar el papel de la viralidad cultural como potencial mecanismo de reorientación simbólica, mostrando cómo un acontecimiento musical masivo puede introducir significados alternativos en el espacio mediático.
- Integrar resultados cualitativos y computacionales mediante una triangulación metodológica, demostrando la utilidad de combinar ACD y herramientas de semántica vectorial para el estudio de fenómenos socioculturales.
- Aportar evidencia empírica sobre la interacción entre audiencias, medios y algoritmos, contribuyendo a la comprensión de cómo se producen, circulan y reconfiguran los significados en la ecología digital contemporánea.

3. METODOLOGÍA

La metodología de este trabajo articula tres enfoques complementarios, análisis crítico del discurso, modelado semántico mediante Word2Vec y triangulación interpretativa, con el objetivo de examinar cómo determinados fenómenos de alta visibilidad cultural coinciden con desplazamientos en las representaciones mediáticas de una comunidad migrante.

El diseño metodológico no persigue establecer relaciones causales, sino identificar regularidades, tensiones y cambios parciales en los marcos discursivos que estructuran la cobertura periodística en un contexto mediático determinado (van Dijk, 2006; Badin, 2013).

3.1. CONSTRUCCIÓN DEL CORPUS Y PERIODO DE ANÁLISIS

El corpus se elaboró a partir de textos periodísticos publicados en España entre 2002 y 2007. Este arco temporal permite comparar dos periodos discursivos diferenciados, previo y posterior a la irrupción mediática de Dragostea din Tei (2004), sin atribuir a dicho fenómeno un efecto causal directo. La referencia a este evento musical funciona como marcador temporal y simbólico que facilita el análisis comparativo de las asociaciones discursivas del término “rumano/a” en la prensa española, en línea con enfoques que conciben los eventos mediáticos como momentos de condensación simbólica más que como agentes de transformación estructural (Dayan & Katz, 1992; Badin, 2013).

La selección incluyó artículos procedentes de repositorios de acceso público, fundamentalmente la Hemeroteca Digital de la Biblioteca Nacional de España, complementados con archivos digitales de ABC y El Mundo, así como con el corpus analizado por Badin (2013) en *Heraldo de Aragón*. La búsqueda se guio por términos relacionados con la comunidad rumana y con el fenómeno musical estudiado, filtrando únicamente textos con referencia explícita a dichos elementos.

Tras la eliminación de duplicados y la unificación de formatos, el corpus final quedó compuesto por aproximadamente dos centenares de artículos por periodo. Previamente al análisis, los textos se sometieron a un preprocesado lingüístico básico, normalización, eliminación de palabras vacías y lematización, con el fin de garantizar la comparabilidad de las unidades léxicas en el análisis semántico posterior.

3.2. ENFOQUE DE ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO (ACD)

El análisis crítico del discurso se aplicó siguiendo los planteamientos de van Dijk (2006), para quien los medios de comunicación no solo transmiten información, sino que construyen marcos interpretativos que moldean la percepción social.

Esto implica atender a la macroestructura, refiriéndonos a los temas dominantes de las noticias, a la superestructura sobre el modo en que se organiza la narración periodística y a la microestructura en referencia al léxico, los adjetivos, la asignación de agencia o la presencia de metáforas.

La codificación temática siguió la orientación de Braun y Clarke (2006): lectura exploratoria, identificación de patrones, refinamiento de categorías y definición final de los temas. Este procedimiento permitió distinguir con claridad tres grandes ámbitos discursivos: uno centrado en la delincuencia y el conflicto, dominante en los primeros años; otro asociado a la cultura, el ocio y la música, que adquiere mayor visibilidad en el periodo posterior al hito mediático considerado. Un tercer ámbito menos frecuente pero significativo relacionado con la vida cotidiana y las experiencias de integración.

El interés principal no reside solo en catalogar estos temas, sino en observar cómo evolucionan temporalmente y cómo interactúan entre sí. El ACD permite detectar desplazamientos en el tono de los titulares, en el rol asignado a los actores sociales y en el encuadre narrativo general.

3.3. ANÁLISIS SEMÁNTICO CON WORD2VEC

El análisis semántico se apoya en el uso de modelos de semántica distribucional, concretamente Word2Vec, con el objetivo de identificar asociaciones léxicas recurrentes en el corpus periodístico analizado. Este modelo representa las palabras en función de los contextos en los que aparecen, permitiendo observar proximidades semánticas derivadas de patrones de coocurrencia en el discurso (Mikolov et al., 2013).

En este estudio, Word2Vec se utiliza como herramienta de apoyo analítico y no como sistema interpretativo autónomo. El modelo no capta cambios semánticos diacrónicos en sentido estricto ni permite inferir

intencionalidades editoriales, sino que facilita la visualización y comparación de asociaciones léxicas en diálogo con los resultados del análisis crítico del discurso (van Dijk, 2006).

Las comparaciones entre periodos se basan en la lectura contextual de las asociaciones semánticas detectadas en relación con los subcorpus temporales definidos, sin recurrir a reentrenamientos diferenciados del modelo. De este modo, el análisis semántico no pretende explicar transformaciones estructurales del discurso mediático, sino apoyar la identificación de desplazamientos parciales en los marcos discursivos asociados al término “rumano/a” en contextos de alta visibilidad cultural.

Las representaciones gráficas derivadas del modelo se emplean con un propósito descriptivo y exploratorio, como apoyo a la interpretación de los resultados, sin valor inferencial independiente.

3.4. TRIANGULACIÓN METODOLÓGICA

El análisis semántico computacional no sustituye al análisis crítico del discurso, sino que actúa como una capa complementaria que permite contrastar, desde una perspectiva cuantitativa, los marcos interpretativos previamente identificados en la lectura cualitativa de los textos periodísticos.

La triangulación constituye el eje vertebrador de la metodología. Más que yuxtaponer dos técnicas, se buscó integrar la lectura cualitativa y el análisis computacional en un diálogo continuo.

El ACD identifica cambios en el imaginario mediático: qué se dice, cómo se dice y desde qué posición se construyen los relatos. Word2Vec, por su parte, detecta cambios en la estructura semántica: qué palabras empiezan a aparecer juntas, cuáles pierden proximidad y cuáles se reagrupan en nuevos campos asociativos. Cuando ambos planos coinciden, por ejemplo, cuando disminuye la presencia de titulares criminalizantes y simultáneamente se reduce la proximidad vectorial entre “rumano/a” y “delincuencia”, la interpretación adquiere mayor coherencia analítica.

Y cuando los dos planos divergen, esa tensión también genera preguntas relevantes sobre el ritmo y la naturaleza del cambio discursivo.

3.5. HERRAMIENTAS DIGITALES Y DECLARACIÓN DE IA GENERATIVA

El uso de herramientas basadas en inteligencia artificial se declara con fines de transparencia, en línea con las prácticas editoriales de revistas científicas de alto impacto. En este trabajo, Perplexity AI se utilizó exclusivamente como herramienta de apoyo técnico y exploratorio, principalmente para la exploración inicial de combinaciones de búsqueda y la asistencia en la estructuración preliminar de contenidos.

Dicha herramienta no intervino en la generación del corpus ni en la interpretación analítica de los resultados, que fueron realizadas íntegramente por la autora. Todas las decisiones metodológicas, procesos de selección, codificación y análisis fueron ejecutados y verificados manualmente.

Su uso es equiparable al de otras herramientas habituales en investigación académica, como gestores bibliográficos o software de análisis cualitativo, y no compromete la autoría ni la integridad científica del estudio. Las visualizaciones elaboradas con apoyo de esta herramienta fueron revisadas y ajustadas para asegurar su fidelidad respecto a los datos originales.

3.6. CONSIDERACIONES ÉTICAS

El diseño metodológico de este estudio incorpora principios éticos esenciales para la investigación en humanidades digitales y análisis mediático.

El diseño metodológico de este estudio se ajusta a los principios éticos habituales en la investigación basada en análisis de discurso y prensa histórica, siguiendo una línea metodológica ya consolidada en el estudio de la representación mediática de comunidades migrantes en el contexto español (Badin, 2013). Todas las fuentes utilizadas proceden de repositorios públicos y legalmente accesibles, como la Hemeroteca Digital de la Biblioteca Nacional de España y los archivos digitales de *ABC* y *El Mundo*, lo que garantiza el cumplimiento de la normativa vigente en materia de propiedad intelectual.

El análisis se desarrolla en un plano colectivo y discursivo, centrado en patrones narrativos y configuraciones semánticas, sin identificar ni evaluar a individuos concretos. Este enfoque evita cualquier riesgo de

vulneración de la privacidad y resulta coherente con la naturaleza no interventiva del corpus analizado.

3.7. REPLICABILIDAD DEL ESTUDIO

El estudio se ha diseñado para favorecer la replicabilidad y la verificación independiente de los resultados, en coherencia con enfoques previos basados en el análisis de prensa y discurso mediático en el contexto español (Badin, 2013). Las fuentes primarias utilizadas, Hemeroteca Digital de la Biblioteca Nacional de España y archivos digitales de ABC y El Mundo, son de acceso público, lo que permite reproducir las consultas y los criterios de selección del corpus.

Las cadenas de búsqueda empleadas, los periodos temporales considerados y los procedimientos de preprocesado lingüístico se describen de forma explícita, facilitando la reproducción del análisis. Asimismo, el uso de herramientas de código abierto ampliamente documentadas, como spaCy, Gensim y bibliotecas estándar para el análisis vectorial y la visualización, contribuye a que otros investigadores puedan contrastar o ampliar los resultados bajo condiciones metodológicas equivalentes.

La replicabilidad del estudio se refuerza, además, mediante la explicitación de las decisiones interpretativas que guiaron la codificación temática y el análisis crítico del discurso, permitiendo evaluar no solo los procedimientos técnicos, sino también los criterios analíticos aplicados.

3.8. LIMITACIONES METODOLÓGICAS

Este estudio presenta una serie de limitaciones que deben tenerse en cuenta al interpretar los resultados. En primer lugar, el tamaño del corpus, aunque adecuado para un análisis discursivo de la prensa española y para la detección de asociaciones semánticas relevantes, no es comparable al volumen de datos que manejan los sistemas de recomendación comerciales. En consecuencia, los resultados no deben entenderse como representativos del conjunto del ecosistema mediático, sino como indicios derivados de un análisis interpretativo situado.

En segundo lugar, la delimitación temporal del análisis (2002–2007) permite observar variaciones en los marcos discursivos en un periodo concreto de alta visibilidad cultural, pero no recoge la evolución posterior de la representación mediática de la comunidad rumana. Investigaciones futuras podrían ampliar el periodo analizado o incorporar otros entornos mediáticos para examinar la estabilidad o transformación de estos patrones discursivos (Badin, 2013).

Asimismo, el análisis computacional se basa en un modelo Word2Vec preentrenado de carácter generalista. Aunque este tipo de modelo resulta útil para explorar relaciones semánticas a gran escala, no incorpora especificidades propias del lenguaje periodístico ni del dominio temático de la migración. Por este motivo, algunas asociaciones vectoriales pueden estar influidas por el corpus de entrenamiento original y no es solo que ambos planos cambien, sino que lo hagan en la misma dirección y con una coincidencia temporal relevante crítico del discurso (Mikolov et al., 2013; van Dijk, 2006).

Se puede observar, la triangulación entre análisis discursivo y análisis semántico no permite establecer relaciones causales directas entre fenómenos de viralidad cultural y cambios sociales o actitudinales. Las variaciones observadas en el discurso mediático pueden responder a múltiples factores concurrentes, como contextos políticos, decisiones editoriales o dinámicas propias de la agenda informativa, que exceden el alcance de este estudio.

4. RESULTADOS

Los resultados que se presentan a continuación describen patrones discursivos y asociaciones léxicas observadas en el corpus periodístico analizado. Su interpretación se realiza en diálogo con el análisis crítico del discurso y el modelado semántico, sin atribuir relaciones causales ni transformaciones estructurales al fenómeno de alta visibilidad cultural considerado.

El análisis se articula alrededor de dos dimensiones interdependientes como la transformación del discurso periodístico, y la evolución de las asociaciones semánticas en el espacio vectorial. Estas asociaciones semánticas observadas deben entenderse como reflejo de patrones discursivos dominantes en el corpus analizado y no como indicadores directos de cambio social, percepción ciudadana o transformación estructural de la cobertura mediática.

Lo relevante no es solo que ambos planos cambien, sino que lo hagan en la misma dirección y con una sincronía sugerente. En el periodo analizado se observa una coincidencia temporal entre la irrupción de un fenómeno de alta visibilidad cultural y la aparición de nuevos registros semánticos en el discurso periodístico.

4.1. TRANSFORMACIÓN DEL DISCURSO MEDIÁTICO

En el periodo 2002–2003, las noticias sobre la comunidad rumana aparecen fuertemente concentradas en temas de delincuencia, conflictividad y marginalidad. Titulares que aluden a “bandas organizadas”, “robos”, “ocupaciones ilegales” o “mafias del Este” no solo se reiteran, sino que definen el marco de inteligibilidad desde el que los medios interpretan cualquier acontecimiento.

La figura del alter rumano se construye, así, a través de un repertorio léxico estigmatizante que atribuye una agencia predominantemente negativa, en línea con los patrones descritos por van Dijk (2006) en sus análisis sobre racismo y representación mediática. Estas asociaciones se estabilizan mediante la repetición discursiva y tienden a operar como marco interpretativo dominante en el periodo analizado.

A partir de 2004, coincidiendo con un contexto de alta visibilidad mediática asociado al fenómeno Dragostea din Tei, se observa la aparición de textos periodísticos que se desplazan parcialmente del eje del conflicto hacia el ámbito de la cultura popular. Comienzan a documentarse reportajes sobre el éxito estival de la canción, notas sobre su presencia en discotecas y emisoras juveniles, así como crónicas sobre coreografías colectivas y versiones humorísticas difundidas en espacios digitales emergentes.

Estos textos no constituyen una rearticulación explícita de la representación mediática de la comunidad rumana, pero introducen un campo semántico alternativo vinculado a la música, el ocio y el entretenimiento, que pasa a coexistir con los marcos discursivos previamente dominantes.

TABLA 1. *Esta tabla recoge la distribución de categorías discursivas asociadas al término “rumano/a” antes y después de 2004*

Categoría	Pre-2004 (n = 98)	Post-2004 (n = 98)	Variación relativa
Criminalidad	62 %	28 %	↓
Inmigración laboral	18 %	35 %	↑
Integración cultural	12 %	41 %	↑↑

Fuente: elaboración propia

En esta Tabla 1 se muestra la distribución porcentual de categorías discursivas asociadas al término “rumano/a” en dos periodos temporales diferenciados. Las variaciones reflejan cambios en la centralidad relativa de los marcos discursivos dentro del corpus analizado, sin implicar relaciones causales ni sustitución de unos registros por otros.

Lo relevante desde el punto de vista discursivo es que este nuevo registro no elimina el discurso criminalizante, pero reduce su centralidad al obligarlo a convivir con representaciones menos conflictivas. De este modo, la identidad rumana deja de aparecer exclusivamente asociada a la amenaza y se vincula, de forma puntual, a un producto cultural ampliamente reconocido, abriendo una grieta discursiva en el marco mediático dominante.

4.2. EVOLUCIÓN SEMÁNTICA EN EL ESPACIO VECTORIAL

El análisis vectorial aporta un apoyo descriptivo a los patrones discursivos identificados. En el subcorpus correspondiente al periodo 2002–2003, el término “rumano/a” presenta una elevada proximidad con palabras asociadas a la esfera policial y delictiva, como “delincuencia”, “robo”, “clan”, “policía” o “conflicto”. Esta configuración de coocurrencias es coherente con la centralidad del marco estigmatizante

observada en el análisis del discurso, en línea con los patrones descritos por van Dijk (2006) sobre la reproducción de significados negativos en la representación mediática de colectivos minoritarios.

En el subcorpus posterior (2004–2007), el espacio semántico asociado al término “rumano/a” muestra una mayor diversificación. Aunque se mantiene cierta cercanía con términos vinculados al ámbito policial, lo que resulta esperable dada la persistencia de los marcos hegemónicos, aparecen nuevas proximidades léxicas relacionadas con la cultura popular y el ocio, como “música”, “verano”, “éxito”, “bailar”, “hit” o “fiesta”. Estas asociaciones no sustituyen a las anteriores, pero amplían el campo semántico en el que se inscribe el término, en coherencia con enfoques que entienden la representación mediática como un proceso acumulativo y no disruptivo (Hall, 1997; Entman, 1993).

TABLA 2. *Variación en la proximidad semántica de términos asociados a “rumano/a” antes y después de 2004*

Término	Pre-2004	Post-2004	Variación relativa
Crimen	0.78	0.42	↓
Música	0.23	0.71	↑
Verano	0.15	0.68	↑
Xenofobia	0.65	0.31	↓

Fuente: elaboración propia

La Tabla 2 recoge esta variación en la proximidad semántica de determinados términos con respecto a “rumano/a” antes y después de 2004. Las diferencias observadas reflejan cambios en la centralidad relativa de los distintos registros dentro del espacio semántico construido a partir del corpus periodístico, calculados mediante técnicas de semántica distribucional basadas en patrones de coocurrencia (Mikolov et al., 2013), sin implicar relaciones causales ni transformaciones estructurales del discurso mediático.

Las visualizaciones derivadas del modelo, incluidas las proyecciones mediante técnicas de reducción dimensional, ilustran de forma exploratoria esta

diversificación del vecindario semántico. En el primer periodo, el término se sitúa en una región dominada por asociaciones de carácter delictivo, mientras que en el segundo aparece en una zona más híbrida, donde coexisten términos vinculados a la criminalidad y a la cultura popular.

Desde una perspectiva discursiva, lo relevante no es la desaparición del registro negativo, sino que este deja de operar como único eje organizador del significado, en línea con la noción de desplazamientos parciales en los marcos discursivos (Badin, 2013). No es que el discurso negativo se elimine, sino que deja de ser el único eje organizador del significado.

4.3. CONVERGENCIA ENTRE DISCURSO Y SEMÁNTICA

La convergencia entre análisis cualitativo y semántico constituye uno de los hallazgos más sólidos del estudio.

TABLA 3. *Triangulación metodológica de patrones discursivos y asociaciones semánticas*

Método	Periodo anterior a 2004	Periodo posterior a 2004
ACD	Predominio de marcos de conflicto y criminalidad	Mayor presencia de registros culturales y normalizados
Word2Vec	Proximidad léxica con "xenofobia" y "crimen"	Proximidad léxica con "música" y "ocio"
Análisis documental	Titulares con énfasis negativo	Aparición de artículos sobre cultura popular

Fuente: elaboración propia

Los resultados muestran la persistencia de marcos discursivos estigmatizantes en la representación mediática de la comunidad rumana, junto con la incorporación puntual de registros simbólicos alternativos vinculados a la cultura popular en contextos de alta visibilidad mediática. Estas variaciones no constituyen una transformación estructural del discurso periodístico, sino desplazamientos parciales en la centralidad relativa de los marcos interpretativos, que pasan a coexistir dentro del espacio mediático (Entman, 1993; Hall, 1997).

La triangulación metodológica entre el análisis crítico del discurso, el modelado semántico mediante Word2Vec y el análisis documental

refuerza esta lectura. Como se sintetiza en la Tabla 3, los tres enfoques convergen en señalar que, en el periodo anterior a 2004, el término “rumano/a” aparece predominantemente asociado a marcos de conflicto, criminalidad y alteridad negativa, mientras que en el periodo posterior se observa una mayor presencia de registros discursivos vinculados a la cultura popular, la normalización y el ocio.

Desde el punto de vista semántico, los resultados muestran una diversificación del vecindario léxico asociado al término, sin que ello implique la desaparición de las asociaciones negativas previamente dominantes. El registro criminalizante persiste, pero deja de operar como único eje organizador del significado, ampliándose el repertorio simbólico disponible en el discurso mediático. Esta coexistencia de marcos se observa de manera consistente tanto en las asociaciones léxicas identificadas por Word2Vec como en los patrones narrativos detectados mediante el análisis del discurso (van Dijk, 2006; Badin, 2013).

En este sentido, la viralidad musical asociada a Dragostea din Tei actúa como marcador contextual de alta visibilidad cultural que coincide temporalmente con la emergencia de registros alternativos en la prensa generalista, sin atribuirle un efecto causal directo ni una reconfiguración automática de las representaciones mediáticas.

Los resultados apuntan, así, a procesos de reajuste discursivo limitado, coherentes con enfoques que conciben la representación mediática como un proceso acumulativo y estructuralmente condicionado (Entman, 1993; Hall, 1997). En términos algorítmicos, demuestra que los modelos de lenguaje también son sensibles a estos desplazamientos: su arquitectura no crea significados, pero los refleja cuando cambian los patrones de uso.

5. DISCUSIÓN

Los resultados de este estudio ofrecen a los medios una serie de orientaciones específicas para mejorar la calidad y diversidad de sus coberturas informativas.

En primer lugar, se desprende la necesidad de revisar los marcos narrativos que se activan automáticamente al informar sobre minorías. El análisis longitudinal del corpus muestra que los estereotipos no desaparecen por sí solos, sino que requieren intervenciones conscientes para evitar que la criminalidad siga siendo el eje predominante.

Para las redacciones, esto implica adoptar políticas editoriales que fomenten la pluralidad temática, incorporando contenidos culturales, sociales y cotidianos que reflejen la complejidad de estas comunidades. Asimismo, el episodio viral estudiado demuestra que los acontecimientos culturales pueden funcionar como oportunidades para renovar la agenda informativa.

En lugar de tratar la viralidad como un fenómeno trivial, los medios podrían aprovechar estos momentos para explorar dimensiones identitarias y culturales que normalmente quedan fuera de los noticiarios. Esto no requiere modificar la línea editorial, sino ampliar el repertorio de encuadres disponibles.

Por último, la transformación del discurso observada subraya la importancia de atender a los efectos acumulativos de la cobertura. Los medios no solo describen la realidad: contribuyen a fijar significados sociales. Como sostiene Hall (1997), los significados no son simplemente transmitidos, sino que se producen en un proceso de codificación y decodificación en el que los públicos también participan. Reconocer esta dimensión implica comprender que los marcos mediáticos no son neutros, sino que expresan posiciones ideológicas que pueden ser disputadas, resignificadas o reforzadas por fenómenos culturales emergentes como la viralidad musical. Reconocer esta responsabilidad implica desarrollar estrategias de seguimiento, autoevaluación y formación que permitan detectar sesgos y ajustar prácticas profesionales.

Desde esta perspectiva, la viralidad cultural es una ocasión para reconfigurar representaciones, pero también un recordatorio de la influencia estructural del periodismo en la percepción pública.

6. CONCLUSIONES

Los resultados presentados deben interpretarse en el marco específico del corpus analizado y del contexto mediático considerado, sin pretensión de generalización empírica, pero con valor analítico para comprender dinámicas más amplias de mediación algorítmica y representación cultural.

Para las plataformas de streaming y los sistemas de recomendación, los hallazgos de este estudio indican que los algoritmos no solo reflejan preferencias individuales, sino también patrones discursivos históricos. Incorporar esta dimensión sociocultural es fundamental para evitar que los modelos sigan reproduciendo asociaciones heredadas que penalizan a ciertos colectivos.

En la práctica, esto implica revisar cómo se construyen los corpus de entrenamiento, qué metadatos se priorizan y cómo se ponderan las señales contextuales frente al historial de consumo.

La expansión del campo semántico hacia términos culturales observada en el análisis vectorial abre la posibilidad de desarrollar algoritmos que reconozcan y aprovechen los cambios discursivos. Las plataformas podrían integrar indicadores de diversidad semántica, permitiendo que grupos infrarrepresentados aumenten su visibilidad cuando existan señales externas, como fenómenos virales, que modifiquen la percepción pública.

Este enfoque no sustituye la lógica de recomendación basada en preferencias, pero introduce criterios adicionales que favorecen un ecosistema cultural más plural.

Además, los fenómenos virales pueden servir como pruebas de estrés para los sistemas algorítmicos. Observar cómo reaccionan los modelos ante eventos que generan cambios súbitos en las asociaciones semánticas permite detectar rigideces o sesgos no previstos. Las plataformas pueden utilizar esta información para ajustar parámetros, actualizar corpus y mejorar el tratamiento de lenguajes, etnias o culturas minoritarias.

Estos resultados subrayan la necesidad de una visión más consciente e inclusiva del diseño algorítmico. Los resultados invitan a reflexionar sobre cómo los sistemas algorítmicos, al operar sobre corpus

históricamente condicionados, pueden reproducir o amplificar marcos discursivos preexistentes en los ecosistemas culturales digitales.

7. AGRADECIMIENTOS/APOYOS

Agradezco profundamente a mis tutores de tesis por su orientación constante, así como a mi familia por su apoyo incondicional. También expreso mi gratitud a quienes compartieron su tiempo y conocimiento durante esta investigación. Este trabajo no habría sido posible sin su valiosa colaboración.

8. REFERENCIAS

- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large: Cultural dimensions of globalization*. University of Minnesota Press.
- Badin, A. (2013). Los inmigrantes rumanos en la prensa aragonesa (2002–2012) [Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Zaragoza].
<https://bit.ly/3tdtm6a>
- Bolukbasi, T., Chang, K.-W., Zou, J., Saligrama, V., & Kalai, A. (2016). Man is to computer programmer as woman is to homemaker? Debiasing word embeddings. *Advances in Neural Information Processing Systems*, 29, 4349–4357.
<https://doi.org/10.48550/arXiv.1607.06520>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
<https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Burgess, J., & Green, J. (2009). *YouTube: Online video and participatory culture*. Polity Press.
- Choi, J. B., & Maliangkay, R. (2014). *K-pop: The international rise of the Korean music industry*. Routledge.
- Couldry, N., & Hepp, A. (2018). *The mediated construction of reality*. Polity Press.
- Dayan, D., & Katz, E. (1992). *Media events: The live broadcasting of history*. Harvard 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>
- Yogarajan, V., Dobbie, G., Keegan, T. T., & Neuwirth, R. J. (2023). Tackling bias in pre-trained language models: Current trends and under-represented societies.
<https://doi.org/10.48550/arXiv.2312.01509>
- Hall, S. (1997). *Representation: Cultural representations and signifying practices*. Sage.
- Jenkins, H. (2006). *Convergence culture: Where old and new media collide*. New York University Press. <https://doi.org/10.1177/0894439307306088>
- Lie, J. (2014). *K-pop: Popular music, cultural amnesia, and economic innovation in South Korea*. University of California Press.
<https://doi.org/10.1525/9780520958944>
- López Cano, R. (2018). *Música Dispersa: apropiación, influencias, robos y remix en la era de la escucha digital*. Musikeon Books.

- Mikolov, T., Chen, K., Corrado, G., & Dean, J. (2013). Efficient estimation of word representations in vector space.
<https://doi.org/10.48550/arXiv.1301.3781>
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, 80, 153–171.
<https://doi.org/10.2307/1148580>
- Rivera, R. Z., & Pacini-Hernández, D. (2020). *Reggaetón*. Duke University Press.
- Van Dijk, T. A. (1991). *Racism and the press*. Routledge.
- Van Dijk, T. A. (2006). *Discourse and manipulation*.
<https://doi.org/10.1177/0957926506060250>

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LEGITIMIDAD POLÍTICA: DESAFÍOS PARA LAS INSTITUCIONES GLOBALES EN UN ORDEN INTERDEPENDIENTE

SERXIO MARÍA RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
Universidade de Vigo

1. INTRODUCCIÓN

La democracia representativa ha constituido, desde la consolidación del constitucionalismo moderno, el eje normativo fundamental sobre el que se ha edificado la legitimidad del poder político en las sociedades occidentales. Su principio estructurante, basado en la delegación de la soberanía popular en representantes electos mediante procedimientos competitivos, periódicos y relativamente inclusivos, permitió articular una forma de gobierno capaz de compatibilizar la participación ciudadana con la complejidad organizativa de los Estados modernos. Sin embargo, este modelo, históricamente vinculado al marco del Estado nación, enfrenta en la actualidad una tensión creciente derivada de la profunda transformación del escenario político internacional, marcado por la interdependencia, la transnacionalización de los problemas públicos y la emergencia de estructuras de gobernanza que operan más allá del ámbito estatal.

En este contexto, las instituciones globales han adquirido un protagonismo progresivo en la toma de decisiones que afectan de manera directa y profunda a las condiciones de vida de las poblaciones. Organismos como Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial o incluso estructuras regionales con vocación supranacional como la Unión Europea ejercen una autoridad normativa, regulatoria y política significativa, sin que exista una correspondencia clara entre su capacidad de decisión y los mecanismos clásicos de representación democrática. Esta

disociación entre poder y representación genera un problema estructural de legitimidad que interpela directamente los fundamentos de la democracia representativa en su formulación tradicional.

La creciente densidad normativa del orden internacional, la proliferación de regímenes globales sectoriales y la expansión de redes transnacionales de toma de decisiones han dado lugar a lo que diversos autores han definido como una gobernanza global policéntrica, caracterizada por la coexistencia de múltiples centros de autoridad, con grados variables de institucionalización y rendición de cuentas. En este escenario, el principio democrático se ve desafiado por la imposibilidad material de reproducir a escala global los mecanismos de representación propios del Estado soberano, lo que ha derivado en un debate teórico cada vez más intenso sobre la viabilidad de una legitimidad democrática posnacional.

La cuestión que se plantea no es meramente técnica, sino profundamente política y normativa. Si la democracia representativa ha sido históricamente el dispositivo legitimador por excelencia del poder político, cabe preguntarse hasta qué punto puede seguir cumpliendo esa función en un contexto en el que las decisiones más relevantes se desplazan a niveles donde el ciudadano carece de capacidad efectiva de control, deliberación o sanción. Este desplazamiento no implica únicamente una pérdida de soberanía formal por parte de los Estados, sino una transformación cualitativa de la relación entre gobernantes y gobernados, que ya no se articula exclusivamente dentro de un marco territorial definido.

Desde una perspectiva de Ciencia Política y Teoría Política, este fenómeno obliga a repensar el concepto mismo de legitimidad democrática. La legitimidad deja de estar asociada únicamente al vínculo representativo directo y pasa a articularse en torno a una constelación más compleja de elementos que incluyen la eficacia funcional, la transparencia, la rendición de cuentas, la inclusión deliberativa y la capacidad de las instituciones para generar consentimiento social. En este sentido, la democracia representativa se enfrenta al desafío de redefinir su alcance y sus mecanismos para poder seguir operando como principio normativo central en un orden global interdependiente.

El presente artículo se inscribe en este debate y plantea una reflexión sistemática sobre los límites estructurales de la democracia representativa como fundamento exclusivo de legitimidad en el ámbito global. Se parte de la premisa de que la interdependencia mundial ha erosionado la arquitectura clásica de la soberanía, dando lugar a un espacio político multinivel en el que coexisten diversas formas de autoridad y legitimación. En este marco, la representación no puede entenderse ya como un mecanismo exclusivamente estatal, sino como un principio que debe ser reformulado para incorporar nuevas escalas, actores y procesos de participación.

Asimismo, el artículo asume que la legitimidad de las instituciones globales no puede reducirse a su eficiencia técnica o a su capacidad para resolver problemas complejos, por más que estos factores resulten relevantes. Siguiendo a Habermas, la legitimidad democrática requiere una conexión significativa entre las decisiones políticas y los sujetos afectados por ellas, conexión que debe materializarse en formas de participación, deliberación y control social. Cuando esta conexión se debilita, emerge una crisis de confianza que no solo afecta a las instituciones internacionales, sino al propio ideal democrático.

En consecuencia, el análisis propuesto aborda la democracia representativa no como un modelo agotado, sino como un principio normativo en transformación que debe ser reinterpretado a la luz de las nuevas condiciones estructurales del poder político. Se examina cómo las principales corrientes teóricas contemporáneas han intentado ofrecer respuestas a este dilema, desde el cosmopolitismo democrático hasta las teorías deliberativas y las aproximaciones funcionalistas, poniendo de relieve sus potencialidades y limitaciones.

El objetivo último es comprender de qué manera puede articularse una legitimidad política global que, sin renunciar al ideal democrático, sea capaz de integrar la pluralidad de actores, niveles de decisión y comunidades afectadas que caracterizan el orden internacional contemporáneo. Esta reflexión resulta particularmente pertinente en un contexto marcado por el resurgimiento de discursos soberanistas, la crisis de confianza en las instituciones y la creciente demanda de

control democrático sobre instancias que operan fuera del alcance directo de la ciudadanía.

La democracia representativa, en este nuevo escenario, se encuentra en una encrucijada histórica. O bien se limita a preservar su anclaje estatal tradicional, aceptando su creciente irrelevancia en el ámbito global, o bien se abre a un proceso de reconfiguración que permita ampliar sus fundamentos, incorporar nuevas formas de participación y redefinir los criterios de legitimidad en un sistema político caracterizado por la interdependencia estructural y la pluralidad de centros de poder. Este artículo se orienta a explorar esta segunda vía, ofreciendo un marco analítico que permita comprender los desafíos, tensiones y posibilidades de la legitimidad democrática en el siglo XXI.

2. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: GÉNESIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y EVOLUCIÓN DE LA LEGITIMIDAD EN EL ORDEN INTERNACIONAL

La democracia representativa, tal y como hoy la conocemos, no surge como un principio abstracto desvinculado de la historia, sino como el resultado de un largo proceso de transformación política, institucional y cultural que acompaña al nacimiento del Estado moderno y a la progresiva configuración del principio de soberanía popular. Comprender los desafíos actuales que enfrenta la legitimidad de las instituciones globales exige, por tanto, reconstruir el itinerario histórico mediante el cual la representación se constituyó en fundamento normativo del poder político y analizar su posterior tensión frente a un orden internacional crecientemente interdependiente.

En sus orígenes remotos, las formas de participación política directa propias de las polis griegas no respondían aún a una lógica representativa, sino a una concepción comunitaria en la que el cuerpo cívico deliberaba de manera inmediata sobre los asuntos públicos. La noción de representación como delegación institucionalizada del poder no se consolidará hasta la emergencia del Estado territorial soberano, especialmente a partir de la crisis del orden feudal y del progresivo fortalecimiento de las monarquías absolutas entre los siglos XVI y XVII.

Paradójicamente, será frente a este absolutismo donde comenzará a gestarse la demanda de mecanismos de control y mediación política, que desembocarán en la institucionalización del parlamento como espacio de representación de los estamentos y, posteriormente, de la nación.

El constitucionalismo liberal del siglo XVIII marca un punto de inflexión decisivo. Las revoluciones americana y francesa introducen una nueva concepción de la legitimidad política basada en la soberanía popular, sustituyendo la fuente divina del poder por el principio de consentimiento de los gobernados. En este contexto, la representación se convierte en el mecanismo fundamental mediante el cual la voluntad general se traduce en decisiones políticas estables. Autores como Madison, Sieyès o Burke contribuyen a teorización moderna de la representación como instrumento de equilibrio entre participación y orden, entre voluntad popular y racionalidad institucional.

Durante el siglo XIX, la democracia representativa se consolida progresivamente como modelo de legitimidad en los Estados occidentales, acompañando la expansión de los derechos políticos y la ampliación del sufragio. El parlamento emerge como el espacio central de articulación entre sociedad y poder, mientras los partidos políticos se convierten en mediadores esenciales de la voluntad colectiva. Esta arquitectura democrática se construye sobre la base de una identidad nacional compartida, un demos territorialmente delimitado y una soberanía que encuentra en el Estado su expresión exclusiva.

Sin embargo, la evolución del sistema internacional introduce tensiones tempranas sobre esta concepción estatal de la legitimidad. Ya tras la Primera Guerra Mundial, la creación de la Sociedad de Naciones inaugura una forma incipiente de institucionalidad internacional que, si bien carece de plenitud democrática, anticipa la necesidad de estructuras supranacionales para gestionar conflictos globales. No obstante, será tras la Segunda Guerra Mundial cuando el orden internacional experimente una reconfiguración profunda con la fundación de Naciones Unidas, el nacimiento de las instituciones de Bretton Woods y la consolidación de un sistema multilateral orientado a la estabilidad y la cooperación.

En este nuevo contexto, la legitimidad política comienza a desplazarse parcialmente hacia espacios fuera del Estado nacional. La autoridad de organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial se fundamenta en criterios de expertise, funcionalidad y estabilidad sistémica, pero no en procedimientos representativos directos. La democracia representativa, concebida para operar dentro de fronteras estatales, se enfrenta así a un escenario donde decisiones de enorme impacto social se adoptan en instancias alejadas del control ciudadano.

El proceso de integración europea constituye el laboratorio más avanzado de este desplazamiento. La transferencia progresiva de competencias hacia instituciones supranacionales evidencia la emergencia de un orden político multinivel en el que la legitimidad ya no puede explicarse exclusivamente en términos estatales. La coexistencia de soberanías compartidas y autoridades múltiples obliga a reformular el principio representativo y a problematizar su capacidad para sostener la legitimidad en un espacio político que trasciende el marco tradicional del demos nacional.

La globalización económica, la liberalización financiera y la aceleración de la interdependencia intensifican esta transformación. La toma de decisiones se difumina entre actores estatales, corporaciones transnacionales, organizaciones internacionales y redes de gobernanza informal. En este entramado, la representación democrática se ve desbordada, generando lo que diversos autores han denominado crisis de legitimidad democrática global o déficit democrático estructural del orden internacional.

Este diagnóstico ha dado lugar a una proliferación de debates teóricos que intentan replantear la relación entre democracia y globalización. Mientras algunas corrientes proponen extender los principios de la democracia representativa al ámbito supranacional mediante nuevas arquitecturas institucionales, otras cuestionan la posibilidad misma de una representación democrática global dada la ausencia de un demos transnacional homogéneo.

Desde una perspectiva histórica, resulta evidente que la legitimidad política ha transitado desde un modelo centrado en la soberanía absoluta hacia un sistema fragmentado de legitimidades superpuestas. La democracia representativa, concebida como mecanismo de legitimación del

poder estatal, se encuentra ante el desafío de reformularse para responder a un orden político caracterizado por la interdependencia, la complejidad y la dispersión del poder.

La emergencia de instituciones globales con capacidad normativa plantea una cuestión central: cómo legitimar democráticamente decisiones que afectan a comunidades que no participan directamente en su formulación. Esta problemática no solo interpela a la teoría democrática, sino que cuestiona los fundamentos mismos del contrato político moderno.

En este sentido, la introducción histórica de la democracia representativa y su vinculación con la legitimidad política permite comprender que la crisis actual no representa una ruptura absoluta, sino una fase crítica dentro de un proceso evolutivo más amplio. La transformación del principio representativo no implica su desaparición, sino su reconfiguración en formas más complejas, flexibles y adaptativas a un orden mundial en constante redefinición.

La legitimidad en el orden global ya no puede sostenerse exclusivamente en las categorías clásicas de soberanía y representación territorial. Exige nuevas articulaciones institucionales, mecanismos deliberativos transnacionales y formas de participación que reconozcan la pluralidad de actores y niveles implicados en la gobernanza contemporánea.

Desde este horizonte histórico, la democracia representativa aparece no como un modelo agotado, sino como una tradición normativa en proceso de transformación, cuya vigencia dependerá de su capacidad para adaptarse a la realidad de un mundo interdependiente y policéntrico. Solo a través de esta relectura histórica es posible comprender en toda su profundidad los desafíos contemporáneos de la legitimidad política global y el papel que en ella desempeñan las instituciones supranacionales.

4. OBJETIVOS

El presente artículo se propone desarrollar una reflexión teórica y analítica de carácter profundo sobre la crisis contemporánea de la democracia representativa en el marco de la gobernanza global, entendida no como una mera disfunción institucional, sino como una transformación

estructural de las relaciones entre poder, representación y legitimidad en un contexto de interdependencia creciente. A través de este trabajo se busca comprender de qué modo el principio representativo, históricamente vinculado al Estado-nación y a la soberanía territorial, se ve tensionado por la emergencia de instancias supranacionales que ejercen autoridad política sin reproducir plenamente los mecanismos clásicos de participación democrática.

En este sentido, el objetivo general del artículo consiste en analizar cómo la democracia representativa, tradicionalmente concebida como el fundamento normativo central de la legitimidad política, se enfrenta a un proceso de reconfiguración profunda ante el desplazamiento progresivo de la toma de decisiones hacia espacios transnacionales y estructuras de gobernanza global. Este análisis pretende situar la representación no como una fórmula agotada, sino como un principio en transformación, cuya capacidad de legitimar el poder político depende de su adaptación a nuevas escalas, actores y formas de mediación.

De manera más específica, el trabajo persigue examinar el modo en que la interdependencia global ha erosionado la correspondencia clásica entre demos, soberanía y representación, generando una disociación creciente entre quienes deciden y quienes se ven afectados por esas decisiones. Se busca, asimismo, explorar críticamente las respuestas formuladas por las principales corrientes teóricas contemporáneas, desde la democracia deliberativa y el cosmopolitismo hasta las aproximaciones funcionalistas y críticas, con el fin de evaluar su capacidad explicativa y normativa frente al déficit de legitimidad de las instituciones globales.

Otro de los propósitos fundamentales del artículo es indagar en los mecanismos mediante los cuales las instituciones supranacionales intentan producir legitimidad política, ya sea a través de discursos de eficacia, procedimientos de transparencia, apelaciones a la participación simbólica o estrategias de accountability, y analizar hasta qué punto estos dispositivos logran generar consenso, reconocimiento y confianza por parte de la ciudadanía. Se pretende, igualmente, problematizar la asimetría existente entre legitimidad de entrada y legitimidad de salida, poniendo de relieve sus implicaciones para la estabilidad democrática y la cohesión política en el plano internacional.

Finalmente, este trabajo aspira a contribuir al debate teórico sobre la legitimidad posnacional mediante una articulación conceptual que integre democracia representativa, gobernanza global y reescalado democrático, ofreciendo un marco interpretativo que permita comprender las tensiones actuales no solo como síntomas de una crisis, sino como expresión de una transición hacia nuevas formas de organización política. Lejos de limitarse a una descripción del déficit democrático, el artículo se orienta a proponer una lectura crítica que ayude a repensar las condiciones de posibilidad de una legitimidad democrática más inclusiva, compleja y adaptada a un orden mundial caracterizado por la pluralidad, la interdependencia y la dispersión del poder.

4. MARCO TEÓRICO

El marco teórico de este artículo se construye a partir de una articulación crítica de las principales corrientes que han reflexionado sobre la democracia representativa, la legitimidad política y la gobernanza en contextos de interdependencia global. Lejos de concebir la legitimidad como una categoría estática o meramente procedimental, se asume aquí que constituye un proceso dinámico que combina dimensiones normativas, institucionales, discursivas y simbólicas, inserto en relaciones de poder y en estructuras históricas específicas.

En primer lugar, la noción de legitimidad democrática se vincula al pensamiento clásico liberal y republicano, donde el principio de representación aparece como vehículo de transmisión de la soberanía popular. Autores como Bernard Manin han mostrado cómo la democracia representativa se erige sobre una paradoja constitutiva: el gobierno del pueblo se ejerce mediante élites seleccionadas electoralmente que gozan de autonomía respecto de sus representados (Manin, 1997). Esta tensión entre autonomía del representante y control ciudadano constituye uno de los núcleos problemáticos de la legitimidad moderna.

Jürgen Habermas ofrece una relectura decisiva al desplazar el eje de la legitimidad desde la mera agregación de preferencias hacia la deliberación pública. Su teoría de la democracia deliberativa sostiene que la legitimidad política solo puede considerarse sólida cuando las normas

y decisiones se derivan de procesos discursivos inclusivos en los que los afectados pueden participar en condiciones de igualdad comunicativa (Habermas, 1996). Este enfoque resulta especialmente relevante en el plano global, donde el demos no se encuentra territorialmente delimitado y donde la legitimidad debe emerger de espacios públicos transnacionales y procedimientos de formación de la voluntad colectiva.

Complementariamente, Fritz Scharpf introduce una distinción fundamental entre legitimidad de entrada y legitimidad de salida. La primera se refiere al grado de participación y representación ciudadana en el proceso decisorio, mientras que la segunda remite a la capacidad del sistema para producir resultados eficaces y socialmente valorados (Scharpf, 1999). Esta distinción resulta clave para entender las instituciones globales, cuya autoridad se apoya con frecuencia en la eficacia técnica, pero carece de canales sólidos de representación democrática.

Desde la teoría de la gobernanza global, autores como David Held y Daniele Archibugi desarrollan la propuesta de una democracia cosmopolita que trascienda el marco estatal. Ambos sostienen que la interdependencia global exige estructuras políticas capaces de garantizar representación y control democrático a escala supranacional. Su propuesta se fundamenta en la extensión de los principios normativos de la democracia más allá del Estado, mediante parlamentos globales, tribunales internacionales fortalecidos y mecanismos deliberativos transnacionales (Held, 1995; Archibugi, 2008).

Michael Zürn introduce una perspectiva sociológica de la legitimidad en sistemas internacionales complejos, señalando que las instituciones globales generan formas específicas de autoridad basadas en experticia, regulación y estándares normativos. Sin embargo, advierte que esta legitimidad tecnocrática se vuelve frágil cuando se desvincula del reconocimiento ciudadano y de mecanismos efectivos de accountability (Zürn, 2018).

Desde posiciones críticas, Nancy Fraser problematiza la legitimidad desde la óptica de la justicia y la inclusión. Para Fraser, la crisis de la democracia no es solo una crisis de representación, sino de marco. Las decisiones se toman en escalas que no coinciden con los espacios donde

se experimentan las injusticias, generando un desajuste estructural que exige replantear quiénes son considerados sujetos legítimos de participación política (Fraser, 2008).

Estas aportaciones convergen en una tesis central: la legitimidad en contextos de interdependencia no puede fundarse exclusivamente en esquemas estatales clásicos, sino que requiere una arquitectura multinivel que integre representación, deliberación y eficacia, combinando soberanías compartidas con mecanismos democráticos adaptados a la complejidad contemporánea.

Desde esta perspectiva, la democracia representativa no desaparece, sino que se transforma. Se convierte en un principio normativo que debe operar de forma flexible, articulado con nuevas formas de participación, control social y producción discursiva de legitimidad. La representación deja de ser un vínculo lineal entre elector y parlamentario para transformarse en una red de mediaciones que incluye actores estatales, instituciones supranacionales, sociedad civil organizada y comunidades epistémicas.

Este enfoque permite conceptualizar la legitimidad política global como un proceso relacional, en el que intervienen múltiples niveles de autoridad y diversas formas de reconocimiento. La legitimidad se construye así en la interacción entre normas, procedimientos, narrativas y prácticas que dotan de sentido al ejercicio del poder en ausencia de un soberano único.

En suma, el marco teórico adoptado integra la teoría democrática, la sociología política y los estudios sobre gobernanza global para ofrecer una lectura compleja de la legitimidad en el orden interdependiente, destacando que su sostenibilidad depende de la capacidad de las instituciones para combinar eficacia, representación, deliberación y reconocimiento simbólico en un contexto de pluralismo estructural.

5. METODOLOGÍA

El presente estudio se inscribe en una perspectiva cualitativa de orientación interpretativa que concibe la legitimidad política y la democracia

representativa como construcciones históricas, normativas y discursivas, cuya comprensión exige un abordaje analítico que trascienda la mera descripción institucional y se adentre en los procesos de producción de sentido, justificación del poder y reconocimiento simbólico en el ámbito de la gobernanza global.

La metodología adoptada parte de la consideración de que las instituciones internacionales no pueden ser analizadas exclusivamente como estructuras jurídicas o técnicas, sino como configuraciones políticas dotadas de marcos normativos, narrativas legitimadoras y dispositivos discursivos que buscan producir aceptación social. En consecuencia, el enfoque se fundamenta en una lectura hermenéutica de la legitimidad, entendida como una relación dinámica entre autoridad, justificación y consentimiento, tal como ha sido formulada por la teoría política contemporánea.

En primer término, se realiza un análisis crítico de los discursos institucionales producidos por organismos internacionales relevantes, tales como Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y la propia Unión Europea, poniendo especial atención a aquellos documentos y declaraciones en los que se articula una narrativa explícita sobre democracia, participación, transparencia y rendición de cuentas. Este análisis permite identificar los argumentos normativos empleados para legitimar la autoridad de dichas instituciones y observar cómo se construye discursivamente la noción de representación en un contexto posnacional.

En segundo lugar, se desarrolla una revisión bibliográfica sistemática de la literatura académica especializada en democracia representativa, legitimidad política y gobernanza global. Esta revisión integra aportaciones procedentes de la teoría democrática, la sociología política y las relaciones internacionales, atendiendo a autores clave como Habermas, Scharpf, Held, Archibugi, Zürn, Fraser y Dryzek, cuyas contribuciones permiten situar el análisis en el marco de los debates contemporáneos sobre legitimidad y reescalado democrático. Esta estrategia no se limita a compilar posiciones teóricas, sino que se orienta a establecer un diálogo crítico entre enfoques funcionalistas, deliberativos, cosmopolitas y críticos.

En tercer lugar, se aplica un análisis conceptual comparado de los distintos modelos de legitimación presentes en el orden internacional contemporáneo. Se contrastan las categorías de legitimidad de entrada y legitimidad de salida propuestas por Scharpf (1999), la noción de legitimidad discursiva formulada por Habermas (2001) y las aproximaciones policéntricas de Zürn (2018), con el objetivo de identificar las tensiones estructurales entre representación, eficacia y accountability en las instituciones globales. Este análisis comparado permite observar cómo se reconfigura el principio representativo en un escenario desigual y multiescalar.

Complementariamente, se incorpora una dimensión de análisis normativo orientada a evaluar críticamente los límites y potencialidades de la democracia representativa en contextos de interdependencia. Esta dimensión no se concibe como juicio ideológico, sino como ejercicio teórico destinado a comprender las condiciones de posibilidad de una legitimidad democrática más inclusiva y sostenible en el plano global. En este sentido, la metodología asume que toda legitimidad implica un componente normativo que debe ser examinado desde la teoría política sin renunciar al rigor analítico.

La combinación de estas estrategias metodológicas permite articular una aproximación integral que concibe la legitimidad no como un atributo estático, sino como un proceso históricamente situado, discursivamente construido y políticamente disputado. Desde este enfoque, las instituciones globales son analizadas como espacios donde se negocian formas de autoridad, se redefinen los principios de representación y se configuran nuevas modalidades de responsabilidad política.

En última instancia, la metodología adoptada facilita una comprensión profunda de la crisis contemporánea de la democracia representativa en el ámbito internacional, situándola en relación con los procesos de globalización, interdependencia y transformación de la soberanía. Ello permite ofrecer una lectura articulada de los desafíos actuales de la legitimidad política, evitando reduccionismos institucionalistas y abriendo el análisis hacia una comprensión compleja, contextual y teóricamente fundada del orden global contemporáneo.

6. DESARROLLO Y DISCUSIÓN

6.1 LA TRANSFORMACIÓN DEL PRINCIPIO REPRESENTATIVO EN UN CONTEXTO POSNACIONAL

La democracia representativa, concebida históricamente como el mecanismo fundamental de articulación entre soberanía popular y ejercicio del poder político, se ha construido sobre la premisa de un demos territorialmente delimitado y políticamente cohesionado. Este supuesto se ve profundamente cuestionado en el contexto actual de interdependencia global, donde las decisiones que condicionan la vida de las sociedades son adoptadas en espacios alejados del control directo de los ciudadanos. La dislocación entre ámbito de decisión y ámbito de representación genera una crisis estructural del principio representativo, que ya no puede comprenderse exclusivamente en términos estatales.

En este escenario, la representación se ve forzada a reconfigurarse como un principio multinivel, en el que los ciudadanos están simultáneamente vinculados a múltiples espacios de autoridad. La legitimidad ya no emana únicamente de la elección periódica de representantes nacionales, sino que se dispersa en una pluralidad de instancias transnacionales cuya relación con la voluntad popular resulta difusa. Este tránsito no supone la desaparición del modelo representativo, sino su progresiva complejización y su sometimiento a nuevas exigencias normativas.

6.2. GOBERNANZA GLOBAL Y LEGITIMIDAD FUNCIONAL

Las instituciones globales han compensado su déficit de representación mediante una legitimidad basada en la eficacia, la especialización técnica y la capacidad de resolver problemas colectivos. Este modelo funcional, caracterizado por la primacía del rendimiento sobre la participación, ha permitido sostener la autoridad de organizaciones como el FMI, la OMC o el Banco Mundial, pero ha revelado también sus límites en términos de aceptación social y confianza ciudadana.

La legitimidad funcional presenta una lógica instrumental que, si bien puede garantizar estabilidad operativa, no asegura una adhesión democrática profunda. La percepción de opacidad, tecnocratización y

alejamiento de los procesos decisionales alimenta narrativas de desafección que erosionan el fundamento normativo del orden internacional. En consecuencia, se evidencia la necesidad de articular formas de legitimidad que integren eficacia y representación.

6.3. DELIBERACIÓN TRANSNACIONAL Y LEGITIMIDAD DISCURSIVA

Las propuestas deliberativas plantean que la legitimidad democrática no debe restringirse a la representación electoral, sino ampliarse a la participación en procesos comunicativos inclusivos. Habermas sostiene que la legitimidad se construye en el intercambio argumentativo racional entre ciudadanos libres e iguales, lo que abre la posibilidad de espacios deliberativos más allá del Estado.

En el plano global, esta perspectiva se traduce en la creación de foros multilaterales, consultas públicas internacionales y mecanismos de participación de la sociedad civil. No obstante, la desigualdad estructural de acceso a estos espacios y las asimetrías de poder limitan su potencial democratizador, reproduciendo a menudo dinámicas elitistas que dificultan una auténtica democratización del ámbito global.

6.4. REPRESENTACIÓN PLURAL Y REESCALADO DEMOCRÁTICO

El proceso de reescalado democrático implica la adaptación de los principios representativos a nuevas escalas de autoridad. La representación deja de ser un vínculo lineal y se transforma en una red de mediaciones múltiples que involucran a Estados, organizaciones internacionales, actores sociales y comunidades epistémicas.

Esta representación plural introduce formas novedosas de legitimidad que combinan participación política, representación funcional y presencia de actores no estatales. Sin embargo, plantea interrogantes sobre la coherencia del mandato democrático, la responsabilidad política y el control efectivo del poder.

6.5. CRISIS DE CONFIANZA Y NARRATIVAS DE ILEGITIMIDAD

Las crisis contemporáneas han intensificado la percepción de desconexión entre ciudadanía e instituciones globales. La emergencia de

discursos soberanistas, nacionalistas y antiglobalización pone de manifiesto que el déficit de legitimidad no es solo procedimental, sino simbólico y emocional. La incapacidad de las instituciones globales para generar identificación produce una fragilidad estructural que amenaza su estabilidad normativa.

El desafío reside en reconstruir vínculos de confianza mediante mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación sustantiva, evitando tanto la tecnocratización autorreferencial como la instrumentalización populista de la desafección social.

El presente estudio se inscribe en una perspectiva cualitativa de orientación interpretativa que concibe la legitimidad política y la democracia representativa como construcciones históricas, normativas y discursivas, cuya comprensión exige un abordaje analítico que trascienda la mera descripción institucional y se adentre en los procesos de producción de sentido, justificación del poder y reconocimiento simbólico en el ámbito de la gobernanza global.

La metodología adoptada parte de la consideración de que las instituciones internacionales no pueden ser analizadas exclusivamente como estructuras jurídicas o técnicas, sino como configuraciones políticas dotadas de marcos normativos, narrativas legitimadoras y dispositivos discursivos que buscan producir aceptación social. En consecuencia, el enfoque se fundamenta en una lectura hermenéutica de la legitimidad, entendida como una relación dinámica entre autoridad, justificación y consentimiento, tal como ha sido formulada por la teoría política contemporánea.

En primer término, se realiza un análisis crítico de los discursos institucionales producidos por organismos internacionales relevantes, tales como Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y la propia Unión Europea, poniendo especial atención a aquellos documentos y declaraciones en los que se articula una narrativa explícita sobre democracia, participación, transparencia y rendición de cuentas. Este análisis permite identificar los argumentos normativos empleados para legitimar la autoridad de dichas instituciones y observar cómo se construye discursivamente la noción de representación en un contexto posnacional.

En segundo lugar, se desarrolla una revisión bibliográfica sistemática de la literatura académica especializada en democracia representativa, legitimidad política y gobernanza global. Esta revisión integra aportaciones procedentes de la teoría democrática, la sociología política y las relaciones internacionales, atendiendo a autores clave como Habermas, Scharpf, Held, Archibugi, Zürn, Fraser y Dryzek, cuyas contribuciones permiten situar el análisis en el marco de los debates contemporáneos sobre legitimidad y reescalado democrático. Esta estrategia no se limita a compilar posiciones teóricas, sino que se orienta a establecer un diálogo crítico entre enfoques funcionalistas, deliberativos, cosmopolitas y críticos.

En tercer lugar, se aplica un análisis conceptual comparado de los distintos modelos de legitimación presentes en el orden internacional contemporáneo. Se contrastan las categorías de legitimidad de entrada y legitimidad de salida propuestas por Scharpf (1999), la noción de legitimidad discursiva formulada por Habermas (2001) y las aproximaciones policéntricas de Zürn (2018), con el objetivo de identificar las tensiones estructurales entre representación, eficacia y accountability en las instituciones globales. Este análisis comparado permite observar cómo se reconfigura el principio representativo en un escenario desigual y multiescalar.

Complementariamente, se incorpora una dimensión de análisis normativo orientada a evaluar críticamente los límites y potencialidades de la democracia representativa en contextos de interdependencia. Esta dimensión no se concibe como juicio ideológico, sino como ejercicio teórico destinado a comprender las condiciones de posibilidad de una legitimidad democrática más inclusiva y sostenible en el plano global. En este sentido, la metodología asume que toda legitimidad implica un componente normativo que debe ser examinado desde la teoría política sin renunciar al rigor analítico.

La combinación de estas estrategias metodológicas permite articular una aproximación integral que concibe la legitimidad no como un atributo estático, sino como un proceso históricamente situado, discursivamente construido y políticamente disputado. Desde este enfoque,

las instituciones globales son analizadas como espacios donde se negocian formas de autoridad, se redefinen los principios de representación y se configuran nuevas modalidades de responsabilidad política.

En última instancia, la metodología adoptada facilita una comprensión profunda de la crisis contemporánea de la democracia representativa en el ámbito internacional, situándola en relación con los procesos de globalización, interdependencia y transformación de la soberanía. Ello permite ofrecer una lectura articulada de los desafíos actuales de la legitimidad política, evitando reduccionismos institucionalistas y abriendo el análisis hacia una comprensión compleja, contextual y teóricamente fundada del orden global contemporáneo.

7. CONCLUSIÓN.

El recorrido analítico desarrollado en este artículo permite afirmar que la democracia representativa, lejos de haber perdido su centralidad normativa, se enfrenta a una profunda reconfiguración en un contexto marcado por la interdependencia global, la erosión de las soberanías clásicas y la emergencia de nuevas formas de autoridad política más allá del Estado-nación. Este proceso no supone la obsolescencia del principio representativo, sino su desplazamiento hacia un escenario más complejo en el que la legitimidad ya no puede sostenerse exclusivamente sobre los mecanismos tradicionales de elección, delegación y control propios de los sistemas democráticos nacionales.

Las instituciones globales han adquirido un protagonismo creciente en la regulación de problemas colectivos que afectan directamente a la vida de las sociedades, desde la estabilidad financiera y el comercio internacional hasta el cambio climático y la seguridad global. Sin embargo, este incremento de capacidad decisoria no ha venido acompañado de una expansión equivalente de los canales de participación democrática, lo que genera una brecha estructural entre poder y representación que constituye uno de los principales focos contemporáneos del déficit de legitimidad. Esta asimetría pone de manifiesto que la eficacia técnica, aun siendo necesaria, resulta insuficiente para garantizar una legitimidad sostenible en el tiempo.

El análisis evidencia que la legitimidad política en el plano global se configura como un fenómeno policéntrico, distribuido y relacional, en el que confluyen múltiples fuentes de justificación. La legitimidad ya no puede entenderse como un atributo unívoco, sino como el resultado de una combinación inestable entre legitimidad de entrada, legitimidad de salida y legitimidad discursiva. Esta pluralidad de fundamentos revela la necesidad de articular marcos normativos capaces de integrar representación, deliberación, rendición de cuentas y eficacia, sin subordinar de forma absoluta unas dimensiones a otras.

En este contexto, las propuestas cosmopolitas, deliberativas y funcionalistas ofrecen claves interpretativas relevantes, pero también muestran sus límites cuando se enfrentan a las desigualdades estructurales, las asimetrías de poder y la fragmentación cultural del sistema internacional. La ausencia de un demos global homogéneo no invalida la aspiración democrática, pero obliga a repensar la representación como un principio flexible, multinivel y abierto a formas innovadoras de participación política que trasciendan las fronteras estatales sin disolver la responsabilidad democrática.

La emergencia de discursos críticos, soberanistas y antiglobalización constituye una reacción sintomática a esta crisis de legitimidad, revelando no solo un rechazo a determinadas políticas, sino una percepción profunda de desposesión democrática. Esta dinámica subraya que la legitimidad no se agota en la aceptación pasiva del orden instituido, sino que requiere la construcción activa de vínculos de confianza, reconocimiento y corresponsabilidad entre instituciones y ciudadanía.

Resulta evidente que la estabilidad futura del orden global dependerá de su capacidad para generar estructuras institucionales más transparentes, inclusivas y sensibles a las demandas democráticas. La democratización de la gobernanza global no implica la reproducción mecánica del modelo estatal, sino la elaboración de fórmulas híbridas que combinen representación indirecta, participación deliberativa, control ciudadano y responsabilidad política efectiva.

Desde esta perspectiva, la democracia representativa debe ser entendida no como una forma cerrada, sino como un principio en transformación

que conserva su valor normativo en tanto horizonte de legitimación, pero que debe adaptarse a las condiciones estructurales de un mundo interdependiente. La legitimidad política del siglo XXI dependerá, en última instancia, de la capacidad de las instituciones globales para articular procesos participativos significativos, mecanismos de accountability robustos y formas de representación que reconozcan la pluralidad social y cultural del orden internacional.

El desafío consiste, por tanto, en construir una arquitectura democrática capaz de sostener la autoridad en un sistema sin centro soberano único, donde la legitimidad se disputa, se negocia y se redefine permanentemente. La democracia global no puede concebirse como una simple extensión territorial de la democracia estatal, sino como un campo de innovación política donde se ensayan nuevas formas de articulación entre poder, representación y ciudadanía.

En conclusión, este trabajo pone de relieve que la crisis de la democracia representativa en el ámbito global no debe interpretarse como su declive definitivo, sino como una oportunidad para repensar sus fundamentos, ampliar sus mecanismos y fortalecer su legitimidad en un contexto caracterizado por la complejidad, la heterogeneidad y la interdependencia. Solo mediante una reinterpretación crítica y creativa del principio representativo será posible consolidar un orden político global más justo, inclusivo y democráticamente legítimo.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Archibugi, D. (1998). *Democracy and global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. Polity Press.
- Dahl, R. A. (1999). *On democracy*. Yale University Press.
- Dryzek, J. S. (2006). *Deliberative global politics: Discourse and democracy in a divided world*. Polity Press.
- Fraser, N. (2008). *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Polity Press.
- Habermas, J. (2001). *The postnational constellation: Political essays*. MIT Press.
- Held, D. (1995). *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. Polity Press.

- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2001). *Power and interdependence* (3ª ed.). Longman.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.
- Nye, J. S. (2001). *The paradox of American power: Why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford University Press.
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E. O. (1992). *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge University Press.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
- Zürn, M. (2018). *A theory of global governance: Authority, legitimacy, and contestation*. Oxford University Press.
- Rojo Salgado, A. (s. f.). *Democracia e institucións no contexto da globalización*. Universidade de Vigo.
- Santos, M. (1996). *De la totalidad al lugar: La globalización como perversidad*. OIKOS-TAU.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University Press.
- VV. AA. (2005). *Globalización, integración mundial y federalismo*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- VV. AA. (2015). *La democracia y la sociedad civil en tiempos de globalización*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- VV. AA. (2012). *Una nueva gobernanza global: Retos y perspectivas del orden internacional*. Catarata.

INTRODUCCIÓN AL DEBATE SOBRE EL USO DEL VELO ISLÁMICO EN LOS INSTITUTOS Y LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

DIEGO ITURRIAGA BARCO

Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

DIEGO MORENO GALILEA

Universidad de La Rioja (UR)

1. EL VELO ISLÁMICO, UNA DEFINICIÓN

Desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado el uso de velos por mujeres musulmanas en Occidente se ha convertido en una cuestión crecientemente polémica y se ha materializado en diversas formas de prohibición para portarlo, si bien existen también, según qué países, formas de tolerancia al mismo. La cuestión del velo islámico ha suscitado un gran interés en la opinión pública y ha sido objeto, además de ciertas regulaciones jurídicas, de un gran debate intelectual en los últimos tiempos.

En el presente trabajo sus autores nos hacemos cargo tanto de cómo se está abordando la cuestión tanto desde el ámbito jurídico como, sobre todo, de la reflexión intelectual a la que está dando lugar, que resulta del máximo interés porque en ella se cuestiona, en definitiva, la cultura política propia de las democracias liberales: cuáles son sus fundamentos y cuáles son las reglas válidas del juego democrático. En la cuestión se anudan asuntos tan relevantes como la dignidad de la mujer y la igualdad de sexos, la laicidad del Estado y de los espacios públicos y la adecuada relación entre las minorías culturales y las sociedades de acogida.

Antes de introducirnos en el desarrollo de este interesante y actual tema, creemos necesario hacer una breve introducción para conocer, aunque sea de una forma general, qué entendemos por velo islámico y en qué

contexto nos interesa comprender su utilización. En primer lugar, podemos definir el velo, también conocido como *hiyab* como una prenda de vestir reservada únicamente para las mujeres que profesan la religión islámica. En árabe, la palabra *hiyab* significa “ocultado”. El *hiyab* se manifiesta de muy diferentes formas (velo facial, *burka*, *shador*...) con variaciones entre épocas y países, pero siempre coincidentes en velar u ocultar parte del cuerpo de la mujer. Coloquialmente el término *hiyab* se utiliza como sinónimo de velo islámico, aunque debemos ser conscientes de su significado mucho más amplio. Ahora bien, esto no significa que todas las mujeres que viven y/o profesan la religión del profeta Mahoma vayan a vestir esta prenda. Como todas las grandes religiones, el Islam tiene muchas vertientes y vemos cómo sus manifestaciones de todo tipo son muy diferentes entre unos lugares y otros.

El *hiyab* es una prenda de vestir que cubre gran parte de la cabeza de la mujer, concretamente el pelo, las orejas y el cuello, junto a parte de los hombros, dejando a la vista una superficie reducida del rostro. En este sentido, es obligatorio hacer la distinción con otras prendas similares, en especial con el *burka*, ya que son términos que en demasiadas ocasiones se utilizan de una forma indistinta en Occidente. Este último, tapa de una forma completa el rostro de las mujeres y suele ser de obligado uso en países donde se han implantado las versiones más radicales del islamismo.

¿Cuál es el objeto del uso del velo en el género femenino? Podemos afirmar que la principal función del velo es eliminar el cuerpo femenino de la vida pública.¹⁴ Un nuevo ejemplo de cómo las religiones presuponen que la figura femenina es fuente de pecado y, por lo tanto, debe buscarse toda prevención en busca de la pureza de hombres pero también de las mujeres, según sus propios discursos. Este tipo de sociedades patriarcales han, históricamente, marginado el papel de las mujeres en el reparto del poder y responsabilidades de sus sociedades.

En gran parte de las culturas antiguas el recato en la vestimenta por parte de las mujeres se asociaba a la idea de sumisión al esposo. En la

¹⁴ Rodríguez Hernández, J. A. (2006). El velo islámico. *Clepsydra*, 5, 168.

Arabia pre Mahoma ya se usaba el *hiyab* como signo de respeto. Su utilización se limitaba a las mujeres libres y respetables para distinguirse de forma externa de las prostitutas y de las esclavas. Estas mujeres estaban sometidas a los varones y era precisamente el no andar veladas la expresión de dicha condición. Curiosamente, el primer Islam hizo que el velo femenino fuera un código social de obligado cumplimiento para todas las mujeres, expresando de esta forma su no sumisión al varón. El hecho de que las mujeres se velaran fue algo que recogió el Corán: <<Profeta: di a tus mujeres y a tus niñas y a las mujeres de los creyentes que se ciñan sus velos. Esa es la mejor manera de que sean reconocidas y no sean molestadas. Dios es indulgente y misericordioso>>¹⁵. De esta forma, el *hiyab* se convertía en un precepto religioso cuyo cumplimiento era símbolo de la dignidad femenina y de que la mujer era sometida a Dios, de la misma forma que lo era el hombre.

Sin embargo, el paso de los siglos ha ido, por desgracia, desvirtuando este primigenio significado y las patriarcales sociedades islámicas han querido interpretar aquel velamiento como código obligatorio de vestimenta femenina. Paradójicamente, el velo en la actualidad pone de manifiesto precisamente aquello que quiso combatir en su momento de creación: el sometimiento real de la mujer al varón, la desigualdad de sexos, en el ámbito familiar y social, y la exclusión del género femenino del espacio público.

De hecho, que una mujer en la actualidad vista como lo manda la ley islámica es meritorio del reconocimiento público de la identidad musulmana, un reconocimiento público que se convertirá en prestigio social para los maridos de aquellas mujeres que hayan sido desposadas.

2. EL USO DEL VELO, DESAFÍO O FORMA DE INTEGRACIÓN CULTURAL

La utilización del velo por parte de las mujeres musulmanas en las sociedades occidentales provoca, cuando menos, una discusión. Si observamos países con mayores tasas históricas de inmigración o

¹⁵ <<http://svida.com/coran/el-sagrado-coran-y-su-interpretacion-comentada/710-sura-33-al-hazab-los-confederados.html>> [con acceso el 1 de octubre de 2014].

simplemente más multiculturales apreciaremos cómo desde hace años ya existe un debate público sobre el tema, donde confluyen factores religiosos pero también políticos, culturales e, igualmente importante, emocionales. Bajo nuestro prisma los esquemas más simplistas, que pasan por la prohibición o la tolerancia sin discusión, cierran de una forma rápida pero sin sentido el debate. Ante un problema complejo se hacen necesarias soluciones dialogadas, en especial cuando hablamos de asuntos poliédricos exentos de una teoría universal.

En los últimos años, las facciones más radicales del Islam han convertido la cuestión del velo en un baluarte de su expansión por Occidente. De hecho, en muchas ocasiones es utilizado como un arma arrojadiza que se convierte en un reto para Occidente, tal y como hemos podido comprobar en países cercanos a España, como Francia o Italia, tras la prohibición de la utilización del velo en las escuelas. Así pues, una cuestión que en principio podríamos definir como menor, circunscrita a la vida cotidiana se maximiza convirtiéndose en todo un foco de desconfianza, recelo e, incluso, enfrentamiento entre culturas. La opción de una solución dialogada entre culturas seguirá sobre la mesa pero la experiencia nos dice cómo esta cuestión, junto a otras más o menos importantes, conformarán el núcleo de los futuros enfrentamientos entre culturas y más en sociedades con altas tasas de inmigración musulmana.

Desde hace unos años, el tema del velo aparece en Europa de una forma reiterada. Uno de los primeros ejemplos en este sentido se vivió hace ya diez años cuando en 2004 el Ministerio de Interior francés ordenó que en las fotografías del documento de identidad francés <<todas las mujeres, como los varones, debían mostrar su cabeza descubierta>>, algo a lo que se negaron desde algunas asociaciones islámicas francesas. Igualmente, el conflicto lo encontramos en el ámbito educativo, coyuntura especialmente frágil ya que en ella se cruzan derechos y circunstancias muy especiales: derecho a la educación, espacio público, conflicto con las políticas de coeducación y la imposibilidad de conocer realmente si las alumnas visten el velo de forma voluntaria u obligada.

También en 2004, el por entonces presidente de la república francesa Jacques Chirac firmó un decreto por el cual se prohibía toda utilización del velo en todas las escuelas y centros públicos galos. La razón, según

los documentos oficiales era la siguiente: <<si es un signo de sometimiento de la mujer al varón no es admisible porque da carta de naturaleza a la violación del derecho a la igualdad; si es un signo de peculiaridad cultural, en algunos casos hostil a la cultura de acogida, debe subordinarse a los signos de integración; si sólo es un signo religioso, no cabe en los espacios públicos franceses, que son constitucionalmente laicos>>. Esta fue la postura del gobierno francés que, recordemos, fue avalada un año después por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reconociendo su entera legalidad y legitimidad¹⁶. Sin embargo, el problema no terminaría ahí, ya que el conflicto acababa de comenzar con posturas muy encontradas, no solo entre los representantes de las diferentes culturas y religiones afectadas, sino también entre la propia intelectualidad gala.

Por su parte, un tribunal federal alemán sí reconoció el derecho a usar el velo a una profesora musulmana, aunque quedó abierta la posibilidad de que cada región (*Land*, en alemán) legislara como le pareciera oportuno. De esta forma, vemos cómo en Alemania está permitido el uso del velo en el ámbito educativo en función de los *Länder* en los que nos encontremos. Igualmente, en Reino Unido encontramos varias sentencias con resoluciones de muy diferente sentido. Finalmente, los jueces decidieron que serían los centros educativos, dentro de su autonomía, los que decidan si aceptar o prohibir que sus alumnas vistan con velo cuando asisten a clase. Diferentes soluciones en función del país que analicemos, tal y como veremos en el siguiente apartado.

En España este ha sido un problema que se ha presentado de una forma más tardía y siempre vinculada a la llegada de población inmigrante. De hecho, debemos comprender que la cuestión del velo no puede ser entendida sin dos fenómenos como son la inmigración y la globalización. Ambos fenómenos han modificado nuestras estructuras sociales y culturales, haciendo que ahora nuestras sociedades sean multiculturales. Los flujos migratorios son un elemento sistémico y estructural de nuestra sociedad cuyo carácter complejo, plural, heterogéneo e integral

¹⁶ Velo islámico: ¿prohibición, tolerancia y mediación? *Razón y fe*, Tomo 256, 1.310 (2007), 246.

afecta a una multitud de aspectos de las relaciones: sociales, laborales, jurídicas, culturales o políticas¹⁷.

Igualmente, se ha de tener en cuenta el marco jurídico-constitucional de referencia. En este sentido, la cuestión del velo afecta de una forma directa a la garantía de la identidad cultural de las personas migradas e igualmente a su dignidad como personas. Para ello, algunos autores apuestan por el principio de proporcionalidad. A este propósito, habrá que comprobar que existe la violación de un derecho y que además esté tipificada por ley, que sea necesaria con respecto a sus objetivos en una sociedad democrática y que afecte a intereses fundamentales¹⁸.

Igualmente, hay que señalar que estamos ante un problema de difícil solución, ya que en el ámbito de la Unión Europea no existe una normativa uniforme que regule el uso del velo en los lugares públicos ni una jurisprudencia única, sino más bien al contrario. Ahora bien, a pesar de este deber europeo, hay que señalar que el Tratado de Lisboa reconoce la existencia de un patrimonio constitucional común europeo, <<una herencia cultural, religiosa y humanista>>¹⁹, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el principio del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. Por todo ello, la prohibición de la utilización del velo, salvo por causas justificadas de seguridad y orden público sería contraria a los propios valores y principios fundamentales de la Unión Europea²⁰.

¹⁷ De Lucas Martín, J. (2003). Inmigración y globalización: acerca de los presupuestos de una política de inmigración", *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, 1, 1-28. Disponible on line en: <<http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/delucas.pdf>> [con acceso el 3 de julio de 2014].

¹⁸ Faggiani, V. (2011). La integración cultural de los inmigrantes en la Unión Europea. La controvertida cuestión del velo islámico. En García Castaño, F. J. y Kressova, N. *Actas del I Congreso Internacional sobre migraciones en Andalucía*. Instituto de Migraciones, Granada, 1.728.

¹⁹ <https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf> [con acceso el 13 de junio de 2014].

²⁰ Faggiani, V. La integración cultural de los inmigrantes...", *op. cit.*, 1.728.

La Unión Europea se presenta como uno de los adalides del pluralismo, de la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres y una legislación o normativa que fuera en contra de estos principios sería de difícil justificación. Concretamente, el principio de no discriminación encuentra su especificación y se ve reforzado por los artículos 21 y 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, tiene igual valor jurídico que los Tratados y se aplica a las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea y a los estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión.

De estas disposiciones podemos deducir lo paradójico de legislar frente a los valores fundamentales de la Unión Europea y más cuando se atentaría a uno de sus objetivos principales: la elaboración de una política común en materia de inmigración capaz de garantizar la efectividad de la integración de las personas que emigran, una integración social, política y cultural que ponga el acento en la tolerancia, la solidaridad y la convivencia y no en las diferencias.

3. ACTUACIONES EN EUROPA SOBRE EL USO DEL VELO ISLÁMICO

A continuación, analizaremos tres casos a nivel europeo con respuestas diferentes ante un mismo problema: Francia, Reino Unido y Alemania. Y todas ellas, en el ámbito educativo, ya que ha sido en este contexto en el que el problema se ha puesto de manifiesto y se ha generalizado su debate entre toda la ciudadanía.

3.1. EL CASO FRANCÉS: LA LEY Nº 2004-228 EN APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LAICIDAD, SOBRE EL USO DE SIGNOS O ATUENDOS QUE MANIFIESTEN UNA PERTENENCIA RELIGIOSA EN LAS ESCUELAS, COLEGIOS Y LICEOS PÚBLICOS, Y LA CIRCULAR DE 18 DE MAYO DE 2004, RELATIVA A LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA LEY Nº 2004-228

En Francia no se rechaza el uso del velo tanto por su carga discriminatoria desde la óptica de la igualdad de género como por su contenido

religioso. Es decir, para Francia el velo se presenta como una expresión de una creencia religiosa que podría poner en peligro la idea gala de laicidad como elemento básico en las escuelas francesas.

El 15 de marzo de 2004 se aprueba la Ley nº 2004-228 en aplicación del principio de laicidad, sobre el uso de signos o atuendos que manifiesten una pertenencia religiosa en las escuelas, colegios y liceos públicos, por la cual se modificó el Código de Educación francés, pasando a introducirse el siguiente artículo: <<En las escuelas, colegios y liceos públicos, se prohíbe el uso de signos o atuendos a través de los cuales los alumnos manifiesten ostensiblemente una pertenencia religiosa. El reglamento interno establece que la puesta en práctica de un procedimiento disciplinario se verá precedida de una conversación con el alumno>>²¹.

Según varios autores, aquí no se persigue tanto la concreta forma de expresión de la fe consistente, en el caso del velo, en la obligación de la mujer de llevarlo en público, sino en la diferenciación con la que quiere significarse el creyente de esa fe y las consecuencias que se derivan de dicha diferenciación desde la perspectiva del Estado francés²².

La nueva ley pretende establecer por vez primera una normativa jurídica reguladora con carácter general sobre el uso de los signos religiosos en la escuela pública y además modificar la doctrina del Consejo de Estado invirtiendo los principios sentados por ésta: si anteriormente el uso de signos religiosos constituía un ejercicio legítimo de la libertad de conciencia de los alumnos siempre que no se acompañara de otros elementos conducentes al proselitismo, propaganda o de carácter reivindicativo, a partir de la Ley 2004-228 el uso de tales signos religiosos se prohíbe en sí mismo, de tal forma que el solo uso comportaría una diferenciación respecto a los demás basada en motivos religiosos: <<Los signos y atuendos que están

²¹<http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones_Periodicas/CDP/24/CDP_24_232.pdf> [con acceso el 22 de octubre de 2014].

²² Fraile Ortiz, M. (2005). Detrás del velo. Algunas actuaciones de las autoridades europeas sobre el uso del velo islámico en el ámbito educativo. *Cuadernos de Derecho Público*, 24, 207.

prohibidos son aquéllos cuyo uso lleva inmediatamente a que los alumnos sean reconocidos por su pertenencia religiosa (...)»²³.

En la Circular de 18 de mayo de 2004, relativa a la puesta en práctica de la Ley nº 2004-228 elaborada por el gobierno francés se contempla igualmente <<el conjunto de reglas que garantizan el respeto del principio de laicidad en las escuelas, colegios y liceos públicos>>, recogiendo de esta forma las cuestiones creadas al hilo de la utilización del velo islámico y que terminaron en contenciosos, a saber, que las convicciones religiosas de los alumnos no les dan el derecho a oponerse a una enseñanza concreta, que tampoco podrían oponerse a la obligación de asistencia ni a una cierta modalidad de examen, ni comprometer las normas de higiene y de seguridad del centro e igualmente que si bien pueden concederse permisos para ausentarse durante las fiestas religiosas más importantes que no coincidan con días de vacaciones, las solicitudes de ausencia sistemática o prolongada deben rechazarse si no pueden hacerse compatibles con la normal organización del centro escolar²⁴.

Tras analizar el caso francés en lo referente a la prohibición del velo en los ámbitos educativos, nos parece discutible que el uso del velo comprometa en sí mismo la laicidad de la enseñanza si no viene acompañado de otra serie de acciones que puedan ser definidas como propagandistas o proselitistas y que, por ende, perturben la normal convivencia de un centro escolar.

Prohibiendo el uso del velo en las niñas musulmanas residentes en Francia y/o francesas se quiso enviar un mensaje a la comunidad musulmana en Europa para que se adaptaran a la sociedad de acogida, una sociedad plural donde se pretende que todos tengan igual derecho a profesar sus creencias y donde se encuentra una clara separación entre lo público y lo privado.

Sin embargo, esta prohibición tajante, quizás respuesta a un miedo descontrolado en las tranquilas sociedades occidentales desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, haya sido una

²³ <http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones_Periodicas/CDP/24/CDP_24_232.pdf> [con acceso el 22 de octubre de 2014].

²⁴ Fraile Ortiz, M. Detrás del velo. Algunas actuaciones..., *op. cit.*, 211.

respuesta excesiva por parte del país cuna de la Ilustración y que además ha tenido repercusiones en otra dimensión velada tras la utilización del hiyab, como es la igualdad de género.

En este sentido, parece complicado negar la dimensión discriminatoria que representa el velo desde la óptica de la igual dignidad entre hombres y mujeres, pero su prohibición no tiene por qué ayudar de forma necesaria a la emancipación de la mujer. Legislar prohibiendo la presencia pública de las mujeres con velo y afirmando que está justificado ya que va en contra de los valores de nuestras sociedades occidentales puede tener como consecuencia cerrarles, la vía a la propia sociedad occidental, en especial si la prohibición se lleva a cabo en el todo el ámbito educativo, ya que es precisamente ahí donde las mujeres, en especial aquellas que sean hijas o esposas de hombres con discursos radicales del Islam, tendrán más fácil la convivencia con otras mujeres de diferentes sociedades, culturas y religiones y puedan aprender de sus valores de libertad.

3.2. UNA SENTENCIA EN EL REINO UNIDO: LA SENTENCIA DE 2 DE MARZO DE 2005 EN EL CASO R (SHABINA BEGUM) V. HEAD TEACHER AND GOVERNORS OF DENBIGH HIGH SCHOOL (2004), EWCA CIV 199

A continuación, analizaremos la decisión de un Tribunal de Apelación británico, el cual dio la razón a una estudiante musulmana quien, en ejercicio de su libertad religiosa, abogaba por vestir una túnica de cuerpo entero (jilbab) que dejaba solo al descubierto el rostro y las manos, lo cual no era permitido por el centro educativo al tener este una normativa interna propia de utilización de uniforme.

La estudiante, de nacionalidad británica y origen familiar en Bangladesh, alegó ante el juez haber sido expulsada de su centro educativo por negarse a usar el shalwar kamezee, nombre que se le da al uniforme de las estudiantes del colegio, que comparten ciertas creencias religiosas y con el que se pretenden cumplir los mandatos de su religión.

De esta forma, la estudiante no podía acudir al colegio ya que su uniforme no se adaptaba a la normativa interna del mismo y el colegio no lo permitía ya que la estudiante se empeñaba en acudir a clase con el jilbab.

Fue un caso que se alargó durante dos años y donde la pretensión de la alumna no pasaba por reincorporarse al colegio o conseguir una indemnización, sino que su intención última pasaba por una declaración en la cual se pusiera de manifiesto que se había vulnerado su libertad religiosa.

Si leemos la sentencia pertinente, observamos cómo la finalidad buscada por el colegio era organizar su centro de una forma adecuada, habida cuenta de la composición plural cultural y religiosa de su alumnado, y buscando la máxima integración de todos sus alumnos. Según el juez la alumna fue expulsada por motivos que afectaban a su derecho a manifestar en público su religión, por lo que el colegio estaba obligado a justificar los límites de su derecho fundamental que prevé las condiciones para que dicha limitación sea legítima. La expulsión de la alumna se ejecutó al constatar un rechazo por parte de la misma a cumplir las normativas internas del centro, sin valorar el conflicto que para la libertad de conciencia suponía acatar dichas normas²⁵.

Hay diferente jurisprudencia en el Reino Unido que aboga por que los centros tengan en cuenta las siguientes características a la hora de elaborar sus normativas: si los miembros de otros grupos religiosos (diferentes de los musulmanes más estrictos) desean manifestar libremente su religión o creencias llevando una indumentaria que no estuviera permitida por la política interna relativa al uniforme, y el efecto que pudiera tener para la política escolar de inclusión el uso por razones religiosas de una amplia variedad de vestimentas por parte de los estudiantes; igualmente, si es apropiado no hacer caso de las creencias de los musulmanes más extremistas, ya que a los musulmanes liberales se les permite adoptar un código indumentario de su elección; si es adecuado valorizar las preocupaciones expresadas en los testimonios aportados por el colegio, como razones de peso para prohibir a un estudiante su derecho a manifestar sus creencias a través de la indumentaria oficial del colegio; y si el colegio podría ser capaz de conciliar los intereses contrapuestos, es decir, mantener sus propias políticas sobre uniformes

²⁵ Fraile Ortiz, M. Detrás del velo. Algunas actuaciones...”, *op. cit.*, 215.

pero, además, conciliar su postura con la de aquellos demandantes que crean que ese uniforme no va en consonancia de sus propias creencias²⁶.

3.3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL ALEMÁN DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2003 (BVERFG, 2 BVR 1436/02)

Terminaremos este somero repaso con la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania por la cual se reconoció el derecho de una aspirante a profesora al uso del velo en la escuela pública cuando llevara a cabo sus labores docentes, sentencia elaborada en una coyuntura de total ausencia de leyes al respecto.

El Tribunal Constitucional Federal alemán tuvo que enfrentarse al recurso de amparo promovido por una profesora de origen afgano, nacionalidad alemana y religión musulmana, a quien se le denegó el ingreso en el servicio de educación primaria en el *Land* de Baden-Württemberg al ser considerada no apta para acceder a la función pública al negarse a dar clase sin el velo, siendo esta expresión de sus creencias religiosas²⁷.

El fallo del tribunal pondría el acento en su sentencia en que todas las resoluciones administrativas y judiciales que afirmaron que la aspirante era no apta para ejercer la labor docente en la función pública vulneraron su derecho al igual acceso a la misma y a no ser discriminada por razón de religión en dicho acceso.

Para el Tribunal, que una profesora pueda llevar o no el velo mientras lleva a cabo sus funciones docentes en las escuelas debe ser regulado previamente por cada uno de los *Länder* alemanes, sin que de esta forma las autoridades educativas puedan responder de forma directa a la misma apelando el posible peligro para otros principios y valores constitucionales que derivarían de la mera presencia de la maestra en

²⁶ *Ibidem*, 219.

²⁷ <<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-31254224.html>> [con acceso el 13 de mayo de 2014].

clase con la cabeza cubierta, no existiendo actividad de adoctrinamiento por su parte²⁸.

De ello se deriva que para este tribunal no resulta inconstitucional establecer dicha limitación de forma legal e igualmente que los diferentes *Länder* pueden llegar a regulaciones muy diferentes entre sí tras tener en cuenta su propia idiosincrasia, esto es, sus tradiciones escolares, su tipología de población y sus confesiones religiosas o culturas y su mayor o menor arraigo religioso²⁹.

Tras analizar la propia sentencia podemos inferir que en este caso ha existido una injerencia por parte de la comunidad educativa hacia la aspirante a profesora en su derecho fundamental a ejercer la libertad religiosa que debería haber sido acompañada de una justificación mucho más desarrollada. A juicio del Tribunal, en este caso no bastaba con que la conducta reprochada a la recurrente “pudiera” interferir con otros derechos constitucionalmente garantizados, sino que dicha “tensión” fuera comprobable. En ese caso, además, añade la sentencia, sería preciso la figura del legislador ya que, de lo contrario, dicha medida podría ser tildada de desproporcionada.

4. RECIENTE POLÉMICA EN ESPAÑA

No existe una normativa estatal unificada que regule específicamente el uso del velo islámico en los centros de enseñanza secundaria en España, por lo que la decisión recae en gran medida en los reglamentos internos de cada centro, según su Reglamento de Organización y Funcionamiento del Centro (ROFC) o en los reglamentos de convivencia de la Comunidad Autónoma correspondiente. Por ejemplo, en la

²⁸ Sobre este tema, véase: Rosell, J. La cuestión del velo islámico y la vestimenta religiosa en la República Federal de Alemania. En Motilla de la Calle, A. (2009). *El pañuelo islámico en Europa*. Marcial Pons. Madrid, 171-204.

²⁹ Martín Vida, M. Á. y Müller-Grune, S. (2004). ¿Puede una maestra portar durante las clases en una escuela pública un pañuelo en la cabeza por motivos religiosos? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 24 de septiembre de 2003, caso *Ludin*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 324.

comunidad de La Rioja algunos institutos han regulado el tema en su ROFC³⁰.

En la práctica, algunos centros optan por prohibir el uso de cualquier prenda que cubra la cabeza (gorras, capuchas, pañuelos) salvo excepciones expresas, lo que afecta al uso del hiyab. Por ejemplo, el IES Sagasta de Logroño ha instaurado una norma por la que “no se permite cubrirse la cabeza” al entrar al aula.

Esta situación ha generado controversia. Por un lado, se defiende la autonomía de los centros para fijar sus normas de convivencia; por otro, se advierte de que tales restricciones pueden vulnerar derechos fundamentales como la libertad religiosa y el derecho a la educación.

Asociaciones de inmigrantes y de mujeres musulmanas se han pronunciado contra estas prohibiciones, considerándolas discriminatorias. Por ejemplo, en este caso concreto de La Rioja, varias asociaciones denunciaron que impedir la entrada a alumnas que llevan hiyab era “un elemento de discriminación”, y han conseguido reunir 11.000 firmas que entregaron a la Consejería de Educación³¹.

5. A MODO DE REFLEXIÓN

Tras el estudio de los casos anteriores que nos pueden servir para conocer la forma de afrontar el tema del velo islámico en nuestras fronteras europeas podemos concluir que la manifestación pública de esta prenda de vestir es para las autoridades europeas, en ocasiones, la expresión última de una religión, la musulmana, intolerante y cerrada que socava los valores occidentales, concretamente el valor de la laicidad entendida

³⁰ https://elpais.com/espana/2025-10-15/una-estudiante-a-la-que-prohiben-llevar-velo-islamico-en-un-instituto-de-logrono-presenta-11000-firmas-de-protesta.html?utm_source=chatgpt.com [con acceso el 26 de octubre de 2025] // https://www.eldebate.com/educacion/20250910/acusan-instituto-logrono-impedir-entrada-velo-islamico-rioja-defiende-ajusta-derecho_333017.html?utm_source=chatgpt.com [con acceso el 26 de octubre de 2025].

³¹ https://elpais.com/espana/2025-10-15/una-estudiante-a-la-que-prohiben-llevar-velo-islamico-en-un-instituto-de-logrono-presenta-11000-firmas-de-protesta.html?utm_source=chatgpt.com [con acceso el 26 de octubre de 2025].

como la moderna concepción de separación entre Iglesia y Estado, el valor de la libertad religiosa de los demás que exige admitir que el otro tenga otra creencia, y el valor del juego democrático que admite sujetos plurales que defienden sus particulares concepciones sobre sociedad, enseñanza y religión, asumiendo no tener la razón unívoca al respecto³².

En Francia, como hemos visto, la prohibición del velo pretendía defender el principio de laicidad en la escuela pública, si bien es probable que detrás de las medidas adoptadas se esconda algo más en relación con una determinada visión del Islam como tradición cultural y religiosa. Igualmente, creemos que las propias comunidades musulmanas en Europa deben reflexionar sobre cuál es su papel dentro de las sociedades plurales y democráticas occidentales donde han decidido hacer sus proyectos de vida³³.

Y, por otra parte, se debe pedir cautela a los gobiernos y legisladores, ya que medidas unilaterales y carentes de diálogo no parecen la mejor forma de construir un futuro de convivencia intercultural. Ahora bien, el carácter diferenciador de una medida puede tener una causa justificada de forma objetiva cuando la finalidad de la misma es legítima, la medida se adecua a dicha finalidad y es necesaria ante la ausencia de otras soluciones.

En este contexto podría entenderse la prohibición, como se ha llevado a cabo en varios centros europeos, del uso del *burka* (túnica que cubre en su totalidad el cuerpo femenino, incluido el rostro), ya que con tal medida se ponía de manifiesto la necesidad de comunicación recíproca clara, la identificación de las alumnas y una mayor facilidad para seguir los cursos académicos. En este caso, la medida conseguía dichas finalidades y no había otras soluciones posibles³⁴.

Es curioso observar cómo la cuestión de la igualdad de género queda relegada a los análisis del conflicto desde una óptica única de la libertad

³² Fraile Ortiz, M. Detrás del velo. Algunas actuaciones..., *op. cit.*, 225.

³³ Scheffer, P. ¿La Troya del Islam? *El País*, 3 de abril de 2005.

Disponible online en: <http://elpais.com/diario/2005/04/03/domingo/1112499031_850215.html> [con acceso el 3 de septiembre de 2014].

³⁴ <<http://www.senat.fr/rapsen.html>> [con acceso el 23 de septiembre de 2014].

religiosa. Al menos desde el punto de vista de las autoridades europeas, las pocas alusiones a la discriminación de la mujer oculta tras el velo de ninguna forma canalizan el análisis en esta cuestión y cuando es así incurrir en contradicciones importantes al defender las medidas adoptadas desde una supuesta alianza con la mujer y su “liberación”, sin percatarse de que las mismas no contribuyen de forma necesaria al bien de aquélla.

Y es que con la prohibición del velo, el objeto y su portadora pasan a ser elementos instrumentalizados: el primero se cosifica y pasa a ser seña de identidad y de reivindicación religiosa en manos de los hombres, mientras que la mujer pasa a un segundo plano dentro del colectivo musulmán, donde el género masculino ocupa históricamente el papel preeminente. En este sentido, creemos que en Occidente en numerosas ocasiones se confunde el velo desde la perspectiva de discriminación de la mujer con la mejor forma de combatirlo. De hecho, la prohibición del uso del velo en la escuela pública puede hacer florecer escuelas privadas musulmanas donde la mujer no tendrá la posibilidad de elección ya que su uso podría ser obligatorio, lo que aún podría ser más grave en un entorno cerrado de radicalismo musulmán³⁵.

Desde estas líneas abogamos por una Europa que legisle para intentar conciliar los distintos intereses confrontados, es decir, los de las sociedades de acogida en la que la población migrante debe integrarse, los de las propias mujeres que han venido (o nacido) para quedarse (o vivir) y los de los colectivos donde estas mujeres encuentran (al menos parte de) su identidad. Una solución que pase por el cumplimiento de todas las necesidades de todas las partes, sin renunciar a las diversas identidades. Obligar a una mujer inmigrante a que renuncie a diferentes elementos que conforman su identidad sería nefasto para las propias mujeres y también para el colectivo inmigrante e igualmente para la sociedad de acogida.

De esta forma, estaríamos generando un perjuicio para la mujer y una frustración en su colectivo, con lo cual el proceso de integración de la

³⁵ Pajares, M. El velo islámico: mediación frente a prohibición”, *El País*, 13 de enero de 2004. Disponible online en: http://elpais.com/diario/2004/01/13/opinion/1073948409_850215.html [con acceso el 3 de septiembre de 2014].

población migrante en la sociedad de acogida se haría mucho más complicado. Igualmente, exigir a nuestras sociedades occidentales que renuncien a la defensa de algunos de sus valores primordiales de libertad, de estados democráticos y plurales, por el empeño de la sociedad inmigrante de imponer otras reglas de juego sobre las relaciones entre Estado y religión o entre religiones, sería absolutamente nefasto para todas las partes y, en especial, para las sociedades de acogida y sus instituciones³⁶.

6. REFERENCIAS

http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones_Periodicas/CDP/24/CDP_24_232.pdf> [con acceso el 22 de octubre de 2014].

https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue//Trat_lisboa.pdf> [con acceso el 13 de junio de 2014].

https://elpais.com/espana/2025-10-15/una-estudiante-a-la-que-prohiben-llevar-velo-islamico-en-un-instituto-de-logrono-presenta-11000-firmas-de-protesta.html?utm_source=chatgpt.com [con acceso el 26 de octubre de 2025]

https://www.eldebate.com/educacion/20250910/acusan-instituto-logrono-impedir-entrada-velo-islamico-rioja-defiende-ajusta-derecho_333017.html?utm_source=chatgpt.com [con acceso el 26 de octubre de 2025].

https://elpais.com/espana/2025-10-15/una-estudiante-a-la-que-prohiben-llevar-velo-islamico-en-un-instituto-de-logrono-presenta-11000-firmas-de-protesta.html?utm_source=chatgpt.com [con acceso el 26 de octubre de 2025].

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/cdfue.t3.html> [con acceso el 2 de septiembre de 2014].

<http://www.senat.fr/rapsen.html>> [con acceso el 23 de septiembre de 2014].

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-31254224.html>> [con acceso el 13 de mayo de 2014].

<http://svida.com/coran/el-sagrado-coran-y-su-interpretacion-comentada/710-sura-33-al-ahzab-los-confederados.html>> [con acceso el 1 de octubre de 2014].

De Lucas Martín, J. (2003). Inmigración y globalización: acerca de los presupuestos de una política de inmigración. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, 1, 1-28.

³⁶ Scheffer, P. ¿La Troya del Islam?", *op. cit.*

Disponible on line en:

<<http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numerol/delucas.pdf>> [con acceso el 3 de julio de 2014].

- Faggiani, V. (2011). La integración cultural de los inmigrantes en la Unión Europea. La controvertida cuestión del velo islámico. En García Castaño, F. J. y Kressova, N. (coords.). *Actas del I Congreso Internacional sobre migraciones en Andalucía*, Instituto de Migraciones, Granada.
- Fraile Ortiz, M. (2005). Detrás del velo. Algunas actuaciones de las autoridades europeas sobre el uso del velo islámico en el ámbito educativo. *Cuadernos de Derecho Público*, 24, 207.
- Martín Vida, M. Á. y Müller-Grune, S. (2004). ¿Puede una maestra portar durante las clases en una escuela pública un pañuelo en la cabeza por motivos religiosos? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 24 de septiembre de 2003, caso *Ludin*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, p. 324.
- Pajares, M. (2004). El velo islámico: mediación frente a prohibición. *El País*, 13 de enero de 2004. Disponible online en: http://elpais.com/diario/2004/01/13/opinion/1073948409_850215.html> [con acceso el 3 de septiembre de 2014].
- Rodríguez Hernández, J. A. (2006). El velo islámico. *Clepsydra*, 5, p. 168.

- Rosell, J. (2009). La cuestión del velo islámico y la vestimenta religiosa en la República Federal de Alemania. En Motilla de la Calle, A. *El pañuelo islámico en Europa*. Marcial Pons. Madrid, 171-204.
- Scheffer, P. (3 de diciembre de 2005). ¿La Troya del Islam? *El País*. Disponible online en:
<http://elpais.com/diario/2005/04/03/domingo/1112499031_850215.html>
[con acceso el 3 de septiembre de 2014].

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND ALGORITHMIC MEDIATION: DEMOCRATIC CITIZENSHIP IN POLITICAL SYSTEMS

JESUS M BENITEZ-BALEATO

Universidade de Santiago de Compostela

1. INTRODUCTION

The advent of artificial intelligence (AI) marks a profound transformation in how citizens interact with political systems, fundamentally altering the informational foundations upon which democratic governance rests (König & Wenzelburger, 2020). As AI systems increasingly mediate political information flows, facilitate decision-making, and reshape civic engagement patterns, questions arise about the sustainability of core democratic values including accountability, equality, and citizen agency (Jungherr, 2023). This discussion examines how AI reconfigures citizen-political system relationships and explores implications for democratic governance.

The relationship between citizens and political systems has historically involved direct and indirect representation, deliberation, and accountability. However, the insertion of algorithmic intermediaries introduces dynamics warranting careful examination (Novelli & Sandri, 2024). Technology corporations now occupy positions of significant political influence without corresponding democratic legitimacy (Jungherr, 2023), while AI-driven systems shape what information reaches citizens, how preferences form, and what engagement modes are available.

This transformation is neither technologically determined nor uniformly negative (König & Wenzelburger, 2020). Democratic implications depend substantially on implementation choices, governance frameworks, and specific applications. Purpose-built democratic AI systems, such as Mass Online Deliberation platforms -described below-, demonstrate

potential for enhancing participation (Rymon, 2025), while commercial AI systems optimized for engagement metrics pose substantial risks to accountability, equality, and autonomy (Jungherr, 2023).

The central argument is that AI reconfigures citizen-political relationships by inserting algorithmic intermediaries that alter information flows and shift power toward technology corporations and technically literate elites (Wright, 2025). This has predominantly negative implications for democratic accountability through reduced transparency (Busuioc, 2021), for political equality through cognitive stratification and algorithmic bias (Wright, 2025), and for citizen agency through erosion of epistemic autonomy (Coeckelbergh, 2022). However, these outcomes appear contingent on governance choices rather than technologically determined, suggesting proactive policy interventions can mitigate risks while harnessing AI's potential benefits (König & Wenzelburger, 2020).

1.1. THE DIGITAL TRANSFORMATION AND THEORETICAL CONSIDERATIONS

Digital technology integration into political life has accelerated dramatically (Novelli & Sandri, 2024). Social media platforms have become primary venues for political discourse, while algorithmic systems curate information, shape narratives, and facilitate mobilization (Jungherr, 2023). AI amplifies these trends through unprecedented scale and sophistication in content curation, behavioral prediction, and automated decision-making (Cupać et al., 2024).

This raises fundamental questions about political agency in algorithmically mediated environments (Coeckelbergh, 2022). Traditional democratic theory assumes citizens possess epistemic autonomy—capacity to form political beliefs through critical engagement with diverse information sources. However, when algorithmic systems determine what information reaches citizens and create personalized political realities, conditions for epistemic autonomy are substantially altered (Coeckelbergh, 2022).

The concept of cognitive stratification emerges as particularly relevant (Wright, 2025). This refers to informational castes within democratic societies, wherein differential capacity to navigate AI systems creates

new political inequalities. Unlike traditional inequalities based on economic resources, cognitive stratification operates through epistemic fluency—ability to understand, interrogate, and utilize algorithmic systems for political purposes (Wright, 2025). Additionally, theories of algorithmic governance illuminate how power shifts when decision-making authority moves to automated systems, creating accountability deficits that challenge democratic oversight mechanisms (Busuioc, 2021).

2. CONCEPTUAL FRAMEWORK: UNDERSTANDING ALGORITHMIC MEDIATION

To analyze how AI reconfigures citizen-political relationships, we must establish a conceptual framework for understanding algorithmic mediation in democratic contexts (Jungherr, 2023).

2.1. TYPES OF AI SYSTEMS AND DEPLOYMENT CONTEXTS

AI systems relevant to democratic governance span broad applications (Novelli & Sandri, 2024). Algorithmic content curation systems determine what political information users encounter based on engagement predictions (Jungherr, 2023). Predictive analytics systems forecast political behavior and optimize campaign strategies (Cupać et al., 2024). Automated decision-making systems handle administrative functions from welfare determinations to criminal justice assessments, raising concerns about bias and accountability (Busuioc, 2021). Large Language Models can generate persuasive content at scale, fundamentally altering political communication economics (Coeckelbergh, 2022).

Democratic implications vary substantially across deployment contexts (König & Wenzelburger, 2020). Commercial AI systems optimized for engagement produce negative externalities for democratic processes (Jungherr, 2023). Government AI systems raise concerns regarding due process and equal treatment (Busuioc, 2021). Purpose-built democratic AI systems demonstrate more positive potential, though even these require careful governance to ensure they serve democratic values (Rymon, 2025; König & Wenzelburger, 2020).

2.2. POWER DYNAMICS IN ALGORITHMIC MEDIATION

Technology corporations that control algorithms mediating political discourse exercise substantial influence without corresponding democratic accountability (Jungherr, 2023). These entities determine what information circulates, what voices are amplified, and what engagement modes are available, effectively functioning as quasi-governmental actors (Novelli & Sandri, 2024).

This power asymmetry extends to those with technical expertise and epistemic fluency (Wright, 2025). Capacity to understand algorithmic systems and leverage them for political purposes becomes political capital, creating stratifications based on technical literacy. Those possessing epistemic fluency navigate algorithmic environments more effectively and exercise unavailable influence to less sophisticated citizens (Wright, 2025).

3. MECHANISMS OF RELATIONSHIP RECONFIGURATION

AI transforms citizen-political system relationships through interconnected mechanisms fundamentally altering democratic participation, representation, and accountability (Rymon, 2025).

3.1. ALTERED INFORMATION FLOWS AND EPISTEMIC ENVIRONMENTS

The most significant mechanism is information flow alteration (König & Wenzelburger, 2020). Algorithmic curation disrupts traditional democratic communication in multiple ways. Recommendation algorithms create personalized information environments, generating epistemic bubbles wherein citizens encounter limited viewpoints (Coeckelbergh, 2022). This fragments the public sphere, undermining shared informational foundations for democratic deliberation (König & Wenzelburger, 2020).

Algorithmic curation prioritizes engagement over accuracy or civic importance (Jungherr, 2023). Content provoking emotional responses receives amplification, while nuanced analysis receives less visibility, creating systematic distortions shaping citizen understanding (König &

Wenzelburger, 2020). Scale and speed enable new manipulation forms—coordinated inauthentic behavior, computationally amplified propaganda, and microtargeted disinformation deployed at unprecedented sophistication (Cupać et al., 2024).

3.2. TECHNOLOGY CORPORATIONS AS INTERMEDIARIES AND EPISTEMIC POWER CONCENTRATION

Technology corporations now occupy central positions in political communication, functioning as digital public sphere gatekeepers (Novelli & Sandri, 2024). Unlike traditional media facing regulatory obligations, these platforms operate with minimal democratic accountability (Jungherr, 2023). Content moderation determines permissible speech, algorithmic design shapes discourse, and business model decisions produce systemic effects on political culture (König & Wenzelburger, 2020).

AI systems collect vast data about citizens, creating asymmetric information relationships wherein platforms know far more about citizens than citizens know about platform operations (Wright, 2025). Actors with comprehensive data access can identify persuasion targets precisely, craft optimally effective messages, and monitor impact real-time. The proprietary nature of many AI systems prevents meaningful scrutiny, compromising democratic oversight capacity (Busuioc, 2021).

3.3. TRANSFORMATION OF CITIZEN ROLES AND EPISTEMIC DEPENDENCY

Traditional democratic theory conceptualizes citizens as active agents forming preferences through critical reflection (Rymon, 2025). Algorithmic mediation shifts these roles concerningly. Citizens increasingly function as data providers feeding predictive systems (Rymon, 2025). Political engagement becomes less about autonomous action and more about responses to algorithmically designed choice architectures (Coeckelbergh, 2022). This role transformation has legitimacy implications—when citizens perceive themselves as subjects of algorithmic manipulation rather than autonomous agents, political efficacy declines (Coeckelbergh, 2022).

Epistemic dependency—erosion of citizens’ capacity to form independent political judgments—emerges as a critical concern (Coeckelbergh, 2022). As AI systems assume responsibility for information filtering and recommendation, citizens may become less inclined to engage in critical evaluation. This epistemic dependency enables manufactured consent wherein algorithmic adjustments shape political preferences without citizens’ awareness (Jungherr, 2023).

4. IMPACTS ON DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY

AI’s reconfiguration of citizen-political relationships has substantial implications for democratic accountability—citizens’ capacity to hold governments and powerful actors responsible (Busuioc, 2021).

4.1. TRANSPARENCY DEFICITS AND ERODED OVERSIGHT

A primary accountability challenge arises from AI system opacity (Busuioc, 2021). Many algorithms operate as “black boxes” inaccessible to scrutiny due to technical complexity, proprietary protection, and dynamic learning (Busuioc, 2021). When administrative decisions are algorithmically influenced, affected citizens struggle to understand decision bases, preventing meaningful review and contestation (Busuioc, 2021).

AI systems challenge traditional oversight mechanisms (Busuioc, 2021). Elected representatives lack technical expertise for meaningful evaluation. Regulatory agencies struggle with information asymmetries and rapid technological change (Busuioc, 2021). When algorithmic systems mediate political communication, coordinated campaigns can manipulate information flows with considerable sophistication (Cupać et al., 2024). Moreover, the shift from deliberation to design—programming decision criteria into automated systems—moves critical political choices to stages receiving less scrutiny (Rymon, 2025).

4.2. RESPONSIVENESS AND GOVERNANCE MECHANISMS

Democratic accountability requires that political systems remain responsive to citizen needs and preferences (König & Wenzelburger, 2020). AI’s impact on responsiveness is ambiguous. On one hand, real-

time data collection and analysis could enable more responsive governance by providing immediate feedback on citizen concerns and policy impacts (Busuioc, 2021). AI systems could enhance democratic participation by lowering barriers to engagement and facilitating large-scale deliberation (Rymon, 2025).

On the other hand, the shift toward technocratic governance—wherein algorithmically optimized solutions displace political deliberation—may reduce genuine responsiveness (König & Wenzelburger, 2020). When policy choices are framed as technical optimization problems rather than value-laden political decisions, the space for democratic input narrows (Busuioc, 2021). The mediation of citizen-government communication by corporate platforms creates additional concerns, as responsiveness becomes contingent on platform design choices and business model incentives rather than democratic principles (Jungheer, 2023; Novelli & Sandri, 2024).

Addressing these accountability challenges requires robust governance frameworks specifically designed for AI systems in democratic contexts (Busuioc, 2021). Several approaches have been proposed and, in some cases, implemented (Egumenovska, 2023). Transparency requirements mandate disclosure of algorithmic systems' basic logic, data sources, and performance metrics, enabling external scrutiny without necessarily revealing proprietary details (Busuioc, 2021). Algorithmic impact assessments, analogous to environmental impact assessments, require proactive evaluation of potential social and political effects before deployment (Busuioc, 2021).

External audits by independent experts can verify algorithmic systems' compliance with legal requirements, detect biases, and assess performance across demographic groups (Busuioc, 2021). The establishment of oversight bodies with technical expertise and enforcement authority could address capacity limitations in traditional regulatory agencies (Busuioc, 2021). More radical proposals include treating epistemic infrastructure as a public good subject to democratic governance, establishing rights to adversarial interfaces enabling users to understand and contest algorithmic recommendations, and requiring standardized cognitive provenance documenting how information and

recommendations are generated (Wright, 2025). The European Union’s approach to trustworthy AI, emphasizing human-centricity, transparency, and accountability, represents one model for comprehensive governance frameworks (Egumenovska, 2023).

5. IMPACTS ON POLITICAL EQUALITY

Political equality—that citizens should have equal participation opportunities and equal standing before institutions—faces substantial challenges from AI-mediated politics (Wright, 2025).

5.1. COGNITIVE STRATIFICATION AND DIGITAL DIVIDES

Cognitive stratification—informational castes based on differential capacity to navigate AI systems—emerges as particularly concerning (Wright, 2025). Citizens with technical literacy, statistical knowledge, and access to AI capabilities can engage with political systems more effectively than those lacking such resources (Wright, 2025). They understand how algorithmic systems shape information flows, anticipate and adapt to algorithmic behavior, and leverage AI tools to amplify political messages and mobilize supporters. This creates inequality wherein average participants face cognitive environments shaped by epistemic architectures they don’t fully comprehend (Wright, 2025).

This stratification is compounded by economic dimensions (Wright, 2025). Those with financial resources can purchase access to sophisticated AI capabilities, proprietary data, and expert services unavailable to less affluent citizens. The transformation of knowledge into a rent-generating asset, stratified by API access and skills, advantages resourced actors while disadvantaging grassroots movements and ordinary citizens (Wright, 2025).

Digital divides extend beyond access to technology to encompass critical awareness and digital media literacy (Novelli & Sandri, 2024). Citizens who lack understanding of how digital technologies operate, what data is collected about them, or how their online behavior influences algorithmic recommendations face compounding disadvantages (Wright, 2025). They are simultaneously more vulnerable to

manipulation and less able to effectively participate in digitally mediated political spaces (Coeckelbergh, 2022).

5.2. ALGORITHMIC BIAS AND DISCRIMINATORY OUTCOMES

AI systems trained on historical data inevitably reflect and can perpetuate existing biases and discrimination (Busuioc, 2021). Algorithms used in administrative decision-making, from welfare benefit determinations to criminal justice risk assessments, have demonstrated systematic biases against marginalized demographic groups (Busuioc, 2021). When AI systems inform or automate governmental decisions, these biases become embedded in state operations, creating unequal treatment by government systems that violates principles of political equality (Busuioc, 2021).

The mechanisms of algorithmic bias are multiple (Busuioc, 2021). Historical data reflecting discriminatory practices trains AI systems to replicate those practices. Proxy variables that correlate with protected characteristics enable indirect discrimination even when explicit consideration of race, gender, or other attributes is prohibited. Biased sampling, wherein training data underrepresents certain groups, produces systems that perform poorly for marginalized populations. Feedback loops amplify initial biases as algorithmic outputs influence future data collection (Busuioc, 2021).

Marginalized groups face particular vulnerabilities to algorithmic discrimination (Busuioc, 2021). Communities with higher historical rates of criminal justice contact may be overrepresented in crime prediction systems, creating self-fulfilling prophecies as increased surveillance generates more enforcement data (Busuioc, 2021). Groups with less digital engagement may be invisible to systems trained primarily on online behavior, reducing their political representation (Jungherr, 2023). Communities with lower average digital literacy face greater difficulty contesting algorithmic decisions that adversely affect them (Wright, 2025).

5.3. DIFFERENTIAL ACCESS, REPRESENTATION, AND MITIGATION POTENTIAL

AI's impact on political participation opportunities varies substantially across demographic groups (Novelli & Sandri, 2024). While digital technologies can lower barriers to information access and expression, particularly benefiting those with lower incomes or geographic isolation (Novelli & Sandri, 2024), they simultaneously create new barriers. Time constraints, lack of expertise, and limited device access create unequal participation opportunities in digitally mediated political spaces (Wright, 2025).

The design of AI systems and digital platforms often reflects the priorities and perspectives of their creators, who tend to be drawn from relatively narrow demographic and socioeconomic segments (Busuioc, 2021). This can result in systems that work well for their designers' communities while poorly serving others. Voice recognition systems that perform less accurately for women and racial minorities, user interfaces that assume particular forms of literacy and cultural knowledge, and recommendation systems trained primarily on data from privileged populations all create differential access challenges (Busuioc, 2021).

Political representation itself is affected by AI systems that shape which voices receive visibility and influence (Jungherr, 2023). Algorithms that prioritize engagement may systematically advantage certain communication styles or perspectives while disadvantaging others (Coeckelbergh, 2022). The concentration of AI capabilities among financially advantaged actors limits the influence available to marginalized populations and grassroots movements (Wright, 2025). AI systems that reduce diverse voices and perspectives in favor of simplified, polarized narratives that generate engagement can undermine the representation of complex minority viewpoints (Jungherr, 2023).

Despite these concerning trends, AI also presents some opportunities for enhancing political equality (Novelli & Sandri, 2024). Digital technologies can democratize access to political platforms and foster inclusivity in the public sphere by reducing barriers to political communication and organization (Novelli & Sandri, 2024). AI tools could potentially help citizens navigate complex policy information, facilitate participation for those with disabilities, or enable large-scale engagement

that includes voices traditionally excluded from elite deliberation (Rymon, 2025).

Mass online deliberation platforms specifically designed to promote equal participation demonstrate AI's potential for enhancing equality (Rymon, 2025). Systems that actively surface minority viewpoints, facilitate constructive dialogue across demographic divides, and provide scaffolding for political engagement could counteract some inequalities present in traditional political spaces (Rymon, 2025). However, realizing this positive potential requires intentional design choices, substantial resource investment, and governance frameworks that prioritize equality over engagement or profit maximization (König & Wenzelburger, 2020). Enhanced digital media literacy initiatives could mitigate cognitive stratification by equipping citizens with skills to navigate algorithmic environments critically and effectively (Wright, 2025). Public investment in universal broadband access, digital devices, and technology education could reduce material digital divides (Novelli & Sandri, 2024). Regulatory requirements for algorithmic fairness, bias auditing, and equal treatment could prevent discrimination from becoming embedded in governmental and commercial AI systems (Busuioc, 2021).

6. IMPACTS ON CITIZEN AGENCY

Citizen agency—capacity to exercise autonomous political action—constitutes a fundamental democratic prerequisite (Coeckelbergh, 2022). AI's impact raises profound concerns about democratic citizenship sustainability.

6.1. EROSION OF EPISTEMIC AUTONOMY AND CRITICAL THINKING

At citizen agency's core lies epistemic autonomy—capacity to form beliefs through critical evaluation rather than manipulation (Coeckelbergh, 2022). AI systems threaten this through multiple mechanisms. Recommendation algorithms create epistemic bubbles reducing information diversity (Coeckelbergh, 2022). Microtargeted messaging exploits psychological vulnerabilities (Cupać et al., 2024). Generative AI

enables synthetic media creation undermining citizens' confidence in distinguishing truth from falsehood (Coeckelbergh, 2022).

Related concerns involve “pacification of cognition”—critical thinking displacement by algorithmic curation (Wright, 2025). As AI systems perform informational labor, citizens may become less inclined to engage in critical evaluation (Coeckelbergh, 2022). When algorithmic systems replace human judgment in determining what issues merit attention, democratic agency becomes constrained by predetermined choice architectures (Coeckelbergh, 2022).

6.2. AUTONOMY, MANIPULATION, AND COLLECTIVE ACTION

Citizen autonomy encompasses not only belief formation but also preference formation and action selection (Coeckelbergh, 2022). AI systems influence both through sophisticated behavioral prediction and choice architecture design (Cupać et al., 2024). Citizens are increasingly reduced to passive responders whose choices are influenced by algorithmic outputs designed to elicit particular behaviors (Rymon, 2025). The manipulation of digital advertising, surveillance, and personalized messaging shapes preferences in ways that may not align with citizens' reflective values or interests (Jungheer, 2023).

The question of voluntariness becomes central to evaluating democratic legitimacy in algorithmically mediated environments (Coeckelbergh, 2022). When citizens' political preferences and actions result substantially from subconscious manipulation rather than conscious deliberation, the extent to which they reflect genuine autonomous choice becomes questionable (Coeckelbergh, 2022). This is not to suggest that all influence on preferences constitutes problematic manipulation—political socialization, education, and persuasion have always shaped preferences. However, the scale, sophistication, and opacity of algorithmic influence operations raise concerns about whether contemporary preference formation processes meet democratic legitimacy standards (Coeckelbergh, 2022).

The reduction of citizens from active decision-makers to data points feeding predictive systems also affects political efficacy—citizens'

sense that their participation matters and that they can influence political outcomes (Rymon, 2025). When political engagement is perceived as futile because algorithmic systems have already determined outcomes, mobilization becomes more difficult and democratic vitality declines (Coeckelbergh, 2022).

AI's impact on collective action capacity is ambiguous (Jungherr, 2023). Digital technologies and AI can facilitate mobilization by improving communication among activists, reducing coordination costs, and enabling rapid organization of protests and campaigns (Novelli & Sandri, 2024). Social media platforms have demonstrably enabled movements that might have struggled to organize through traditional channels, particularly in contexts where state surveillance limits offline organization (Jungherr, 2023).

However, algorithmic mediation simultaneously makes collective action more difficult in certain respects (Rymon, 2025). The disaggregation of public reason—the fragmentation of shared deliberative spaces—complicates the development of unified political movements (Rymon, 2025). When citizens occupy separate epistemic bubbles with limited interaction, building coalitions across different communities becomes more challenging (Coeckelbergh, 2022). Algorithmic systems that optimize for individual engagement rather than collective deliberation may systematically undermine solidarity formation (Jungherr, 2023).

Moreover, the same tools that enable grassroots mobilization can be used to suppress or co-opt movements (Jungherr, 2023). Surveillance capabilities allow authorities to identify protest organizers and disrupt coordination. Algorithmic content moderation can limit the visibility of activist messages (Jungherr, 2023). Computational propaganda and inauthentic amplification can flood information spaces with noise, making genuine grassroots messages difficult to distinguish from manufactured content (Cupać et al., 2024).

The reorganization of political agency through algorithmic mediation fundamentally alters how citizens engage in democratic processes (Rymon, 2025). The erosion of question formation habits—the capacity to identify

what issues merit political attention and what questions should be asked—shifts agenda-setting power away from citizens toward those who control algorithmic systems (Wright, 2025). This represents a profound transformation in the distribution of democratic power (Rymon, 2025).

7. DISCUSSION

The evidence reveals a complex picture of AI's democratic implications (König & Wenzelburger, 2020). While technological determinism should be rejected, clear patterns emerge warranting serious concern alongside recognition of contingent factors shaping how AI affects democracy.

7.1. RECONCILING DIVERGENT ASSESSMENTS AND TECHNOLOGICAL DETERMINISM

Literature presents apparently conflicting assessments (König & Wenzelburger, 2020). These divergences reconcile through attention to contextual factors. Specific AI applications matter substantially—purpose-built democratic systems demonstrate different characteristics than commercial systems optimized for engagement (Rymon, 2025; Jungherr, 2023). Implementation and governance conditions shape outcomes significantly—appropriate frameworks enable benefits while mitigating risks (Busuioc, 2021; Egumenovska, 2023). Differential impacts across populations require nuanced assessment, as AI may simultaneously enhance access for some while exacerbating inequality for others (Wright, 2025; Novelli & Sandri, 2024).

Evidence strongly supports that AI's negative implications are contingent on social choices rather than technologically determined (König & Wenzelburger, 2020). The same technologies can support or undermine democratic values depending on design, business models, and regulatory frameworks. This implies struggles over AI governance are fundamentally political rather than merely technical (Jungherr, 2023). Technology corporations advocate self-regulation, while civil society calls for stronger regulation and rights protection (Egumenovska, 2023).

7.2. EPISTEMIC INFRASTRUCTURE AND RESEARCH LIMITATIONS

A key insight concerns epistemic infrastructure’s political significance—systems through which knowledge is produced, validated, and disseminated (Wright, 2025). AI systems have become central epistemic infrastructure components, yet remain largely under private control governed by commercial objectives (Jungherr, 2023). This raises whether epistemic infrastructure should be treated as a public good subject to democratic governance (Wright, 2025). Alternative models include platform cooperatives, public options providing algorithmic services, or regulatory frameworks imposing fiduciary obligations on platforms (Novelli & Sandri, 2024).

Several limitations warrant acknowledgment (Egumenovska, 2023). Existing scholarship’s predominantly theoretical nature means many claims rest on logical analysis rather than comprehensive empirical evidence (König & Wenzelburger, 2020). Geographic limitations constrain generalizability, with less attention to non-Western contexts (Cupać et al., 2024). Methodological challenges include proprietary system opacity preventing external research, rapid technological change, and difficulty isolating AI’s specific effects (Busuioc, 2021; König & Wenzelburger, 2020).

Future research should prioritize empirical studies examining deployed AI systems’ actual impacts (Egumenovska, 2023). Comparative research examining different governance frameworks could inform policy (Busuioc, 2021). Longitudinal studies tracking AI’s evolving implications would address uncertainties (Jungherr, 2023). Research engaging non-Western contexts would enhance understanding of how cultural and institutional factors mediate AI’s democratic implications (Cupać et al., 2024).

8. CONCLUSIONS

This discussion has examined how artificial intelligence reconfigures citizen-political system relationships, with particular attention to democratic accountability, political equality, and citizen agency implications (Jungherr, 2023). Several key conclusions emerge.

First, AI fundamentally transforms citizen-political relationships through multiple mechanisms: altering information flows via algorithmic curation (König & Wenzelburger, 2020), establishing technology corporations as powerful intermediaries without democratic legitimacy (Jungherr, 2023), concentrating power among those controlling epistemic systems (Wright, 2025), transforming citizen roles from active decision-makers to passive data providers (Rymon, 2025), and creating epistemic dependency undermining autonomous belief formation (Coeckelbergh, 2022). These mechanisms collectively represent significant democratic politics reconfiguration requiring serious attention.

Second, this reconfiguration has predominantly negative implications for core democratic values, though outcomes are not inevitable (König & Wenzelburger, 2020). Democratic accountability faces challenges from algorithmic opacity, proprietary protection, and eroded oversight mechanisms (Busuioc, 2021). Political equality is threatened by cognitive stratification favoring technically literate citizens, algorithmic perpetuation of biases against marginalized groups, and AI capability concentration among financially advantaged actors (Wright, 2025). Citizen agency is diminished through epistemic bubbles limiting information diversity, belief formation manipulation, and critical thinking pacification as algorithmic curation displaces human judgment (Coeckelbergh, 2022).

Third, negative outcomes are contingent on implementation and governance choices rather than technologically determined (König & Wenzelburger, 2020). Purpose-built democratic AI systems demonstrate possibilities for harnessing algorithmic capabilities to enhance participation (Rymon, 2025). Governance frameworks including transparency requirements, external audits, algorithmic impact assessments, and explanation rights can mitigate risks while enabling beneficial applications (Busuioc, 2021). The EU's trustworthy AI approach represents one model, though effectiveness requires empirical demonstration (Egumenovska, 2023).

Fourth, addressing AI's challenges requires treating them as fundamentally political rather than merely technical problems (Jungherr, 2023). Democratic societies must develop institutional capacity to govern AI systems, establish accountability mechanisms, and ensure epistemic

infrastructure serves democratic values rather than purely commercial objectives (Wright, 2025).

Fifth, substantial empirical evidence gaps limit current conclusions' certainty (Egumenovska, 2023). Existing scholarship's predominantly theoretical nature, geographic limitations, and methodological challenges mean many claims remain somewhat speculative (König & Wenzelburger, 2020). Continued research examining deployed AI systems' actual democratic quality impacts is essential for informing effective policy responses (Busuioc, 2021).

The fundamental question concerns whether societies can govern these technologies according to democratic values or whether algorithmic systems will reshape democracy to serve other objectives (König & Wenzelburger, 2020). The answer depends substantially on choices regarding AI governance, investment in democratic AI applications, and technical literacy distribution across populations (Wright, 2025).

Proactive governance is essential to prevent AI from undermining democratic accountability, equality, and citizen agency (Busuioc, 2021). However, governance alone is insufficient without actively promoting beneficial applications. Democratic societies must invest in developing AI specifically designed to enhance participation, support informed citizenship, promote equality, and facilitate constructive deliberation (Rymon, 2025). The goal should be ensuring technological change serves democratic values rather than undermining them (König & Wenzelburger, 2020).

The stakes are high. Democracy depends on citizens' capacity to exercise autonomous political judgment, participate equally in collective self-governance, and hold powerful actors accountable (Coeckelbergh, 2022). If AI systems systematically undermine these capacities, democratic governance itself becomes unsustainable. Conversely, if AI can be governed effectively and harnessed to enhance democratic participation, it might help address longstanding challenges including low civic engagement, information overload, and large-scale deliberation difficulty (Rymon, 2025).

The path forward requires sustained attention from multiple stakeholders (Jungherr, 2023). Policymakers must develop governance

frameworks ensuring transparency, accountability, and democratic value protection without stifling beneficial innovation (Busuioc, 2021). Technology companies must recognize political responsibilities and prioritize democratic values alongside commercial objectives. Civil society must develop capacity to monitor AI systems, advocate for affected communities, and ensure diverse voices shape governance debates. Educational institutions must equip citizens with digital literacy and critical thinking skills necessary for meaningful participation in algorithmically mediated democracies (Wright, 2025). Researchers must continue investigating AI's democratic implications, providing evidence bases for informed policy decisions (Egumenovska, 2023).

Ultimately, whether AI enhances or undermines democracy depends on whether democratic societies can assert effective governance over these technologies (König & Wenzelburger, 2020). The citizen-political relationship reconfiguration examined here is well underway, but ultimate implications remain contingent on choices yet to be made. The challenge is ensuring these choices reflect democratic values and serve collective interest rather than narrow commercial or political advantage (Jungherr, 2023).

9. ACKNOWLEDGMENTS

This research was conducted using resources from the Social Data Lab at the Universidade de Santiago de Compostela, which also provides a repository where all relevant data, supplementary materials, and any addenda or errata will be publicly available (<https://socialdatalab.usc.gal/>). For all purposes, this research adopts a non-binary gender perspective. Computational models used to ensure format adequacy and readability may cause false positives in automated evaluation tools, where all conceptual frameworks, arguments, interpretations, and research findings presented represent original academic work by the author. We express our gratitude to the Political Analysis research group -Equipa de Investigacións Políticas- at the Universidade de Santiago de Compostela for their invaluable feedback and critical engagement.

10. REFERENCES

- Busuioc, M. (2021). Accountable artificial intelligence: Holding algorithms to account. *Public Administration Review*, 81(5), 825-836.
<https://doi.org/10.1111/puar.13293>
- Coeckelbergh, M. (2022). Democracy, epistemic agency, and AI: Political epistemology in times of artificial intelligence. *AI and Ethics*, 3, 1341-1350. <https://doi.org/10.1007/s43681-022-00239-4>
- Cupać, J., Schopmans, H., & Tuncer-Ebetürk, İ. (2024). Democratization in the age of artificial intelligence: Introduction to the special issue. *Democratization*, 31(5), 899-921.
<https://doi.org/10.1080/13510347.2024.2338852>
- Din, A. M. (Ed.). (1988). *Arms and artificial intelligence: Weapon and arms control applications of advanced computing*. Oxford University Press.
- Egumenovska, K. (2023). Jérôme Duberry, *Artificial intelligence and democracy: Risks and promises of AI-mediated citizen–government relations* (Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2022). *Nordicum-Mediterraneum*, 18(1). <https://nome.unak.is/wordpress/volume-18-no-1-2023/>
- Jungherr, A. (2023). Artificial intelligence and democracy: A conceptual framework. *Social Media + Society*, 9(3), 1-14.
<https://doi.org/10.1177/20563051231186353>
- König, P. D., & Wenzelburger, G. (2020). Opportunity for renewal or disruptive force? How artificial intelligence alters democratic politics. *Government Information Quarterly*, 37(3), Article 101489.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101489>
- Novelli, C., & Sandri, G. (2024). Digital democracy in the age of artificial intelligence. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2412.07791>
- Rymon, Y. (2025). Of the people, by the algorithm: How AI transforms democratic representation. *arXiv*.
<https://doi.org/10.48550/arXiv.2508.19036>
- Wright, C. S. (2025). Cognitive castes: Artificial intelligence, epistemic stratification, and the dissolution of democratic discourse. *arXiv*.
<https://doi.org/10.48550/arXiv.2507.14218>

ALGORITHMIC ANTI-LIBERALISM: DARK PATTERNS AS TECHNICAL INSTANTIATION OF THE NEW REACTIONARY INTERNATIONAL

JESUS M BENITEZ-BALEATO

Universidade de Santiago de Compostela

1. INTRODUCTION: BEYOND COMMERCIAL OPPORTUNISM

The conventional understanding of dark patterns treats them as ethically problematic but ideologically neutral features of attention capitalism. This framing conceptualizes dark patterns as commercial opportunism: businesses exploiting psychological vulnerabilities to maximize engagement, extract data, and drive revenue. While acknowledging ethical concerns, this interpretation assumes the underlying phenomenon remains fundamentally apolitical, a matter of consumer protection rather than political contestation.

This framing fails to recognize a deeper convergence between algorithmic manipulation and contemporary anti-liberal political movements. Evidence from systematic reviews examining dark patterns' political dimensions (Sylvia et al., 2024; Demir et al., 2025), the philosophical foundations of reactionary movements (Tait et al., 2019; Finlayson et al., 2021), and digital platforms' role in far-right mobilization (Askanius et al., 2021; Maly et al., 2020) suggests a more troubling interpretation: dark patterns represent the algorithmic instantiation of anti-liberal ideology.

THIS CHAPTER ADVANCES THREE INTERCONNECTED ARGUMENTS. FIRST, DARK PATTERNS EMBODY ANTI-LIBERAL PRINCIPLES BY NEGATING LIBERAL CONCEPTIONS OF INDIVIDUAL AUTONOMY, TREATING USERS AS

MANIPULABLE RESOURCES RATHER THAN RATIONAL AGENTS (MATHUR ET AL., 2021; DIJCK ET AL., 2020). SECOND, PLATFORM ARCHITECTURES INSTANTIATING THESE ANTI-LIBERAL PRINCIPLES PROVIDE SYSTEMATIC ADVANTAGE TO MOVEMENTS THAT EXPLICITLY REJECT LIBERAL DEMOCRACY THROUGH MANIPULATION, EPISTEMOLOGICAL POLLUTION, AND AESTHETIC OPTIMIZATION. THIRD, CONTEMPORARY REACTIONARY MOVEMENTS EXEMPLIFY HOW ANTI-LIBERAL IDEOLOGY SUCCEEDS PRECISELY BECAUSE ALGORITHMIC SYSTEMS CREATE CONDITIONS FAVORABLE TO AUTHORITARIAN MOBILIZATION WHILE UNDERMINING LIBERAL-DEMOCRATIC FOUNDATIONS.

If algorithmic systems instantiate anti-liberal principles in their technical architecture, then platform governance becomes a site where competing political visions materialize through code. The design choices that determine how algorithms prioritize content, how interfaces structure choice, and how platforms extract value from users become political choices with consequences for democratic possibility.

2. DARK PATTERNS AS ANTI-LIBERAL PRAXIS

2.1 CONCEPTUAL FOUNDATIONS: MANIPULATION AS NEGATION OF AUTONOMY

Liberal political theory centers on individual autonomy as its fundamental premise: the capacity for rational self-direction that grounds both moral agency and political rights. Humans possess, in this view, the capacity to form, revise, and pursue their own conception of the good life through rational deliberation. Political legitimacy derives from this autonomous capacity—government requires consent because individuals possess the rational capacity to evaluate political arrangements and determine collectively how they wish to be governed.

Dark patterns systematically negate this autonomy through manipulation. Research by Mathur et al. (2021) defines these as design choices that subvert user agency by exploiting psychological vulnerabilities to influence decision-making in ways users would reject upon reflection. Sylvia et al. (2024) demonstrate that algorithmic designs actively shape user

subjectivities toward uniformity and control, fostering desires that may escalate into authoritarianism rather than supporting autonomous choice. This represents not merely commercial opportunism but systematic assault on the anthropological premises underlying liberal democracy.

Where liberal theory premises human capacity for reason and self-governance as universal attributes grounding moral equality, manipulative systems treat these premises as naive fictions. If users appear in platform logic not as autonomous agents deserving respect but as psychological mechanisms to be optimized for commercial or political ends, the technical architecture operationalizes an anti-liberal anthropology. The systems embody a view that treats most humans as subject to manipulation rather than capable of genuine rational self-direction.

2.2 TYPOLOGY OF ANTI-LIBERAL DARK PATTERNS

Algorithmic manipulation operates through several mechanisms that directly undermine liberal democratic requirements. Content prioritization systems create ideological echo chambers and homogeneous groups that negate liberal pluralism—the view that democratic discourse requires exposure to diverse perspectives enabling informed judgment (Demir et al., 2025). Users experience algorithmically curated content as authentic expression of their interests rather than manipulation. The algorithm creates the subjective experience of free choice while systematically constraining the information environment in ways that preclude genuine autonomy.

Surveillance and biometric tracking create conditions associated with totalitarian control. Demir et al. (2025) argue that constant monitoring consolidates authoritarian power through atomization and destruction of private life. Surveillance capitalism's erasure of the public-private distinction instantiates logic recognizing no domain beyond control, no refuge from the gaze of power. Digital systems can achieve authoritarian effects through distributed algorithmic governance that shapes collective political consciousness without requiring centralized state control. When every interaction generates data feeding algorithms that predict and manipulate future behavior, the space for autonomous self-direction collapses.

Emotional manipulation represents a third category where platforms amplify negative emotions and induce loneliness, creating psychological conditions associated with extremist susceptibility (Sylvia et al., 2024). Platform design systematically undermines organic social bonds while replacing them with algorithmically managed engagement. By engineering emotional states that increase platform dependence and political radicalization, these systems create subjectivities incompatible with democratic citizenship. Lonely, anxious, and emotionally volatile individuals prove more susceptible to extremist narratives offering community, certainty, and enemies to blame.

Opacity and epistemic manipulation occur where algorithmic systems remain opaque and data lacks transparency, prioritizing commercial interests over societal values (Dijck et al., 2020). Platform opacity eliminates both expert oversight and individual comprehension, implementing rejection of expertise and liberal universalism through technical architecture (Tait et al., 2019). When users cannot understand how platforms shape their information environment, cannot access the data used to profile and manipulate them, and cannot meaningfully consent to algorithmic governance, autonomous choice becomes structurally impossible.

Commercial dark patterns infiltrate political contexts directly. Research by Mathur et al. (2021) documents that over forty percent of political emails contain dark patterns nudging donations. If political participation becomes consumer choice subject to sales optimization techniques, the liberal distinction between market and polity collapses. Political campaigns employ the same manipulative techniques used to sell products, treating citizens as consumers to be converted rather than autonomous agents to be persuaded. This represents colonization of democratic politics by commercial logic.

2.3 POLITICAL FUNCTIONALITY OF DARK PATTERNS

Dark patterns produce political effects beyond commercial extraction. Electoral manipulation occurs through artificial intelligence systems affecting election outcomes and discouraging voters via targeted disinformation and behavioral manipulation (Fink-Hafner et al., 2025). Judge (2024) documents how identity biopolitics operates through positive

feedback loops between targeting and content creation that cultivate awareness of disadvantage. These represent systematic manipulation of democratic processes through data-driven psychological targeting.

Normalization of extremism proceeds through algorithmic curation creating aesthetic linkages between mainstream and extremist content. Maly et al. (2020) show how platforms feed viewers increasingly extremist iterations without explicit ideological markers. Platform filtering enables far-right content to create rhetorical bridges between extremist and mainstream discourse by stripping contextual warnings during cross-platform migration (Askanius et al., 2021). Users who would never deliberately seek extremist content find themselves consuming it as the endpoint of recommendation chains beginning with mainstream material.

Erosion of epistemic commons results from disinformation campaigns using evidence collages that demonstrate disinformation by design: systematic construction of false narratives optimized for viral spread (Krafft & Donovan, 2020). When information crosses platforms, its meaning becomes simplified or stabilized, enabling false claims to spread despite mainstream skepticism (Tuters & Hagen, 2019). This undermines the shared reality necessary for democratic deliberation, creating epistemically fragmented publics incapable of collective decision-making based on common factual foundations.

Privatization of governance becomes visible through tech ownership of communications infrastructure combined with promotion of privatized government models (Fink-Hafner et al., 2025). Platform owners exercise sovereign power over digital public spheres while opposing democratic accountability for that power. This instantiates visions of governance as private property rather than public trust.

3. SOCIAL MEDIA AS CONSTITUTIVE INFRASTRUCTURE

3.1 PLATFORM FACILITATION OF ANTI-LIBERAL MOBILIZATION

Digital platforms function not merely as neutral channels but as constitutive infrastructure that actively shapes, amplifies, and instantiates

anti-liberal ideology through technical architecture. Algorithmic amplification operates through recommendation systems that isolate content from political context. Research by Maly et al. (2020) demonstrates how platforms feed viewers increasingly extremist iterations through aesthetic linkages rather than explicit political messaging. Zahay et al. (2022) show how algorithms materialize connections making extremist ideologies accessible through entertainment value and lifestyle elements. Users arrive at far-right content not through deliberate searches but through chains of recommendations beginning with innocuous material. The algorithm treats all content as equivalent data points to be optimized for engagement, systematically erasing political stakes that would enable informed evaluation.

Platform filtering and decontextualization occur as content migrates across digital environments. When memes and narratives originate on fringe platforms, their meaning becomes simplified during migration to mainstream platforms, stripping away contextual cues signaling extremist origins (Tuters & Hagen, 2019). This enables false narratives to spread as information crossing platforms loses the context enabling critical evaluation (Krafft & Donovan, 2020). Content that originated in explicitly extremist spaces arrives on mainstream platforms stripped of markers indicating provenance, allowing circulation among users who would reject it if they understood its origins.

Content aggregation represents explicit instantiation of anti-liberal epistemology. Evidence collages aggregate positive evidence into easily shareable formats, creating appearance of empirical legitimacy for false narratives (Krafft & Donovan, 2020). These present themselves as products of independent research by concerned citizens, contrasting grassroots authenticity with corrupt establishment expertise. This operationalizes epistemological populism: rejection of academic expertise and liberal universalism in favor of first-person experience and crowd-sourced investigation (Tait et al., 2019). Platform affordances make these collages highly shareable and visually compelling, giving them viral potential that researched journalism typically lacks.

3.2 PLATFORM ECOSYSTEMS AND FEEDBACK LOOPS

Anti-liberal propagation depends on sophisticated platform ecosystems combining fringe incubators, mainstream amplifiers, and resilient alternatives. Imageboards function as powerful selection machines where anonymity and ephemeral design enable subcultural innovation without consequences (Tuters & Hagen, 2019). Mainstream platforms provide socio-technical assemblage crucial for content creation and audience building at scale (Maly et al., 2020). Alternative platforms serve as less regulated environments absorbing communities following deplatforming, ensuring movement resilience (Nouri et al., 2021).

Three feedback loops amplify movement success. The identity biopolitics loop operates through targeting mechanisms creating positive feedback between targeting and content creation that exploits sociocultural divisions (Judge, 2024). Platforms identify susceptible users through behavioral data, deliver targeted content designed to activate grievances, measure response through engagement metrics, and refine targeting based on results. Each iteration improves targeting accuracy, creating increasingly efficient radicalization pipelines that users experience as organic discovery rather than systematic manipulation.

The elite-platform symbiosis loop connects tech billionaires supporting anti-democratic ideas with ideologies legitimating tech plutocracy (Finlayson et al., 2021; Fink-Hafner et al., 2025). Platform owners shape public discourse through content moderation decisions, algorithmic design choices, and policy determinations—exercising sovereign power while opposing democratic accountability. Judge (2024) identifies this symbiosis between tech billionaires and anti-liberal philosophy as creating mutual reinforcement where ideology legitimates power while power enables ideological propagation.

The normalization through aesthetics loop exploits how platform affordances reward aesthetic packaging bridging extremism and mainstream culture. Davis (2019) describes repositioning of reactionary politics through provocative, transgressive speech exploiting platforms' emphasis on entertainment value. Zahay et al. (2022) document how influencers present reactionary ideology through aspirational, well-manicured spaces and populist aesthetics framing extremism as lifestyle choice. By

emphasizing aesthetic appeal and lifestyle branding, far-right content achieves viral reach that explicit political messaging cannot.

4. STRUCTURAL ADVANTAGES FOR ANTI-LIBERAL MOVEMENTS

4.1 THREE ASYMMETRIES FAVORING AUTHORITARIAN MOBILIZATION

Platform architectures instantiating anti-liberal principles provide systematic advantage to movements rejecting liberal democracy through three interconnected asymmetries. The manipulation asymmetry stems from liberal political practice premising respect for autonomy through persuasion based on reason rather than manipulation exploiting psychological vulnerability. Far-right movements informed by rejection of equality and democratic capacity treat manipulation as legitimate technique without ethical constraint. Tebaldi (2020) describes these movements as becoming reactionary cultural hegemonists using tactics repurposed for right-wing ends without liberal ethical constraints. Platform architectures designed to maximize engagement through psychological manipulation structurally favor movements willing to exploit these mechanisms maximally. Liberal campaigns premising rational persuasion compete against authoritarian manipulation within systems designed for manipulation, creating symbiosis between social media and anti-liberal mobilization (Judge, 2024).

The epistemological asymmetry reflects how liberal democracy requires shared epistemic foundations providing common reality against which policy disputes occur. Far-right movements informed by epistemological populism reject this framework entirely, treating mainstream expertise and factual consensus as ideological impositions (Tait et al., 2019). Platforms enabling disinformation by design structurally advantage movements unconcerned with truth (Krafft & Donovan, 2020). While liberal actors attempt fact-checking, authoritarian movements construct alternative realities through technical manipulation. The platform's algorithmic logic treats truth and falsehood as equivalent inputs to be optimized for engagement, systematically advantaging actors optimizing for emotional impact over factual accuracy.

The aesthetic asymmetry emerges from platform algorithms optimizing for engagement metrics rather than epistemic or ethical criteria. Content generating strong emotional arousal—particularly negative emotions like anger, fear, and disgust—achieves higher engagement and therefore greater algorithmic amplification (Sylvia et al., 2024). Far-right movements cultivate such content through what Askanius et al. (2021) identify as the humor-hate nexus: ironic transgressive speech promoting extremist ideology through entertaining violations of social norms. This creates structural advantage for movements optimizing for engagement without ethical constraint. The platform rewards extremism while penalizing moderation, creating what amounts to an algorithmic subsidy for anti-democratic movements.

4.2 THE DEMOCRATIC EROSION FEEDBACK LOOP

These asymmetries create a democratic erosion feedback loop where platform architectures advantaging anti-liberal movements enable far-right electoral success, producing governments that further degrade democratic institutions and platform regulation, creating conditions for additional far-right growth. In the first stage, platform manipulation, epistemological pollution, and aesthetic optimization enable far-right mobilization at scale. Judge (2024) describes how positive feedback loops between targeting and content allow movements to systematically cultivate awareness of disadvantage among susceptible populations. Algorithmic systems identify potentially receptive audiences, deliver targeted content designed to activate grievances and provide far-right narratives as explanatory frameworks, measure response through engagement metrics, and iteratively refine targeting and messaging.

In the second stage, far-right movements achieve electoral victories through electorates whose information environments have been systematically manipulated. Fink-Hafner et al. (2025) observe that artificial intelligence has been predominantly misused in favor of anti-liberal alternatives in electoral contexts, giving anti-democratic movements systematic advantages. Voters making decisions based on algorithmically curated information, targeted manipulation, and emotionally optimized

content produce electoral outcomes different from those that would emerge from informed democratic deliberation.

In the third stage, far-right governments degrade democratic institutions, appoint allies to regulatory positions, and block platform oversight efforts. The result is privatization of governance where platform owners wield sovereign power without democratic accountability while governments abandon responsibility for regulating digital public spheres (Dijck et al., 2020). Anti-democratic governments have no interest in constraining platforms that facilitated their victory and share their opposition to democratic accountability.

In the fourth stage, degraded institutions and captured regulation enable platforms to intensify manipulation while democratic safeguards continue eroding. Demir et al. (2025) observe that digital authoritarianism operates without requiring a central leader but rather functions through distributed algorithmic systems consolidating control as democratic constraints erode. Each iteration makes democratic recovery more difficult by degrading the institutional capacity necessary for democratic restoration.

4.3 LIBERAL DEMOCRACY’S STRUCTURAL VULNERABILITIES

Three structural features create particular susceptibility in liberal democracies. Liberal democracy’s tolerance paradox emerges from commitment to free expression premised on the idea that truth emerges from open debate among rational agents. Platform manipulation systematically undermines these premises by creating closed information environments, exploiting rather than respecting rationality, and fragmenting shared reality—while liberal norms prevent preemptive suppression of anti-liberal movements. Far-right movements exploit marketplace rhetoric while using manipulation rather than persuasion, taking advantage of liberal tolerance to build strength for destroying liberal institutions (Finlayson et al., 2021).

Capitalism’s anti-liberal affordances create tension between liberal democracy and capitalist markets, particularly visible in what Dijck et al. (2020) describe as the neoliberal worldview embedded in platform architecture. Platforms’ commercial imperatives—maximizing

engagement and data extraction—align with anti-liberal manipulation rather than liberal autonomy and informed deliberation. When commercial logic governs citizens’ information ecology through manipulation-optimized algorithms, democratic deliberation becomes structurally impossible. The capitalist platform must optimize for profit through engagement, which systematically advantages anti-democratic content and undermines epistemic conditions necessary for democratic politics.

Liberal democracy’s speed disadvantage stems from how democratic deliberation requires time for debate, reflection, and consensus-building, while algorithmic systems operate at computational speed. Judge (2024) describes how artificial intelligence-accelerated social media impacts enable positive feedback loops that radicalize individuals faster than democratic institutions can identify threats and formulate responses. Far-right movements can rapidly mobilize through manipulated online environments and achieve electoral victories before democratic institutions complete deliberative processes necessary for effective response. The temporality of democratic politics proves incompatible with the speed of algorithmic radicalization.

4.4 TRANSNATIONAL COORDINATION

Far-right success reflects transnational coordination enabled by platform infrastructure. McSwiney et al. (2021) observe that transnationality occurs not primarily through circulation of identical visuals but rather through organizations reproducing visuals in similar ways with similar themes while incorporating elements specific to national and political contexts. This pattern of memetic alliances creates a global far-right network adapting locally while maintaining ideological coherence. Khosravi Ooryad et al. (2023) demonstrate how the Iranian Farsi manosphere exemplifies not a Middle Eastern exception but rather reconfiguring and standing in alliance with the global rise of authoritarian movements through platform-enabled coordination.

Platform infrastructure enables transnational coordination by providing common technical foundation for diverse movements sharing philosophical commitments while pursuing distinct national political projects. Algorithmic manipulation, cross-platform migration strategies, and

aesthetic bridging techniques operate similarly across linguistic and cultural contexts, creating what Backman et al. (2019) describe as parallel development from overlapping intellectual sources: movements sharing philosophical foundations and technical practices while maintaining distinct national identities.

5. DARK ENLIGHTENMENT AS EXEMPLAR OF ALGORITHMIC ANTI-LIBERALISM

5.1 THE IDEOLOGICAL FRAMEWORK

The success of far-right movements in liberal democracies can be understood through examining how contemporary anti-liberal ideologies exploit the structural advantages created by algorithmic systems. The movement known as Dark Enlightenment exemplifies this phenomenon, representing a transnational convergence of anti-liberal thought that succeeds precisely because platform architectures create conditions favorable to its propagation.

This ideological current synthesizes multiple intellectual traditions into a coherent rejection of liberal modernity. From the Eastern context, thinkers like Alexander Dugin articulate neo-Eurasian totalitarianism drawing on Traditionalist philosophy, the German Conservative Revolution, and Russian messianic nationalism (Backman et al., 2019). Dugin's Fourth Political Theory explicitly requires establishment of totalitarian regimes, advocating forms of organic or total democracy that emphasize national unity and discipline under authoritarian leadership rather than liberal democratic participation (Máiz et al., 2023). His appropriation of Traditionalism provides metaphysical framework rejecting modernity as producing decay of traditional values and rise of materialistic secularism (Laruelle et al., 2019).

From the Western context, figures like Curtis Yarvin develop neoreactionary techno-authoritarianism emphasizing what scholars describe as neo-cameralist conceptions of the state as corporation with CEO-like sovereign authority (Luke et al., 2021). Where Eastern anti-liberalism centers on Orthodox civilizational restoration, Western neoreaction

emphasizes techno-commercial authoritarianism treating government as service provision and citizens as customers rather than rights-bearing participants. The movement views democracy as inherently degenerative, advocating monarchic or corporate governance eliminating popular sovereignty (Finlayson et al., 2021).

Nick Land extends this framework by bridging neoreaction with accelerationism, celebrating technological acceleration and dissolution of traditional institutions as vehicles for transcending liberal modernity (Luke et al., 2021). Tech billionaires provide capital and legitimacy for these ideas. Peter Thiel advocates architectures of exit enabling elites to escape democratic constraints through seasteading, charter cities, and private governance (Finlayson et al., 2021). Elon Musk’s adoption of such ideas while controlling major communications infrastructure demonstrates practical consequences of elite backing (Fink-Hafner et al., 2025).

5.2 PHILOSOPHICAL CONVERGENCE

The intellectual connections between Eastern and Western anti-liberal thought operate through shared philosophical foundations. Both movements draw extensively from Integral Traditionalism, particularly thinkers like Evola and Guénon, providing anti-modern, anti-egalitarian, and anti-democratic frameworks. While emphasis differs—Orthodox Christianity versus techno-commercial elements—the underlying critique remains consistent: rejection of progressive teleology, emphasis on hierarchical organization, and valorization of pre-modern authority (Shekhovtsov et al., 2009).

Common intellectual heritage in the German Conservative Revolution proves particularly significant. Carl Schmitt’s friend-enemy distinction, critique of liberal parliamentarism, and concept of great spaces inform both geopolitical theory and anti-liberal political philosophy (Backman et al., 2022). Heidegger’s philosophy of history, particularly his concept of the other beginning transcending Western modernity, offers philosophical justification for radical breaks with liberal democratic orders.

Both currents share parallel critiques of Enlightenment universalism, egalitarianism, and democratic governance. They reject universalism in favor of particularism, oppose democratic governance as inherently defective, and advocate hierarchical social arrangements (Backman et al., 2019). The movements differ in specific political projects but share fundamental opposition to liberal modernity's core commitments. This parallel critique creates possibilities for strategic alliance and ideological cross-pollination.

The evidence supports parallel development from overlapping intellectual sources rather than direct coordination (Backman et al., 2019). However, the syncretic character of both ideologies—combining elements from diverse sources described by Laruelle (2019) regarding Dugin's thought—creates pathways for cross-pollination through shared Traditionalist and Conservative Revolutionary frameworks. As these movements increasingly interact through digital platforms, potential for explicit coordination grows.

5.3 WHY DARK ENLIGHTENMENT SUCCEEDS THROUGH ALGORITHMS

Dark Enlightenment exemplifies how anti-liberal movements exploit the structural advantages created by algorithmic systems. The movement's philosophical anthropology aligns perfectly with platform logic. Where liberal theory premises human capacity for reason and self-governance as universal attributes, neoreactionary thought promotes anti-egalitarianism emphasizing natural inequality and rejects democratic participation as degenerative (Tait et al., 2019). If capacity for reason concentrates in cognitive elites while masses remain subject to manipulation, then manipulating masses becomes not violation of rights but recognition of reality. Dark patterns operationalize this anthropology: users appear as psychological mechanisms to be optimized rather than autonomous agents deserving respect.

The conceptual link crystallizes in neo-cameralism: conceptualizing the state as corporation with users as customers rather than citizens with rights (Tait et al., 2019). This framework makes explicit what platform architecture instantiates implicitly: treating individuals as resources for optimization rather than autonomous agents with dignity. Neo-

cameralism rejects social contract theory's premise that political authority requires consent grounded in autonomous capacity for rational judgment. Instead, governance becomes service provision where users are evaluated through satisfaction metrics rather than rights (Luke et al., 2021).

This maps precisely onto platform logic. Users appear as resources generating data and attention, platforms function as optimizers extracting maximum value through manipulation, and dark patterns represent not ethical failure but successful instantiation of neo-cameralist principles. When platforms implement neo-cameralist logic through technical architecture, dark patterns represent features expressing the system's underlying political philosophy rather than bugs to be fixed.

The movement's epistemological populism—rejection of academic expertise and liberal universalism in favor of first-person experience and crowd-sourced investigation—exploits platforms enabling disinformation by design. The movement's cultivation of aesthetic content through humor-hate nexus and lifestyle branding optimizes for engagement without ethical constraint on emotional manipulation. The movement's tech billionaire backing creates elite-platform symbiosis where wealth purchases communicative infrastructure while ideology legitimates plutocratic control.

Dark Enlightenment thus succeeds not primarily through ideological appeal or addressing genuine grievances, though these matter, but because algorithmic systems systematically advantage movements willing to exploit manipulation maximally, reject shared epistemic foundations, and optimize for emotional arousal over reasoned persuasion. The movement exemplifies how contemporary anti-liberal ideology thrives precisely in the information environment created by platforms instantiating anti-liberal principles in their technical architecture.

6. CONCLUSION: DEMOCRATIC PRAXIS AGAINST ALGORITHMIC ANTI-LIBERALISM

This analysis reveals how technical systems instantiate political ideology through their basic architectural premises. Dark patterns represent

not merely commercial excesses requiring consumer protection but rather technical instantiation of comprehensive anti-liberal political vision. When algorithmic systems treat users as manipulable resources rather than autonomous agents, when they optimize for engagement through emotional manipulation rather than supporting informed deliberation, when they fragment epistemic commons rather than fostering shared reality, they embody rejection of liberal democracy's fundamental commitments.

These technical architectures create systematic advantages for movements explicitly opposing liberal democracy. The manipulation asymmetry advantages movements treating manipulation as legitimate technique. The epistemological asymmetry advantages movements rejecting shared factual foundations. The aesthetic asymmetry advantages movements optimizing for emotional arousal without ethical constraint. Together, these create conditions where anti-liberal movements achieve electoral success faster than democratic institutions can mount effective responses.

Contemporary reactionary movements like Dark Enlightenment exemplify this dynamic. They succeed not despite but because of algorithmic systems that instantiate the same anti-liberal principles the movements explicitly advocate. When platform logic treats users as resources to optimize, this operationalizes neo-cameralist political philosophy. When algorithms fragment epistemic commons, this implements epistemological populism. When systems advantage emotional manipulation, this rewards movements optimizing for engagement over truth.

The challenge facing liberal democracies extends beyond regulating commercial excesses or moderating harmful content. If algorithmic systems embody rejection of equality, autonomy, and democracy in their foundational design, meaningful reform requires fundamental redesign rather than parameter adjustment. Technical choices about algorithmic prioritization, interface design, and value extraction prove to be political choices with profound consequences for democratic possibility.

For critical algorithm studies, this articulates how technical systems instantiate political ideology through basic architectural premises and operational logics, not merely through biased outputs. For democratic

theory, this identifies mechanisms for rapid democratic backsliding operating below traditional institutional analysis. For studies of authoritarian movements, this explains success through structural advantages created by platform architecture rather than solely through ideological appeal. For political economy of technology, this demonstrates fundamental tension between capitalist platform imperatives and liberal democratic requirements.

If this analysis holds, several implications follow. Platform governance must recognize its ideological stakes. Treating dark patterns as ethical failures correctable through design improvements misses their function as instantiation of anti-liberal political vision. Autonomy-preserving design becomes political imperative requiring conscious rejection of anti-liberal principles currently embedded in platform architecture. Transnational coordination proves necessary because individual democracies cannot effectively respond to movements coordinating through infrastructure transcending national regulation. Alternative platform architectures require development—platforms designed to support autonomy, epistemic integrity, and collective deliberation rather than manipulation and extraction. Public ownership of information infrastructure warrants serious consideration, as democratic publics require governance authority over systems shaping civic information environments.

The confluence of dark patterns and anti-liberal ideology represents logical culmination of tensions within digital capitalism. Commercial imperatives treating humans as resources for optimization cannot coexist with political imperatives premising humans as autonomous citizens with dignity. When information infrastructure necessary for democratic deliberation becomes governed by commercial logic optimized through manipulation, liberal democracy's foundations erode regardless of actors' intentions.

The project of defending liberal democracy in the algorithmic age requires confronting this fundamental tension. Technical systems instantiating anti-liberal principles—treating users as manipulable resources rather than autonomous agents—prove structurally incompatible with democratic politics premised on citizen equality and rational deliberation. The choice between liberal autonomy and algorithmic

manipulation is simultaneously technical and political, design question and philosophical commitment, commercial decision and civic imperative. How societies resolve this choice will determine whether digital technology amplifies democracy's promise or accelerates its demise.

7. ACKNOWLEDGEMENTS

This research was conducted using resources from the Social Data Lab at the Universidade de Santiago de Compostela, which also provides a repository where all relevant data, supplementary materials, and any addenda or errata will be publicly available (<https://socialdatalab.usc.gal/>). Computational models used to ensure format adequacy and readability may cause false positives in automated evaluation tools, where all conceptual frameworks, arguments, interpretations, and research findings presented represent original academic work by the author. We express our gratitude to the Political Analysis research group -Equipa de Investigacións Políticas- at the Universidade de Santiago de Compostela for their invaluable feedback and critical engagement. For all purposes, this research adopts a non-binary gender perspective.

8. REFERENCES

- Askanius, T. (2021). On frogs, monkeys, and execution memes: Exploring the humor-hate nexus at the intersection of neo-Nazi and alt-right movements in Sweden. *Television & New Media*.
- Backman, J., et al. (2019). A Russian radical conservative challenge to the liberal global order: Aleksandr Dugin. In *Contestations of Liberal Order*.
- Backman, J., et al. (2022). Radical conservatism and the Heideggerian right: Heidegger, de Benoist, Dugin. *Frontiers in Political Science*.
- Davis, M. (2019). 'FASCISM IS THE NEW HIP': Online anti-publics and post-normative democracy. *AoIR Selected Papers of Internet Research*.
- Demir, M., et al. (2025). From ideology to algorithms, the new face of fascism: Digital fascism. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.
- Dijck, J., et al. (2020). Governing digital societies: Private platforms, public values. *Computer Law and Security Review*.
- Dunlop, J., et al. (2004). Aleksandr Dugin's Foundations of Geopolitics.

- Fink-Hafner, D., et al. (2025). Alternatives to liberal democracy and the role of AI: The case of elections. *Politics and Governance*.
- Finlayson, A., et al. (2021). Neoliberalism, the alt-right and the intellectual dark web. *Theory, Culture and Society*.
- Judge, B. (2024). The birth of identity biopolitics: How social media serves antiliberal populism. *New Media & Society*.
- Khosravi Ooryad, S. (2023). Alt-right and authoritarian memetic alliances: Global mediations of hate within the rising Farsi manosphere on Iranian social media. *Media, Culture & Society*.
- Krafft, P., & Donovan, J.M. (2020). Disinformation by design: The use of evidence collages and platform filtering in a media manipulation campaign. *Political Communication*.
- Laruelle, M., et al. (2019). Alexander Dugin and Eurasianism. In *Key Thinkers of the Radical Right*.
- Luke, T., et al. (2021). The Dark Enlightenment and the Anthropocene: Readings from the Book of Third Nature as political theology. *Têlos*.
- Máiz, R., et al. (2023). Eurasianismo y Nacionalismo Ruso Imperialista En Aleksandr Dugin. *Política y Gobernanza*.
- Maly, I., et al. (2020). Metapolitical new right influencers: The case of Brittany Pettibone.
- Mathur, A., et al. (2021). What makes a dark pattern... dark?: Design attributes, normative considerations, and measurement methods. *CHI*.
- McSwiney, J., et al. (2021). Sharing the hate? Memes and transnationality in the far right's digital visual culture. *Information, Communication & Society*.
- Nouri, L., et al. (2021). Impacts of radical right groups' movements across social media platforms. *Studies in Conflict and Terrorism*.
- Shekhovtsov, A., et al. (2009). Is Aleksandr Dugin a Traditionalist? Neo-Eurasianism and perennial philosophy.
- Sylvia, J.J., et al. (2024). From microfascism to joyful affects: A posthuman approach to social media redesign. *Journal of Posthumanism*.
- Tait, J., et al. (2019). Mencius Moldbug and neoreaction. In *Key Thinkers of the Radical Right*.
- Tebaldi, C. (2020). Speaking post-truth to power. *Review of Education/Pedagogy/Cultural Studies*.
- Tuters, M., & Hagen, S. (2019). (((They))) rule: Memetic antagonism and nebulous othering on 4chan. *New Media & Society*.

Yerramsetti, S., et al. (2022). Public sector digitalisation and stealth intrusions upon individual freedoms and democratic accountability. *Asia Pacific Journal of Public Administration*.

Zahay, M.L. (2022). What “real” women want: Alt-right femininity vlogs as an anti-feminist populist aesthetic. *Media and Communication*.

SECCIÓN III

CONFLICTOS, SOBERANÍA Y GEOPOLÍTICA GLOBAL

GÉNESIS DEL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ: LOS PRIMEROS PASOS DE LA CRISIS GEOPOLÍTICA HASTA LOS TIEMPOS DE LA FORMACIÓN DEL ESTADO DE ISRAEL

ÁNGEL DANIEL TORRUCO GONZÁLEZ
Universidad Anáhuac Mayab

1. INTRODUCCIÓN

El conflicto árabe-israelí es probablemente uno de los conflictos más persistentes y complejos de los que se tiene registro en toda la historia universal. En esencia, este fenómeno internacional conjunta diferentes disputas territoriales, identitarias y teológicas en una zona que resulta ser estratégica para grandes potencias que buscan incrementar su influencia en la región. Como señala Bernard Lewis (1995), el Medio Oriente no puede entenderse únicamente desde las fronteras modernas, sino como “un escenario en el que confluyen memorias antiguas, promesas divinas y aspiraciones nacionales”.

Karen Armstrong (2014) explica que las narrativas históricas o religiosas que consagran la tierra como “prometida” no solo configuraron identidades, sino que sirvieron como justificación moral y política para sucesivas reclamaciones territoriales. Edward Said (2001) observa que esta sucesión de dominaciones produjo una “cartografía del poder”, en la que Oriente fue permanentemente representado, conquistado y redefinido por las fuerzas externas. En ese sentido, la historia del conflicto árabe-israelí no puede desligarse de otros fenómenos más amplios como el imperialismo y colonialismo, que en el siglo XIX y XX reconfiguraron el mapa del Medio Oriente.

Por otra parte, los acuerdos que se citaran en la presente investigación, como: el de Sykes-Picot de 1916 y la Declaración Balfour de 1917,

simbolizan la instrumentalización política del territorio palestino, donde se superpusieron las aspiraciones sionistas y las promesas británicas a los pueblos árabes. Según Avi Shlaim (2014), estos compromisos contradictorios sembraron las bases de una crisis estructural en la región, al crear un escenario de incompatibilidad entre la autodeterminación árabe y la fundación del Estado de Israel.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

- Analizar las raíces históricas y geopolíticas del conflicto árabe-israelí, desde la antigüedad hasta la creación del Estado de Israel, con el fin de comprender los factores religiosos, territoriales y políticos que configuraron su génesis y desarrollo.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los antecedentes históricos que originaron las tensiones entre los pueblos semíticos de la región.
- Analizar el impacto del colonialismo europeo y de los acuerdos del siglo XX en la redefinición geopolítica del Medio Oriente.
- Evaluar el papel de los factores religiosos y nacionalistas en la conformación del conflicto árabe-israelí.

3. METODOLOGÍA

El tipo de investigación será histórica y descriptiva. Histórica, debido a que realizará una revisión de los acontecimientos que dieron génesis al conflicto. Descriptiva, debido a que exclusivamente se referirá a la relación de hechos del fenómeno estudiado. Su enfoque será cualitativo, pues es relevante reconocer las características del conflicto desde un análisis profundo. Las técnicas y métodos de investigación serán documentales, pues se revisará el contenido de documentos y reportes oficiales de los organismos internacionales, el derecho internacional que

hace referencia al tema, así como los reportajes de los medios de comunicación internacionales.

4. RESULTADOS

4.1. LLEGADA DEL PUEBLO JUDÍO AL TERRITORIO PALESTINO.

Los primeros antecedentes del pueblo judío en la región de Palestina se remontan a los tiempos del patriarca Abraham, considerado por las tres religiones monoteístas como el padre espiritual de sus pueblos. De acuerdo con los textos bíblicos, Abraham recibió de Dios la promesa de una tierra para él y su descendencia, conocida posteriormente como la Tierra Prometida, la cual comprendió el territorio de Canaán, ubicado entre el mar Mediterráneo y el río Jordán. Según Thomas de Antonio (2006), esta referencia fundacional se ha mantenido como un elemento central en la construcción del imaginario político y religioso del pueblo judío, pues “la noción de una tierra prometida se convirtió en el eje de cohesión nacional y espiritual que sobrevivió a los siglos de exilio y dispersión”.

Su nieto Jacob, también llamado Israel, dio origen a las doce tribus que conformaron el pueblo israelita. Con el paso del tiempo, estas tribus se establecieron en diferentes zonas del territorio, hasta que una hambruna las obligó a emigrar a Egipto, donde posteriormente fueron esclavizadas. El relato bíblico narra que siglos después Moisés lideró la liberación de los hebreos, conduciéndolos de regreso a la tierra prometida en un episodio conocido como el Éxodo. Fort Navarro y Martínez Ibáñez (2003) señalan que este acontecimiento no solo tiene una dimensión teológica, sino también política, ya que “representa la génesis de un pueblo con conciencia nacional, unido por la fe en un Dios único y por el anhelo de regresar a su territorio ancestral”.

El pueblo de Israel regresó a la Tierra Prometida de la mano de Josué. Tras la conquista de Canaán, los israelitas fundaron un reino unificado bajo los reinados de Saúl, David y Salomón. Durante este periodo, Jerusalén fue escogida como la capital del reino y se consolidó como el centro político y religioso del pueblo judío, especialmente tras la construcción del Primer Templo, símbolo de la alianza entre Dios e Israel.

Sin embargo, como afirman Aranda Bustamante y Palma Castillo (2006), la división del reino después de la muerte de Salomón marcó el inicio de una época de debilidad interna que facilitó la invasión de potencias extranjeras, “desencadenando un proceso cíclico de dominación y resistencia que caracterizaría la historia de Israel hasta la era moderna”. Lo anterior, ya existía como una advertencia divina en la misma tradición judía, pues en los libros de Deuteronomio y Josué se habla del momento en el que Dios dijo a Moisés y a Josué que el pueblo de Israel habría de ser devastado por pueblos extranjeros y Él ocultaría su rostro de ellos por “haberse alejado del Señor su Dios” (Josué 23:15-16, La Santa Biblia, 2011).

Posteriormente, el Reino de Israel fue conquistado por los asirios en el año 722 a.C., y el Reino de Judá cayó ante los babilonios en el 586 a.C., lo que culminó con la destrucción del Primer Templo y el exilio de gran parte de la población judía hacia Babilonia. Como lo describe Cobo Pulido (2005), este episodio consolidó “una conciencia de pueblo escogido en el destierro”, donde la identidad hebrea se preservó a través de la religión, las leyes mosaicas y la memoria colectiva de Sión. Tras la caída del Imperio Babilónico ante los persas, el rey Ciro II permitió el retorno de los judíos a su tierra y la reconstrucción del templo, conocido como el Segundo Templo.

Sin embargo, la estabilidad fue efímera. La región pasó a estar bajo el dominio de los imperios helenístico, romano y bizantino, provocando una constante inestabilidad política y cultural. La destrucción del Segundo Templo en el año 70 d.C. por las tropas romanas marcó un punto de inflexión histórico conocido como: la Diáspora Judía. De acuerdo con Fort Navarro y Martínez Ibáñez (2003), este fenómeno “supuso el inicio de un largo proceso de dispersión que no eliminó la identidad nacional, sino que la reforzó mediante la nostalgia del retorno”. Las comunidades judías se extendieron por Europa, Asia y África, conservando su fe, su lengua litúrgica y sus tradiciones, a pesar de la ausencia de un territorio propio durante casi dos milenios.

4.2. IMPACTO DEL MOVIMIENTO SIONISTA.

Entre los años 1516 y 1917, el territorio que actualmente se conoce como Israel permaneció bajo dominio del Imperio Otomano y presentaba una densidad demográfica relativamente baja. Sin embargo, como señala Thomas de Antonio (2006), ya existían comunidades árabes autóctonas que habían habitado esa región por milenios, dedicadas principalmente a la agricultura y al comercio local.

Fue durante el siglo XIX cuando comenzaron a llegar los primeros colonos judíos inspirados por el pensamiento de Theodor Herzl, considerado el padre del sionismo moderno. Herzl, de origen judío austrohúngaro, se vio profundamente afectado por los episodios de antisemitismo que se intensificaron en Europa, especialmente a raíz del controvertido caso Dreyfus en Francia, y concibió la idea de fundar un Estado judío independiente. Según Fort Navarro y Martínez Ibáñez (2003), el proyecto sionista de Herzl no solo representaba un anhelo religioso, sino también una respuesta política ante la exclusión y persecución sufridas por los judíos europeos, transformándose en una ideología nacionalista con objetivos territoriales concretos.

El término sionismo proviene de Sion, uno de los nombres bíblicos de Jerusalén, y fue popularizado por el movimiento Hibbat Zion (Amor a Sion), que promovía el retorno del pueblo judío a Palestina. Sin embargo, como explica Cobo Pulido (2005), el concepto ya había sido utilizado previamente por Nathan Birnbaum, quien acuñó el término sionista en sus columnas tituladas Autoemancipación, publicadas en Viena en 1890. Herzl consolidó el movimiento en su dimensión política y organizativa al fundar en 1897 la Organización Sionista Mundial, considerada la primera estructura institucional del sionismo contemporáneo.

De acuerdo con Aranda Bustamante y Palma Castillo (2006), las olas migratorias judías hacia Palestina, conocidas como Aliyot, iniciadas en 1882, tuvieron un doble propósito: la recuperación de una identidad nacional y la colonización progresiva del territorio. Algunos historiadores sostienen que desde esa primera aliyá existía ya el propósito explícito de “desarabizar Palestina y judaizarla”, reflejando la dimensión

geopolítica del movimiento sionista, que pretendía crear una base territorial homogénea en una región históricamente diversa.

4.3. PRIMERA GUERRA MUNDIAL Y ESTABLECIMIENTO DE MANDATOS.

A principios del siglo XX, la humanidad presenció una de las mayores catástrofes bélicas de la historia: la Primera Guerra Mundial de 1914 a 1918, conflicto que cobró millones de vidas y reconfiguró el orden político mundial. Durante este periodo, el Imperio Otomano, que por siglos había controlado gran parte del Medio Oriente, se vio completamente disuelto. Este hecho fue determinante, pues permitió que las potencias europeas comenzaran a disputarse la reorganización territorial de la región, motivadas por intereses económicos, estratégicos y energéticos. Como señalan Aranda Bustamante y Palma Castillo (2006), la ubicación geográfica de Oriente Medio y la riqueza de sus recursos naturales, especialmente el petróleo, lo convirtieron en un punto de interés prioritario para las potencias vencedoras.

En este contexto, se dio uno de los primeros pasos hacia la concreción del proyecto de un Estado judío. Según Mirak-Weissbach (2006), en 1916 se firmó el Acuerdo Sykes-Picot, un pacto secreto entre Gran Bretaña y Francia destinado a redibujar el mapa de Oriente Medio tras la guerra. Los negociadores fueron Sir Mark Sykes, en representación británica, y Charles François Georges-Picot por parte de Francia, de cuyos apellidos proviene el nombre del tratado. Fort Navarro y Martínez Ibáñez (2003) explican que este acuerdo reflejó “el espíritu colonialista que aún imperaba en las decisiones políticas de las potencias europeas”, pues la prioridad no era la autodeterminación de los pueblos, sino la consolidación de sus zonas de influencia. Jerusalén fue designada como un territorio de control internacional, debido a su relevancia espiritual para las tres grandes religiones monoteístas.

Un año después, en 1917, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores británico Arthur James Balfour dirigió una carta al barón Lionel Walter Rothschild, prominente líder sionista, en la que expresaba el apoyo de su gobierno a la creación de un “Hogar Nacional Judío” en Palestina. Este documento, conocido como la Declaración Balfour, se convirtió en un hito histórico, al ser la primera manifestación oficial de una gran

potencia a favor de la causa sionista. De acuerdo con Cobo Pulido (2005), la relación entre Balfour y el científico y dirigente sionista Chaim Weizmann fue determinante para el éxito de la iniciativa, pues Weizmann había logrado influir en las élites británicas al presentar el proyecto sionista como una solución política viable y estratégica para el Reino Unido.

No obstante, este respaldo tuvo una doble cara. Paralelamente, el oficial británico Thomas Edward Lawrence, conocido como Lawrence de Arabia, había prometido a los pueblos árabes la independencia y la creación de un gran Estado árabe unificado si apoyaban la rebelión contra el Imperio Otomano. Así, mientras los británicos ofrecían Palestina al pueblo judío, también la prometían a los árabes. Aranda Bustamante y Palma Castillo (2006) sostienen que estas promesas contradictorias “sembraron la semilla del conflicto contemporáneo”, ya que ambas comunidades desarrollaron una percepción legítima de derecho sobre el mismo territorio.

Esta duplicidad de compromisos explica, al menos en parte, las raíces del enfrentamiento que perdura hasta nuestros días: tanto judíos como árabes se sintieron traicionados y despojados de lo que cada uno consideraba suyo por derecho histórico o divino. Como observa Fort Navarro y Martínez Ibáñez (2003), “el conflicto posterior no solo fue político, sino moral, porque ambas partes interpretaron las acciones británicas como una violación del pacto implícito que se les había prometido”.

Posteriormente, con el Tratado de Versalles de 1919 y la creación de la Sociedad de Naciones, las potencias aliadas institucionalizaron el control sobre los antiguos territorios otomanos a través del sistema de mandatos. En la Conferencia de San Remo de 1920, se resolvió que Francia administraría Siria y Líbano, mientras que Gran Bretaña obtendría el Mandato sobre Mesopotamia y Palestina. Esta decisión, legitimada por la comunidad internacional, otorgó respaldo jurídico al reparto colonial del Medio Oriente. Según Mirak-Weissbach (2006), los mandatos “no fueron más que una extensión de los intereses imperiales disfrazados de tutela internacional”, lo que consolidó el control europeo sobre la región y profundizó la rivalidad entre árabes y judíos.

4.4. PRIMEROS DISTURBIOS ENTRE LA COMUNIDAD ÁRABE Y LA JUDÍA.

El primer estallido violento entre las comunidades árabe y judía ocurrió en abril de 1920, durante los llamados Disturbios de Jerusalén o Pogromo de Nabí Musa. El conflicto tomó su nombre de la festividad religiosa musulmana Nabí Musa, que congregaba a miles de peregrinos en Jerusalén. De acuerdo con Aranda Bustamante y Palma Castillo (2006), el evento fue aprovechado por líderes nacionalistas árabes que, alentados por la tensión creciente tras la Declaración Balfour, lanzaron ataques contra la población judía en la Ciudad Vieja. El resultado fue trágico: seis judíos muertos y más de doscientos heridos, además de saqueos a propiedades hebreas.

Un año más tarde, en mayo de 1921, estallaron los Disturbios de Jaffa, que se extendieron hacia otras localidades como Abu Kabir, Petaj Tikva, Hedera y Rejovot. Según relata Tom Segev (2001), el origen inmediato del enfrentamiento fue una disputa política interna durante la conmemoración del Día de los Trabajadores. En Tel Aviv se realizó un acto oficial autorizado por las autoridades del Mandato Británico, mientras que en Jaffa tuvo lugar otra manifestación organizada por el Partido Comunista Judío, en la que se distribuyó propaganda contra la administración británica. La coincidencia de ambas marchas derivó en choques violentos entre judíos y árabes, lo que posteriormente derivó en una ola de ataques comunitarios.

Fort Navarro y Martínez Ibáñez (2003) explican que la respuesta del Mandato Británico fue desproporcionada y contribuyó a agravar las tensiones, pues las fuerzas coloniales reprimieron principalmente a los manifestantes judíos, mientras que los grupos árabes aprovecharon la oportunidad para intensificar la violencia. Como consecuencia directa, se establecieron restricciones a la inmigración judía, lo que provocó que numerosos migrantes tuvieran que regresar a Europa, particularmente a Escandinavia.

En 1922, las autoridades británicas formalizaron la división administrativa del territorio palestino en dos distritos: la zona al oeste del río Jordán, destinada a la población judía, y la región al este, que pasó a denominarse Transjordania. Aranda Bustamante y Palma Castillo (2006) precisan que esta delimitación otorgaba a los judíos aproximadamente

el 22% del territorio de Palestina, mientras que el resto permanecía bajo mayoría árabe. En ese mismo año se llevó a cabo el primer censo oficial de Palestina, el cual reveló que la población estaba compuesta por un 78% de musulmanes, un 11% de judíos y un 10% de cristianos, cifras que evidenciaban la compleja composición demográfica del territorio.

Estos disturbios iniciales fueron, en realidad, el preludio de un conflicto mucho más amplio. Representaron el primer enfrentamiento directo entre comunidades que, hasta entonces, habían coexistido con relativa calma bajo la administración otomana. A partir de 1920, las tensiones dejaron de ser solo políticas o religiosas: se transformaron en una disputa abierta por el territorio, la identidad y la legitimidad histórica.

4.5. EL COMIENZO DE LA CRISIS Y LOS CONFLICTOS A GRAN ESCALA.

Con el paso de los años, la población judía en Palestina creció de forma constante, lo que incrementó las tensiones con la comunidad árabe local. Una de las primeras manifestaciones de esta rivalidad fue la Crisis de Buraq de 1929, surgida a raíz de las disputas en torno al Muro de los Lamentos, sitio sagrado para los judíos y los musulmanes. Las protestas derivaron en enfrentamientos violentos que culminaron con pérdidas en ambas comunidades, pero fueron especialmente graves para la población hebrea. En la ciudad de Hebrón, se produjo una de las masacres más recordadas de la época, donde fueron asesinados 67 judíos, entre ellos mujeres y niños. En Jerusalén murieron 17 personas, en el Barrio Judío de Safed otras 20, y una familia entera fue asesinada en Motza. En total, los disturbios dejaron 133 muertos y 339 heridos en toda Palestina (Fort Navarro & Martínez Ibáñez, 2003).

Poco después, se produjeron dos revueltas de mayor alcance: una en los años 1929 y 1930 y otra, más significativa, entre 1936 y 1939, conocida como la Gran Revuelta Árabe. Ambas fueron reprimidas con dureza por las autoridades del Mandato Británico, que emplearon tácticas militares severas. Según Aranda Bustamante y Palma Castillo (2006), las fuerzas coloniales establecieron campos de detención, destruyeron viviendas de sospechosos, deportaron a líderes árabes y disolvieron organizaciones políticas palestinas, lo que acentuó la percepción de injusticia y el resentimiento popular.

La Segunda Revuelta Árabe fue encabezada por Amin al-Husseini, líder del recién creado Consejo Superior Árabe, que exigía el cese de la inmigración judía, la prohibición de venta de tierras a colonos y la independencia del territorio palestino. Ante la falta de respuesta británica, el Consejo declaró una huelga general y el no pago de impuestos, acciones que se extendieron durante cerca de 175 días. Fort Navarro y Martínez Ibáñez (2003) señalan que las causas de esta violencia fueron múltiples: el aumento de la inmigración judía entre 1933 y 1936, la entrada de capitales provenientes de Alemania, la ambigüedad de la política exterior británica y el apoyo de Alemania e Italia a la causa árabe. Estos factores condujeron a enfrentamientos sangrientos, especialmente en las zonas de Tulkarem, Jaffa y las afueras de Tel Aviv, con un saldo aproximado de 100 judíos muertos.

En respuesta a la escalada del conflicto, Gran Bretaña creó en 1937 la Comisión Peel, presidida por Lord Robert Peel, que propuso el Primer Plan de Partición de Palestina. La propuesta contemplaba la abolición del Mandato Británico y la creación de dos Estados: uno árabe y otro judío. Sin embargo, el plan fue rechazado por ambas partes. Los árabes lo consideraron injusto por otorgar a los judíos las zonas más fértiles y costeras, mientras que los judíos lo criticaron por asignarles solo el 20% del territorio, dejando el 80% para los árabes (Fort Navarro & Martínez Ibáñez, 2003).

Posteriormente, en 1938, se intentó un nuevo esfuerzo diplomático con la Comisión Woodhead, que proponía un Estado judío reducido a unos 5,000 km² en torno a Tel Aviv, donde la población hebrea había crecido considerablemente por la inmigración masiva. No obstante, tanto judíos como árabes rechazaron el proyecto, por lo que fue abandonado.

Ante el inminente estallido de la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña buscó asegurar el apoyo del mundo árabe y, en 1939, presentó el Libro Blanco de MacDonald, que anulaba la propuesta de 1937. Este documento limitaba la inmigración judía a 75,000 personas en cinco años, y establecía que, una vez alcanzado un tercio de la población total, cualquier nuevo ingreso requeriría la autorización árabe. Además, planteaba la creación de un Estado único binacional que alcanzaría la independencia en un plazo de diez años (Fort Navarro & Martínez Ibáñez, 2003).

Aunque la intención británica era consolidar alianzas árabes en el contexto bélico, el resultado fue el rechazo absoluto de ambas comunidades. Para los judíos, las restricciones migratorias eran una condena, especialmente tras los horrores del Holocausto, que dejaron a millones de judíos sin patria ni refugio. Como observa Camhi Cohen (2014), de haberse aceptado el plan de partición de 1937, quizá se habría evitado la prolongación del conflicto, pues habría existido un reconocimiento mutuo y respaldo internacional. Sin embargo, las condiciones políticas y la desconfianza mutua hicieron imposible su implementación.

La tensión continuó hasta 1944, cuando el ala radical del sionismo emprendió una campaña de violencia y desprestigio contra el Mandato Británico. De acuerdo con El-Abed (2009), los grupos sionistas intensificaron su resistencia mediante el Ejército de Defensa Judío Haganá y las organizaciones paramilitares Irgun y Lehi, buscando eliminar las restricciones migratorias y acelerar la creación de un Estado propio. Al mismo tiempo, los Estados Unidos comenzaron a desempeñar un papel central, sustituyendo gradualmente a Gran Bretaña como principal aliado del movimiento sionista.

En 1945, la Comisión Angloamericana propuso una nueva vía de negociación que incluía eliminar los límites a la inmigración, permitir el ingreso mensual de 1,500 refugiados judíos, levantar la prohibición de compra de tierras y promover un Estado binacional compartido. Sin embargo, como había ocurrido anteriormente, tanto judíos como árabes rechazaron la propuesta, considerando inviable la convivencia bajo un mismo gobierno. Mientras tanto, la presión internacional, particularmente desde Estados Unidos bajo el liderazgo del presidente Harry Truman, crecía para que Gran Bretaña admitiera 100,000 refugiados judíos en Palestina. En tanto, la Segunda Guerra Mundial comenzó a causar un fuerte éxodo de judíos que huían de la situación de Europa rumbo a la “Tierra Prometida”.

4.6. NACIMIENTO DE LA LIGA ÁRABE, DESLINDE DE GRAN BRETAÑA E INTERVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

En marzo de 1945 se fundó la Liga Árabe, organización regional destinada a promover la independencia y cooperación política de los Estados

del norte y noreste de África, así como del suroeste de Asia. La integraron inicialmente seis países: Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Siria y Arabia Saudita, quienes firmaron el Pacto de la Liga de los Estados Árabes el 22 de marzo de 1945. Con el paso del tiempo, otros dieciséis Estados se sumaron al organismo, entre ellos Argelia, Marruecos, Libia, Kuwait, Palestina, Sudán, Emiratos Árabes Unidos y Túnez. Sin embargo, Siria sería posteriormente suspendida debido al desarrollo político interno de su gobierno (Aranda Bustamante & Palma Castillo, 2006).

Un año más tarde, en 1946, Gran Bretaña concedió la independencia a Transjordania, que pasó a denominarse oficialmente Jordania. Este reconocimiento se debió, en gran parte, a la colaboración de las fuerzas jordanas con los aliados durante la Segunda Guerra Mundial, facilitando su territorio para operaciones militares contra las potencias del Eje. Como señalan Fort Navarro y Martínez Ibáñez (2003), la independencia de Jordania implicó un freno al posible crecimiento territorial de la comunidad judía en la región y, al mismo tiempo, marcó el principio del fin del Mandato Británico en Palestina.

Hacia 1947, Gran Bretaña declaró su incapacidad para ofrecer una política definitiva sobre Palestina y trasladó el asunto a las Naciones Unidas, solicitando que se tratara en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en Nueva York entre el 28 de abril y el 15 de mayo de ese año. En esa sesión, los países miembros debatieron la posibilidad de establecer una comisión especial para estudiar la situación. Las naciones árabes —Egipto, Irak, Líbano, Arabia Saudita y Siria— propusieron que se incluyera en la agenda la terminación del Mandato Británico y la declaración de independencia de Palestina, pero la moción no prosperó (Thomas de Antonio, 2006).

Durante las deliberaciones, la comunidad judía estuvo representada por el Organismo Judío para Palestina, mientras que la comunidad árabe participó a través del Alto Comité Árabe. Finalmente, la Asamblea decidió crear la Comisión Especial de las Naciones Unidas para Palestina (UNSCOP), integrada por representantes de once países, ninguno de ellos perteneciente a las grandes potencias, con el objetivo de garantizar la neutralidad en sus decisiones. Los delegados visitaron Palestina, Líbano, Siria y Transjordania, además de varios campamentos de

refugiados, constatando la crisis humanitaria derivada de las guerras y desplazamientos recientes.

En ese momento, el número de refugiados judíos ascendía a aproximadamente 250,000 personas, asistidas por la Administración de las Naciones Unidas para Ayuda y Rehabilitación. Muchos de ellos huían de Europa tras el Holocausto, en busca de llegar a la llamada Tierra Prometida. La Brigada Judía, unidad del ejército británico, organizó el Brihah o escape para facilitar su traslado a Palestina, mientras que la organización Mosad Le-Aliyah Bet coordinó la migración ilegal por mar. Sin embargo, la mayoría de las embarcaciones fueron interceptadas por la marina británica, como ocurrió con el célebre barco Éxodo 1947, cuya detención y retorno forzado a Europa generó una condena internacional hacia las políticas británicas (Aranda Bustamante & Palma Castillo, 2006).

El informe final de la UNSCOP, presentado el 31 de agosto de 1947, contenía dos propuestas. La mayoría, conformada por Canadá, Checoslovaquia, Guatemala, Países Bajos, Perú, Suecia y Uruguay, recomendó la partición de Palestina en dos Estados, uno árabe y otro judío, con Jerusalén bajo control internacional y un sistema de unión económica común. La minoría, compuesta por India y Yugoslavia, propuso un Estado federal con dos entidades autónomas y Jerusalén como capital compartida. Australia, por su parte, se abstuvo al considerar que las recomendaciones excedían el mandato de la Comisión (Fort Navarro & Martínez Ibáñez, 2003).

Con base en dicho informe, el 29 de noviembre de 1947 la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 181 (II), que establecía la división de Palestina. La votación registró 33 votos a favor, 13 en contra y 10 abstenciones. Los puntos más relevantes de la resolución fueron los siguientes:

1. El fin del Mandato Británico debía concretarse a más tardar el 1º de agosto de 1948.
2. Se preveía la creación de dos Estados, uno judío y otro árabe.

3. Durante el período de transición, ningún judío podría residir en territorio árabe ni ningún árabe en territorio judío, salvo con permiso especial de la Comisión.

Thomas de Antonio (2006) detalla que la partición dividía el territorio en ocho zonas: tres para el Estado judío, tres para el árabe, Jaffa como enclave árabe dentro del territorio judío y Jerusalén como área internacional. En términos territoriales, el Estado judío recibiría el 55% de la tierra, donde el 43% de la población era árabe, mientras que el Estado árabe abarcaría el 45% restante, con apenas 2% de población judía.

Como era previsible, la comunidad judía aceptó la resolución, pese a sus reservas, considerando que representaba un paso hacia la consolidación del Hogar Nacional Judío. Por el contrario, la comunidad árabe rechazó el plan de inmediato, al considerarlo injusto y desproporcionado, pues los judíos representaban menos de un tercio de la población total. Además, argumentaron que la resolución “cobraba a los árabes los crímenes cometidos por los nazis” (Hammond, 2011).

Hammond (2011) señala que varios países árabes solicitaron que el asunto fuera remitido a la Corte Internacional de Justicia para determinar la legalidad de que la ONU pudiera dividir un territorio sin el consentimiento de sus habitantes, pero la presidencia de la Asamblea se negó a ello. Este hecho, según el autor, explica en parte por qué la comunidad árabe nunca reconoció la legitimidad jurídica de la partición ni la creación del Estado de Israel, y por qué consideró dicha decisión una violación al principio de autodeterminación de los pueblos.

En consecuencia, la aprobación de la Resolución 181 desencadenó la Guerra Civil del Mandato de Palestina, también conocida como la Guerra Palestino-Sionista, que marcaría el preludio del conflicto árabe-israelí contemporáneo.

4.7. LA GUERRA CIVIL EN PALESTINA E INDEPENDENCIA DE ISRAEL.

Tras la aprobación de la Resolución 181 de la ONU en noviembre de 1947, se desató una nueva etapa del conflicto conocida como la Guerra Civil durante el Mandato de Palestina, o Guerra Palestino-Sionista, que se extendió del 30 de noviembre de 1947 al 14 de mayo de 1948, fecha

en que finalizó formalmente el Mandato Británico. El gobierno británico, desgastado política y económicamente, optó por una intervención mínima y concentró sus esfuerzos en planificar su retirada del territorio.

El conflicto inició con una huelga general de tres días decretada por el Comité Supremo Árabe en protesta por la decisión de la ONU. Las ciudades de Jerusalén y Haifa fueron escenario de múltiples atentados y enfrentamientos. Grupos radicales de ambos bandos atacaron a la población civil, mientras las autoridades británicas mantenían una posición pasiva. Entre diciembre de 1947 y marzo de 1948 se registraron aproximadamente 2,000 muertos y 4,000 heridos, con ataques dirigidos a vías de transporte y centros urbanos estratégicos para incomunicar comunidades enteras (Fort Navarro & Martínez Ibáñez, 2003).

El liderazgo sionista, encabezado por David Ben-Gurión, sostuvo que la evacuación no era una opción y que los judíos debían resistir para defender sus bienes y territorios. Paralelamente, Amin al-Husseini y otros líderes árabes buscaron apoyo militar de países vecinos, lo que agravó la situación. Para marzo de 1948, más de 100,000 palestinos habían abandonado sus hogares, sumándose a la creciente población de refugiados (Aranda Bustamante & Palma Castillo, 2006).

En este contexto surgió el Plan D o Plan Dalet, diseñado por la organización paramilitar Haganá con el objetivo de asegurar las posiciones judías antes del retiro británico. Sin embargo, algunos sectores lo interpretaron como una estrategia de limpieza étnica debido a las más de 80 masacres cometidas entre 1947 y 1949, siendo la más trágica la de la aldea Deir Yassin, donde la mayoría de las víctimas fueron mujeres y niños civiles (Thomas de Antonio, 2006). Los planes anteriores —A, B y C— respondían a la misma lógica militar de proteger zonas de comunicación y desarticular las fuerzas árabes.

El abastecimiento de armamento fue uno de los principales desafíos del movimiento sionista, que recurrió a armas remanentes de la Segunda Guerra Mundial, en su mayoría procedentes de Europa, aunque los envíos eran constantemente interceptados por fuerzas británicas o árabes. Pese a ello, la ocupación judía del territorio se expandió rápidamente. Bajo soberanía israelí quedaron alrededor de 160,000 palestinos, cuyos

derechos fueron sometidos a un régimen militar que perduró hasta la década de 1960. Según Fort Navarro y Martínez Ibáñez (2003), el nuevo Estado pasó a controlar el 78% de la Palestina histórica, y las propiedades judías aumentaron del 7% al 93%, mientras que el proyectado Estado árabe nunca llegó a materializarse.

El 14 de mayo de 1948, en el Museo de Arte de Tel Aviv, David Ben-Gurión proclamó la Declaración de Independencia del Estado de Israel. En su discurso se mantuvo un tono predominantemente laico, aunque fundamentado en la tradición judía y en el legado de Theodor Herzl como padre espiritual del sionismo. Se aludió a la Declaración de Balfour, al Holocausto y al derecho histórico del pueblo judío a establecerse en Eretz-Israel. Los firmantes, en nombre del Consejo de Estado Provisional, solicitaron el reconocimiento internacional del nuevo Estado y su incorporación a las Naciones Unidas.

Tras la proclamación, cerca de 600,000 judíos, entre ellos sobrevivientes del Holocausto y refugiados de Chipre, arribaron a Israel e iniciaron su integración en la nueva nación. Sin embargo, los países árabes consideraron la fundación del Estado de Israel como una amenaza directa a su soberanía, lo que conduciría inmediatamente al estallido de la Primera Guerra Árabe-Israelí.

5. DISCUSIÓN

Al revisar los distintos periodos de la historia que dieron origen al conflicto árabe-israelí, resulta evidente que no se trata de un problema reciente, sino de un proceso largo y complejo en el que la fe, la política y la ambición territorial se entrelazaron a lo largo de los siglos. Desde las promesas bíblicas hasta las decisiones tomadas en las salas diplomáticas del siglo XX, puede observarse una constante: el territorio de Palestina ha sido, para distintos pueblos, un símbolo espiritual, una herencia ancestral y, al mismo tiempo, un punto de interés estratégico.

El movimiento sionista, que en un principio nació como una aspiración legítima de un pueblo que buscaba preservar su identidad y reencontrarse con sus raíces, terminó involucrándose en un juego de poder entre las potencias europeas. Los acuerdos de partición demostraron que las

grandes naciones no veían a Palestina como un espacio sagrado o histórico, sino como una pieza en el tablero geopolítico de Oriente Medio. En esa lógica, las promesas hechas al pueblo judío y las promesas paralelas al mundo árabe no fueron más que estrategias temporales que, inevitablemente, sembraron la semilla de la desconfianza.

Con el paso de los años, las tensiones derivaron en enfrentamientos cada vez más violentos. Los disturbios de la década de 1920 son ejemplos claros de cómo la convivencia entre comunidades se fue tornando insostenible. El Mandato Británico, que en teoría debía garantizar el equilibrio, terminó acentuando las divisiones. Los distintos planes de partición, lejos de ofrecer una salida, reflejaron la incapacidad de las potencias para entender la profundidad cultural y religiosa del conflicto.

Cuando finalmente la ONU intervino con la Resolución 181 de 1947, el mundo creyó que se había encontrado una solución jurídica y definitiva. Sin embargo, lo que se logró fue institucionalizar una fractura que hasta la fecha sigue abierta. Ningún documento diplomático pudo resolver la disputa de fondo: dos pueblos reclamando una misma tierra en nombre de su historia, su fe y su derecho a existir. En ese sentido, la discusión sobre Palestina no puede reducirse a un problema de fronteras; es, ante todo, una herida moral, histórica y humana que sigue abierta. El Holocausto y la creación del Estado de Israel terminaron por fracturar las ya complejas relaciones internacionales alrededor de este tema y potenciar los intereses en la región.

6. CONCLUSIONES

A la luz de los hechos históricos revisados, puede afirmarse que el conflicto árabe-israelí no nació de un solo acontecimiento, sino de una sucesión de decisiones, promesas y desencuentros que se remontan a la Antigüedad. La historia del pueblo judío, marcada por la fe en una tierra prometida, se cruzó una y otra vez con la de los pueblos árabes que habitaban esas mismas tierras desde siglos atrás.

El paso del tiempo mostró que los intentos de mediación internacional muchas veces respondieron más a intereses geoestratégicos que a un verdadero deseo de reconciliación. El Mandato Británico y los acuerdos

diplomáticos del siglo XX fueron moldeando un escenario donde el conflicto parecía inevitable. Al final, la creación de dos Estados en 1947, aunque presentada como una solución de equilibrio, solo formalizó una división que venía gestándose desde hacía décadas.

Comprender este proceso no es únicamente un ejercicio académico, sino una invitación a reflexionar sobre la condición humana. El estudio de los orígenes de este conflicto no busca señalar culpables, dado que por la objetividad necesaria de esta investigación se evita a toda costa tomar partido, sino entender las raíces de un problema que, hasta hoy, sigue recordándonos que la paz no se impone: se construye con memoria, justicia y voluntad.

7. REFERENCIAS

- Aranda Bustamante, G., & Palma Castillo, L. (2006). *Oriente Medio: una eterna encrucijada*. Santiago de Chile: RiL Editores.
- Bernard Lewis, B. (1995). *The Middle East: A Brief History of the Last 2,000 Years*. Nueva York: Scribner.
- Camhi Cohen, M. (2014). *Israel y Palestina: una historia de conflictos*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Cobo Pulido, P. J. (2005). *Theodor Herzl, fundador del sionismo político*. Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- El-Abed, N. (2009). *Palestine: From Exile to Homeland*. Beirut: Institute for Middle East Studies.
- Fort Navarro, A., & Martínez Ibáñez, E. (2003). *El conflicto palestino-israelí: un recorrido histórico para comprender el presente*. Valencia: Editorial Diálogo.
- Hammond, J. (2011). The Failure of the UN Partition Plan of 1947: Legal and Political Dimensions. *Journal of Middle Eastern Studies*, 47(3), 421–438.
- Karen Armstrong, K. (2014). *Fields of Blood: Religion and the History of Violence*. Nueva York: Knopf.
- Mirak-Weissbach, M. (2006). El fantasma de Sykes-Picot ronda por el Sudoeste de Asia. *Executive Intelligence Review*, XXIII(8–9).
- Said, E. W. (2001). *Orientalismo*. Madrid: Debate.
- Segev, T. (2001). *One Palestine, Complete: Jews and Arabs under the British Mandate*. Nueva York: Owl Books.

Shlaim, A. (2014). *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

Thomas de Antonio, C. M. (2006). *Palestina: historia de un conflicto*. Recuperado de http://www.psicoeducacion.eu/psicoeducacion/Palestina%20Historia%20de%20un%20conflicto_0.pdf

La Santa Biblia. (2011). *Josué 23:15–16*. Versión Hispanoamericana. Sociedad Bíblica de España.

TRANSFORMACIÓN DE LA ALIANZA ESTRATÉGICA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y COREA DEL SUR DURANTE LA SEGUNDA ADMINISTRACIÓN DE DONALD TRUMP

JORDI XUCLÀ

Universidad Abat Oliba-CEU

MADI AMANKELDI

ISDE Law & Business School

1. INTRODUCCIÓN

La reelección de Donald Trump en 2024 marcó un nuevo periodo político en la relación entre Estados Unidos y Corea del Sur, que ha sido históricamente uno de los pilares fundamentales en materia de seguridad regional en el noreste asiático. A pesar de que el nuevo gobierno muestra un enfoque más ordenado y meticulosamente planificado en comparación con el periodo de 2017-2021, se mantiene un notable sesgo transaccional, una atención al reparto de responsabilidades y una estrategia unilateral en la determinación de intereses estratégicos. El presente trabajo investiga de qué manera estas dinámicas impactan la fortaleza de la alianza, el impacto de la influencia china y el papel de la cooperación trilateral entre Estados Unidos, Corea del Sur y Japón como elemento de contención regional. Mediante una metodología cualitativa que se centra en el estudio de documentos oficiales, declaraciones, tratados, acuerdos bilaterales y datos de sectores específicos como el de defensa, se examinan los factores clave que configuran esta fase de redefinición estratégica. El análisis sostiene que la colaboración, aunque continúa siendo fundamental para la disuasión ante Corea del Norte, enfrenta tensiones estructurales que podrían llevar a Corea del Sur a buscar una mayor independencia, basándose en una diplomacia más activa con Japón y en la diversificación de sus relaciones

estratégicas en el Indo-Pacífico. Una parte del análisis se desarrolla en clave prospectiva, considerando los escenarios y decisiones iniciales de la segunda administración Trump iniciada en enero de 2025.

2. METODOLOGÍA

La investigación adopta una metodología cualitativa que integra el análisis de documentos y la revisión de indicadores estratégicos para analizar el desarrollo de la alianza. Primero, se lleva a cabo un examen de documentos de fuentes primarias que abarca los discursos del presidente Trump, las declaraciones conjuntas entre Estados Unidos y Corea del Sur, así como también los tratados, acuerdos bilaterales y los documentos oficiales relacionados con el sector de defensa. A esto se añaden los comunicados resultantes de la cooperación tripartita con Japón, que permiten seguir los patrones de coordinación administrativa y las señales públicas emitidas por los gobiernos participantes.

Adicionalmente, se realiza un análisis de indicadores económicos y de defensa, poniendo especial énfasis en el desarrollo del gasto militar de Corea del Sur, los indicadores comerciales relacionados con aranceles y las cadenas de suministro, así como las estimaciones sobre la distribución de responsabilidades, que incluyen los gastos relacionados con la presencia de tropas estadounidenses en la península. Estos factores cuantitativos se combinan con un análisis comparativo del primer mandato de Trump (2017–2021), con el objetivo de reconocer continuidades, rupturas y nuevas tendencias en la política exterior de Estados Unidos hacia sus aliados en Asia.

En conjunto, esta metodología permite evaluar tanto las dinámicas estructurales que condicionan la cooperación bilateral como los elementos de política concreta que influyen directamente en la estabilidad y dirección de la alianza en esta nueva fase.

3. MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO

3.1. EL REALISMO OFENSIVO

Con el colapso de la Unión Soviética, que puso fin a la confrontación bipolar, la política mundial entró en una nueva fase caracterizada por la

evidente superioridad global de Estados Unidos, principalmente en el ámbito militar, pero también en la economía, las finanzas, los medios de comunicación y la cultura popular. No obstante, la consolidación de un mundo unipolar se vio limitada por el ascenso de nuevos centros de poder como China, India, Rusia y, en cierta medida, la Unión Europea, así como por el creciente papel de los actores no estatales en la gobernanza global (Krauthammer, 1990).

En este contexto, resurgió el interés por el realismo político en su interpretación clásica, adaptado a las nuevas condiciones internacionales. A finales del siglo XX, John J. Mearsheimer formuló la teoría del realismo ofensivo, que retoma las premisas fundamentales del realismo clásico desarrolladas por Niebuhr, Carr, Kennan, Morgenthau y Kissinger (1964). Según esta corriente, las relaciones internacionales se definen por una estructura anárquica que genera competencia permanente entre las grandes potencias, las cuales actúan movidas por intereses expresados en términos de poder y por la búsqueda de seguridad. En este sentido, la fuerza militar constituye el principal indicador del poder estatal y el medio esencial para alcanzar objetivos estratégicos (Toft, 2005).

Al mismo tiempo, Mearsheimer señala la cercanía de su teoría con el neorrealismo de Kenneth Waltz, al sostener que el comportamiento de los Estados está determinado por la configuración del sistema internacional, que incluye su polaridad, su carácter anárquico y la distribución del poder. Waltz explica que, a diferencia del orden político interno, el ámbito internacional carece de una autoridad superior capaz de imponer normas o garantizar su cumplimiento. En este contexto, cada Estado debe movilizar sus propios recursos y confiar únicamente en sus capacidades para preservar su seguridad e intereses. Esta lógica puede compararse con la teoría microeconómica, que describe cómo el orden surge de las acciones egoístas de unidades individuales que buscan maximizar sus beneficios, dando lugar a un sistema que condiciona y limita a todos sus participantes (Waltz, 2010).

La segunda administración Trump (2025–2029), aun con un estilo más disciplinado que su primer mandato, exhibe patrones de comportamiento plenamente coherentes con esta lógica. Su agenda America First reconfigura las reglas del orden liberal internacional y privilegia la

política de fuerza y el proteccionismo como instrumentos para reforzar el liderazgo estadounidense. Diversos análisis caracterizan esta política exterior como realista en su núcleo, transaccional hacia los aliados y orientada a reducir compromisos multilaterales tradicionales. Tres elementos centrales resultan especialmente consistentes con los postulados del realismo ofensivo:

- Incremento de la presión sobre aliados para que contribuyan más a su propia defensa, reduciendo los costos que Estados Unidos debe asumir para mantener su hegemonía regional. Esta estrategia incluye exigencias de mayores aportes financieros, amenazas de retirada de apoyo militar y condicionamiento del respaldo estadounidense al cumplimiento de metas de gasto en defensa. Desde la óptica del realismo ofensivo, esto refleja la búsqueda de ventajas relativas y la transferencia de cargas a socios para sostener la primacía sin erosionar los recursos.
- Utilización del comercio como instrumento estratégico, no solo para equilibrar déficits, sino para disciplinar a aliados y adversarios por igual. La imposición de aranceles universales o selectivos —como el arancel base del 10%, el 25% al acero y aluminio, y escaladas específicas contra China, Canadá, México y otros socios— opera como coerción económica en un juego no cooperativo destinado a reordenar dependencias y maximizar el poder relativo estadounidense.
- Reorientación de alianzas tradicionales hacia un propósito central: reforzar la contención de China y mantener un reparto de poder favorable a Washington. Esto implica presionar a los socios asiáticos para que se alineen con la estrategia anti-China, incluso a costa de tensionar vínculos históricos, mientras se critican compromisos tradicionales que no contribuyan directamente a este objetivo estratégico.

La lógica de la maximización del poder económico, militar y tecnológico se vuelve el objetivo principal que ordena tanto las acciones exteriores de Estados Unidos como la gestión de sus alianzas. En términos

teóricos, esto refleja una preferencia por maximizar el poder relativo, practicar la contención activa y emplear la coerción económica en la "zona gris", antes que depender de arreglos multilaterales estables.

En este sentido, el marco del realismo ofensivo resulta especialmente útil para interpretar tres elementos centrales de la política exterior estadounidense hacia Corea del Sur durante este nuevo ciclo político: las exigencias financieras y arancelarias; las presiones para que Seúl se alinee inequívocamente con la estrategia de contención frente a China; y el uso del triángulo estratégico con Japón como variable de equilibrio ante la imprevisibilidad estadounidense. Episodios concretos como la exigencia de paquetes masivos de inversión surcoreana a cambio de rebajas arancelarias, amenazas percibidas sobre la presencia de tropas y fricciones en temas migratorios, han erosionado la confianza mutua, aun cuando se mantiene la cooperación frente a la amenaza norcoreana.

3.2. CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO: LA ALIANZA DURANTE LA GUERRA Y LA POSGUERRA FRÍAS

Desde la celebración del Tratado de Defensa Mutua el 1 de octubre de 1953, tras la suspensión de las hostilidades entre Corea del Sur y Corea del Norte en el marco de la Guerra Fría, la cooperación entre Estados Unidos y Corea del Sur se fue consolidando como un pilar esencial de la seguridad en la península coreana (Avalon Project, 1953). Al obligar a ambos países a ofrecerse ayuda mutua en caso de ataque militar, este acuerdo simbolizó desde el principio una relación estratégica profundamente asimétrica, pero al mismo tiempo mutuamente dependiente: Estados Unidos ofrecía protección militar y garantías de disuasión frente a Corea del Norte, mientras que Corea del Sur aportaba una posición geoestratégica crítica en el flanco oriental de la Guerra Fría y reforzaba la presencia estadounidense en la región (Wilson Center, 2020).

Desde la formalización del Tratado, Estados Unidos ha proporcionado un apoyo crucial a Corea del Sur en materia de seguridad, comenzando por el estacionamiento de tropas y continuando con la mejora constante de la preparación operativa de las fuerzas surcoreanas. A cambio de esta protección, Corea del Sur ha otorgado un grado considerable de autonomía estratégica a Estados Unidos, proporcionando terrenos,

exenciones fiscales, electricidad y diversos recursos logísticos para facilitar el estacionamiento permanente de las fuerzas estadounidenses. Seúl cedió 15 km² de terreno para la construcción de Camp Humphreys y asumió aproximadamente el 90 % del costo total de su edificación (Kim, 2018). Además, entre 1965 y 1973, Corea del Sur envió cerca de 50.000 efectivos a Vietnam a petición de Washington (Institute for Military History, 2013).

Sin embargo, este vínculo fue más allá de su objetivo inicial de contención comunista. Entre las décadas de 1950 y 1970, la presencia militar de Estados Unidos, que llegó a sobrepasar los 60.000 soldados, no solo evitó una nueva agresión norcoreana, sino que también creó un ambiente de estabilidad necesario para el llamado “milagro del río Han”, la transformación de Corea del Sur de una economía agrícola destruida por la guerra en una poderosa potencia económica.

Según Bove, Elia y Sekeris (2014), Estados Unidos ha desplegado fuerzas en el extranjero más que cualquier otro país, y estas tropas contribuyen de manera significativa a la seguridad y la estabilidad regional al disuadir amenazas externas. Como resultado, las naciones que albergan tropas estadounidenses tienden a disfrutar de un mayor comercio con Estados Unidos, dado que las condiciones de seguridad influyen directamente en la actividad empresarial estadounidense (Heo & Ye, 2019). Por lo tanto, partiendo de la premisa de que el volumen comercial no aumenta si no hay seguridad y estabilidad, la presencia militar estadounidense no solo incrementó el comercio entre Corea del Sur y Estados Unidos, sino también el comercio total del país y su atraktividad para potenciales inversores y socios comerciales.

Por otro lado, Washington utilizó los despliegues militares como palanca de negociación para mejorar los derechos humanos y promover la democracia en el país. Por ejemplo, el presidente Carter amenazó con retirar las tropas estadounidenses a menos que el Gobierno coreano mejorara su protección de los derechos humanos. Asimismo, la administración Reagan ejerció una gran presión sobre la autoritaria administración de Chun Doo-hwan para que no utilizara la fuerza durante el movimiento democrático en 1987, lo que fue un factor importante en la democratización de Corea

del Sur. Washington pudo hacerlo gracias a las tropas estadounidenses desplegadas en el país (Huth & Russett, 1984).

No obstante, fue con el colapso de la Unión Soviética en 1991 cuando la alianza se enfrentó a su primera crisis existencial: cuál era su propósito en ausencia de la amenaza comunista global. La respuesta vino en forma de redefinición: de alianza puramente anticomunista a pilar de estabilidad regional frente a la amenaza norcoreana persistente y, progresivamente, ante el ascenso de China como potencia emergente. La primera crisis nuclear norcoreana (1993–1994) y el posterior Acuerdo Marco demostraron que la península seguía siendo un punto crítico de seguridad internacional, validando la continuidad de la alianza (Bong, 2017).

El ascenso de China desde finales de los años noventa transformó fundamentalmente el equilibrio de poderes en la región. A medida que Pekín reforzaba su estatus como potencia económica global, Washington dejó de considerar la alianza con Seúl solo como un medio de disuasión contra Corea del Norte. Por lo tanto, la alianza con Corea del Sur adquirió valor como componente de una arquitectura de seguridad regional más amplia, el hub and spokes system, diseñado inicialmente para manejar la Guerra Fría, pero reinterpretado para contrarrestar el creciente poder del gigante asiático. En este contexto, Corea del Sur asumió nuevas responsabilidades: asistir en las operaciones logísticas en el Indo-Pacífico y fortalecer la presencia naval y aérea de Estados Unidos en la zona (De Carlos Izquierdo, 2016).

Sin embargo, para Corea del Sur, esta evolución creó una tensión estructural sin precedentes. Su socio más importante en cuestiones de seguridad es Estados Unidos, quien asegura la disuasión ante un Norte armado nuclearmente. No obstante, su socio comercial más significativo es China, que se ha establecido como un destino clave para las industrias coreanas de tecnología, semiconductores, automóviles y manufacturas avanzadas. La intensificación de la competencia estratégica entre Washington y Pekín ha llevado a Seúl a actuar con precaución, con el objetivo de prevenir que su posicionamiento en temas de seguridad provoque reacciones adversas por parte de China. Esta dependencia dual, militar de Estados Unidos y económica de China, es actualmente una de las características estructurales más relevantes de la política

exterior de Corea del Sur, forzando al país a moverse entre dos potencias cuyo conflicto parece cada vez más inevitable. Este marco teórico e histórico servirá de base para analizar la evolución de la alianza entre Estados Unidos y Corea del Sur durante las administraciones de Donald Trump, en las que el enfoque transaccional refleja de forma empírica los postulados del realismo ofensivo.

4. PRIMER MANDATO DE DONALD TRUMP (2017-2021)

El primer mandato de Donald Trump introdujo dinámicas sin precedentes en la alianza bilateral, marcadas por demandas agresivas de reparto de cargas, amenazas explícitas de retirada de tropas, presiones para renegociar el tratado de libre comercio KORUS y una retórica que presentaba a Corea del Sur como beneficiaria gratuita del paraguas de seguridad estadounidense. Estas prácticas transformaron la relación tradicionalmente cooperativa en una transacción estratégica centrada en el coste económico de la protección. Por primera vez desde la Guerra Fría, el liderazgo estadounidense formuló la relación con un aliado clave en términos puramente contables, subordinando los principios de confianza mutua y solidaridad estratégica a un cálculo de rentabilidad política interna. Esta reinterpretación del compromiso aliado no solo reconfiguró los equilibrios financieros y militares, sino que también generó incertidumbre sobre la durabilidad misma de la alianza como institución de seguridad regional. El enfoque transaccional de Trump activó lo que la literatura denomina el “intercambio autonomía-seguridad” (*Autonomy–Security Trade-off*), mediante el cual Seúl se vio obligado a aceptar un mayor coste financiero, realizar adquisiciones masivas de armamento estadounidense y posponer la transferencia del control operacional en tiempos de guerra (OPCON). Estas concesiones buscaban preservar las garantías de disuasión ante la posibilidad de que Washington redujera su compromiso militar. La lógica de la negociación ya no se basaba en la solidaridad estratégica, sino en la rentabilidad percibida de la relación.

Las negociaciones del Acuerdo Especial de Medidas (SMA), que regula el reparto de costos de la presencia militar estadounidense, se

convirtieron en el símbolo más visible de esta dinámica coercitiva. Trump llegó a exigir que Corea del Sur quintuplicara su contribución anual, lo que prolongó las conversaciones durante meses y generó incertidumbre presupuestaria y laboral. En paralelo, la administración impulsó la revisión del Acuerdo de Libre Comercio KORUS, introduciendo modificaciones favorables a Estados Unidos y reforzando el vínculo entre defensa, comercio e inversión (CSIS, 2018). Estas presiones evidenciaron un cambio estructural en el modo en que Washington concebía la cooperación con sus aliados, transformando las alianzas tradicionales en relaciones condicionadas por el cumplimiento financiero y comercial.

En el ámbito de la defensa, Corea del Sur se consolidó como uno de los principales compradores de armamento estadounidense, con adquisiciones que respondían tanto a la modernización militar como al deseo de mantener el respaldo estratégico de Washington. La suspensión temporal de ejercicios conjuntos tras las cumbres con Kim Jong-un en 2018 y 2019 aumentó las dudas sobre la fiabilidad del compromiso estadounidense, evidenciando que la estabilidad de la alianza podía depender de decisiones presidenciales unilaterales tomadas sin consulta previa con Seúl. A pesar de estas tensiones sin precedentes, la alianza demostró una notable resiliencia institucional a través de un patrón de concesiones calibradas que permitió evitar la ruptura y contener los costos políticos internos. Este comportamiento confirmó que la cohesión de la relación no se sostiene necesariamente en valores compartidos, sino en la negociación pragmática de soberanía y seguridad frente a las presiones externas, un rasgo estructural que continuaría definiendo la relación bilateral en los años posteriores.

5. SEGUNDO MANDATO DE DONALD TRUMP (2025-2029)

5.1. DESARROLLOS RECIENTES EN LA DIMENSIÓN DE DEFENSA Y BURDEN SHARING

La administración Trump ha reavivado las quejas sobre el costo de proteger a Corea del Sur, alimentando expectativas de elevar significativamente la contribución surcoreana para el mantenimiento de las fuerzas

estadounidenses (USFK) de 28.500 efectivos (France24, 2025). El secretario de Defensa Pete Hegseth ha presionado para que los aliados, incluida Corea del Sur, aumenten su gasto en defensa hasta el 5 % del PIB como parte del impulso de la administración para incrementar el “reparto de cargas” (Yonhap News Agency, 2025). Esta cifra representa un salto considerable respecto al gasto actual surcoreano, que ya se encuentra entre los más altos de los aliados estadounidenses en términos porcentuales del PIB.

La agenda bilateral incluye completar las fases de transferencia del control operacional en tiempos de guerra (OPCON), aumentar el gasto en defensa y habilitar que los 28.500 soldados estadounidenses puedan operar fuera de la península coreana para contingencias regionales, particularmente en escenarios relacionados con Taiwán. Estados Unidos impulsa la “flexibilidad estratégica” para que las fuerzas estadounidenses en Corea asuman misiones regionales centradas en la contención de China, mientras Seúl acelera la inversión en defensa y la transferencia de OPCON, aunque afirma que no desea verse arrastrado a una confrontación amplia con China (KEIA, 2025).

Analistas advierten que reducciones drásticas de tropas serían peligrosas para la estabilidad regional, y que la “modernización” debería combinar una presencia sostenida de USFK, flexibilidad operacional, mayor cooperación industrial de defensa y una transferencia de OPCON calibrada y basada en condiciones específicas. Este equilibrio resulta crucial para evitar que la alianza se debilite precisamente cuando la amenaza norcoreana y la competencia con China se intensifica (Cha & Ryu, 2025).

5.2. LA COMPLEJA ECUACIÓN COMERCIAL Y ARANCELARIA

Trump fijó un arancel recíproco del 25 % a los bienes surcoreanos, vinculando esta drástica medida a un paquete de inversión de 350 000 millones de dólares en la economía de Estados Unidos. Con un fuerte impacto en sectores clave como la industria automotriz, los semiconductores y los aparatos electrónicos, la medida generó tensiones comerciales significativas. Como respuesta, Seúl presentó un proyecto de ley para crear un fondo de inversión del mismo monto, de los cuales 150 000 millones se destinarían a la industria naval estadounidense y 200

000 millones se repartirían en pagos anuales a distintos sectores estratégicos, activando retroactivamente la reducción arancelaria al 1 de noviembre (KEIA, 2025).

Este acuerdo de carácter táctico con inversiones masivas puede asegurar alivios arancelarios a corto plazo, pero suscita dudas sobre si el enfoque transaccional erosiona la confianza a largo plazo en una alianza considerada estratégica para la región. Expertos de instituciones como Brookings Institution señalan que los aranceles proteccionistas dañan a los aliados y que Corea del Sur se vio presionada a aceptar un acuerdo comercial desventajoso que contradice el espíritu original del KORUS FTA.

Pese a la fricción comercial, se anunciaron grandes acuerdos industriales: la compra de 103 aviones Boeing por Korean Air (Boeing, 2025), contratos de motores y sistemas de alerta aérea, un complejo de procesamiento de tierras raras en Estados Unidos (Energy Fuels, 2025), el suministro de gas natural licuado a largo plazo (The National Interest, 2025), la expansión de capacidades de enriquecimiento de uranio en Ohio (Centrus Energy, 2025) y un “Acuerdo de Prosperidad Tecnológica” que abarca inteligencia artificial, estándares digitales, biotecnología, minerales críticos y tecnología 6G (White House, 2025). Estos acuerdos ilustran cómo Seúl intenta transformar la presión económica en oportunidades de cooperación en sectores estratégicos.

5.3. EL GIRO NUCLEAR: SUBMARINOS DE PROPULSIÓN NUCLEAR Y EL ACUERDO 123

En las reuniones de consulta de seguridad se discutieron los temas de control operacional (OPCON) y gasto en defensa. Además, Seúl solicitó apoyo para desarrollar submarinos de propulsión nuclear, y Trump respaldó compartir tecnología sensible para que Corea del Sur pueda construir su propio submarino nuclear. Este sería el segundo caso reciente en el que Estados Unidos comparte una tecnología militar de este nivel de protección, después de la creación de AUKUS en septiembre de 2021, el pacto trilateral entre Australia, el Reino Unido y Estados Unidos para la construcción de la primera flota de submarinos nucleares australianos (Nueva Pensamiento Crítico, 2025). Posteriormente, diversas fuentes de la industria y funcionarios estadounidenses cuestionaron

la viabilidad de construir un submarino de propulsión nuclear en Filadelfia y sugirieron trasladar la producción a Corea.

Sin embargo, el mayor objetivo para Corea del Sur sería revisar el Acuerdo 123 de cooperación nuclear, con el fin de permitir el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio para propulsión naval (Korea Daily, 2025). Dicho acuerdo, que actualmente prohíbe al país asiático enriquecer uranio o reprocesar combustible nuclear gastado para fines que no sean pacíficos y civiles, constituye el principal obstáculo legal y tecnológico que impide a Seúl desarrollar sus propios sumergibles con reactores nucleares. El acuerdo vigente, firmado originalmente en 1974 y revisado en 2015 por un periodo de 20 años, permite a Corea del Sur enriquecer uranio solo hasta menos del 20 % y siempre con el consentimiento explícito de Estados Unidos.

Esta nueva dimensión nuclear representa un cambio potencialmente transformador en la alianza bilateral. La transferencia de tecnología de propulsión nuclear no solo aumentaría de manera significativa las capacidades navales surcoreanas, sino que también podría abrir la puerta a una revisión más amplia del régimen de no proliferación en la península, con implicaciones directas para el equilibrio estratégico regional y para las conversaciones sobre desnuclearización con Corea del Norte (KEIA, 2025).

5.4. EL DILEMA CHINO Y LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

La segunda administración de Trump está intensificando la presión sobre sus aliados para contener a China, con un enfoque particular en habilitar misiones regionales desde Corea del Sur (Cha, 2025). Diversos estudios académicos destacan que la presión de Washington para alinear a Seúl con su estrategia hacia China reduce los márgenes de autonomía surcoreana y, junto con disputas comerciales y migratorias, erosiona la confianza bilateral y alimenta el debate interno sobre la necesidad de una mayor autonomía estratégica (CSIS, 2025).

La “flexibilidad estratégica” que Washington busca para las fuerzas estadounidenses en Corea, en particular su posible participación en contingencias relacionadas con Taiwán, coloca a Seúl en una posición especialmente delicada. En 2006, Estados Unidos había acordado respetar

la posición surcoreana de que las fuerzas estadounidenses “no estarían involucradas en un conflicto regional en el noreste de Asia contra la voluntad del pueblo coreano”. Actualmente, Seúl procura evitar verse arrastrado a una confrontación abierta con China, manteniendo la cooperación económica con Pekín mientras utiliza la coordinación tri-lateral con Estados Unidos y Japón como herramienta de equilibrio (Cha, 2025). Sin embargo, en un contexto geopolítico cada vez más tenso y bipolar, esta política multivectorial podría verse comprometida ante la consolidación de bloques estratégicos cada vez más enfrentados.

Por otro lado, cualquier participación, directa o indirecta, en un conflicto en el Estrecho de Taiwán podría provocar represalias económicas chinas similares o incluso superiores a las sufridas tras el despliegue del sistema antimisiles THAAD en 2016–2017. Durante aquella disputa, el conglomerado Lotte Group fue el principal objetivo de las represalias: 74 de sus 112 tiendas Lotte Mart en China fueron clausuradas por supuestas violaciones de seguridad contra incendios, lo que generó pérdidas estimadas en 1.780 millones de dólares solo para esa empresa (CSIS, 2025).

5.5. TENSIONES DIPLOMÁTICAS TRAS EL OPERATIVO MIGRATORIO EN GEORGIA (EUA)

Un operativo de gran magnitud llevado a cabo en septiembre de 2025 por las autoridades migratorias estadounidenses en una planta de baterías para vehículos eléctricos operada por Hyundai y LG Energy Solution en el estado de Georgia generó una importante pérdida de confianza en las relaciones bilaterales entre Corea del Sur y Estados Unidos. En el marco de esta operación fueron detenidos alrededor de 475 trabajadores, en su mayoría de nacionalidad surcoreana, en lo que constituyó una de las redadas laborales más grandes ejecutadas por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) durante la segunda administración Trump.

La planta, inaugurada un año antes con el respaldo explícito de la administración Trump, había sido presentada como un símbolo del compromiso industrial conjunto, con una inversión de más de 4.000 millones de dólares y la promesa de generar 1.400 empleos en Estados

Unidos. El proyecto formaba parte de una estrategia más amplia de nearshoring y friend-shoring destinada a reducir la dependencia de las cadenas de suministro asiáticas, especialmente chinas, en sectores estratégicos como la movilidad eléctrica y las tecnologías verdes.

Para Corea del Sur, este episodio fue interpretado como una grave crisis diplomática con consecuencias inmediatas y protestas formales. El Ministerio de Relaciones Exteriores surcoreano convocó al embajador estadounidense en Seúl para expresar “profunda preocupación” y exigir explicaciones sobre el operativo. El presidente surcoreano calificó públicamente el incidente como “inaceptable” y “contrario al espíritu de la alianza”, mientras que diversos medios surcoreanos lo describieron como una “humillación nacional” que cuestionaba la fiabilidad de Estados Unidos como socio estratégico.

5.6. LA COOPERACIÓN TRILATERAL COMO MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN

Aunque la cooperación trilateral se ha fortalecido desde 2023 con el intercambio de datos de inteligencia y ejercicios militares conjuntos como parte del plan de cooperación trilateral, el enfoque unilateral y transaccional de Washington podría obstaculizar la coordinación. Aun así, la trilateralidad sigue considerándose útil para mitigar tensiones regionales. Observadores señalan que Corea del Sur y Japón buscan atar a Estados Unidos a compromisos de seguridad regionales mientras se preparan para un posible menor compromiso estadounidense, usando componentes comerciales e inversiones ante la incertidumbre sobre las garantías de seguridad.

Con las transformaciones geopolíticas provocadas por la guerra en Ucrania y las crecientes tensiones en Oriente Medio, la cooperación trilateral se ha trasladado a un plano más institucional. En la cumbre celebrada en Camp David en agosto de 2023, los dirigentes de Estados Unidos, Japón y Corea del Sur acordaron elevar su relación a un nuevo nivel más estructurado. En esa declaración conjunta, los países se comprometieron a institucionalizar consultas periódicas entre sus líderes y ministros, así como un sistema de alerta y coordinación inmediata frente a amenazas regionales. Además, convinieron en nuevos acuerdos relativos a defensa antimisiles, intercambio de información, protección

de las cadenas de suministro y cooperación tecnológica (U.S.–Japan–Republic of Korea Trilateral Partnership, 2023; White House, 2023).

La reciente reconciliación histórica entre Seúl y Tokio, promovida por los líderes respectivos, ha generado una dinámica nueva que permite a ambos países coordinar respuestas ante las demandas estadounidenses y presentar un frente más unificado. Esta cooperación bilateral dentro del marco trilateral representa un desarrollo significativo que podría modificar la tradicional dinámica de “hub and spokes” que había caracterizado las alianzas estadounidenses en Asia (Curtis, 2023).

5.7. RENACIMIENTO DE LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE COREA DEL SUR Y JAPÓN

En un entorno de creciente inestabilidad en la política exterior de Estados Unidos durante la segunda presidencia de Trump, Japón y Corea del Sur han comenzado un nuevo acercamiento diplomático que puede interpretarse como un renacer de su alianza. El objetivo es fortalecer el vínculo bilateral, históricamente frágil, ante la disminución de la certeza que ofrece Estados Unidos. La visita del presidente surcoreano Lee Jae-myung a Tokio en agosto de 2025 representó un momento clave, al tratarse de su primer desplazamiento oficial al extranjero desde que asumió el cargo. Su encuentro con el primer ministro japonés Shigeru Ishiba evidenció un claro deseo de establecer una nueva fase de colaboración. Como parte de este gesto simbólico, se anunció el lanzamiento de programas de vacaciones laborales para jóvenes, así como la reactivación de misiones diplomáticas de ida y vuelta entre Tokio y Seúl, una práctica que había sido descontinuada durante años por razones políticas.

Asimismo, la declaración conjunta de agosto de 2025 incluyó una alusión directa a la intención de “curar las cicatrices del pasado mediante un pragmatismo compartido enfocado hacia el futuro”. Todo esto surge como respuesta a un sentimiento compartido de vulnerabilidad ante la política transaccional de Washington. En este contexto de creciente incertidumbre en la política exterior estadounidense, Japón y Corea del Sur han reforzado su cooperación estratégica con el fin de aumentar su independencia relativa dentro del sistema de seguridad de la región del Indo-Pacífico, considerando internamente la necesidad de diversificar

sus capacidades de disuasión y consolidar doctrinas comunes que fortalezcan su seguridad regional.

5.8. LA CUESTIÓN NORCOREANA Y EL RIESGO DE SEOUL-BYPASSING

La Casa Blanca reafirmó perseguir la “completa desnuclearización” pese a referencias de Trump a Corea del Norte como “potencia nuclear”, barajando un eventual retorno al diálogo de alto nivel. Esto suscita inquietud en Seúl ante posibles negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y Corea del Norte que dejarían fuera a Corea del Sur, pese a su papel fundamental en dichas conversaciones. Trump enfatizó su relación personal con Kim Jong-un y su voluntad de verlo nuevamente, mientras Lee alentó al expresidente a fungir como pacificador, evidenciando cierta convergencia táctica pero también el riesgo de que Seúl quede excluido de negociaciones cruciales.

Durante su gira asiática de octubre, Trump aplazó un encuentro con Kim Jong-un en medio de nuevas provocaciones norcoreanas. Pyongyang realizó ensayos de misiles de crucero que volaron más de dos horas e impactaron con precisión objetivos en aguas occidentales, pocas horas antes de la visita del presidente estadounidense a Corea del Sur. Una semana antes, Corea del Norte había lanzado varios misiles balísticos de corto alcance en una demostración de fuerza coincidente con la presencia estadounidense en la región.

Este contexto resulta especialmente preocupante para Seúl, dado que Corea del Norte ha profundizado sus lazos militares con Rusia, formalizados en junio de 2024 mediante un tratado de asociación estratégica integral que incluye una cláusula de asistencia mutua en caso de ataque. Desde el otoño de 2024, esta cooperación ha alcanzado niveles sin precedentes con el envío de tropas norcoreanas en apoyo a la invasión rusa de Ucrania, hecho confirmado oficialmente por Pyongyang en abril de 2025. Las estimaciones occidentales sitúan el contingente inicial en torno a 11.000 o 12.000 efectivos, con planes de ampliarlo hasta 25.000 o 30.000 soldados.

El temor al llamado Seoul bypassing, que Washington y Pyongyang negocien directamente sin consultar a Seúl, no es nuevo, pero se ha intensificado debido al estilo personalista de Trump y su énfasis en las

relaciones directas con líderes autoritarios. Cualquier acuerdo que congele el programa nuclear norcoreano sin desmantelarlo, o que normalice las relaciones entre Estados Unidos y Corea del Norte sin atender las preocupaciones de seguridad surcoreanas, podría socavar la confianza en la histórica alianza entre ambos países (Council on Foreign Relations, 2025).

6. EVALUACIÓN DE TENDENCIAS Y ESCENARIOS FUTUROS

La alianza sigue siendo el eje de la disuasión frente a Corea del Norte, pero presenta tres vectores principales: la persistencia en materia de defensa, la erosión económica derivada de los aranceles y las tensiones migratorias, y los límites cada vez más estrictos a la autonomía surcoreana impuestos por la rivalidad entre Estados Unidos y China. Un rumbo de modernización bien calibrado, que combine flexibilidad estratégica con una presencia sostenida, cooperación industrial en defensa y una transferencia de OPCON basada en condiciones específicas, reforzaría la disuasión frente a China. En cambio, una política caracterizada por recortes drásticos de tropas, demandas excesivas de costes y trasposos apresurados confirmaría una tendencia de priorización del Indo-Pacífico por parte de Washington, en detrimento del equilibrio tradicional de la alianza.

La evolución de la alianza dependerá de la capacidad de ambos países para armonizar seguridad, economía y diplomacia en un orden internacional en reconfiguración y bajo una lógica más transaccional. Los próximos años serán cruciales para determinar si la alianza puede adaptarse exitosamente a este nuevo paradigma o si las tensiones acumuladas conducirán a una erosión gradual de la confianza y la cooperación. Varios factores serán determinantes en este proceso:

1. La gestión de las negociaciones del Acuerdo Especial de Medidas (SMA) para el período post-2026, que deberá equilibrar las expectativas estadounidenses de mayor contribución financiera con la capacidad política y fiscal de Corea del Sur

para asumir incrementos sostenibles sin generar rechazo doméstico.

2. La definición de los términos y el calendario para la transferencia del OPCON, proceso que ha sido diferido repetidamente desde 2012 y que requiere un consenso sobre las condiciones operativas, las capacidades requeridas y las salvaguardas para garantizar que la transición no debilite la disuasión frente a Corea del Norte.
3. La clarificación de los límites de la flexibilidad estratégica de las fuerzas estadounidenses en Corea, particularmente en relación con posibles contingencias en el Estrecho de Taiwán, tema que requiere un entendimiento explícito sobre las circunstancias en que Seúl podría verse involucrado en conflictos regionales más amplios y las salvaguardas para proteger su autonomía decisoria.
4. El desarrollo de una estrategia común frente a China que reconozca las asimetrías en la exposición económica de ambos países y permita a Corea del Sur mantener relaciones económicas funcionales con Beijing sin comprometer su alineamiento estratégico con Washington en temas de seguridad fundamentales.

7. CONCLUSIONES

La segunda administración Trump está reconfigurando la alianza entre Estados Unidos y Corea del Sur mediante un enfoque que vincula estrechamente seguridad y economía. Los principales desarrollos incluyen la presión por aumentar drásticamente el gasto en defensa surcoreano, la imposición de aranceles significativos mitigados parcialmente por compromisos masivos de inversión, la apertura sin precedentes a la transferencia de tecnología nuclear para propulsión naval y la insistencia en que las fuerzas estadounidenses en Corea asuman roles regionales más amplios centrados en la contención de China.

Estos procesos generan tensiones estructurales que podrían transformar la naturaleza misma de la alianza. Por un lado, la cooperación en áreas como la tecnología nuclear, la defensa antimisiles y las capacidades convencionales se profundiza; por otro, la lógica instrumental que domina la relación actual erosiona la percepción de valores compartidos y compromiso mutuo que tradicionalmente la había sustentado. La respuesta surcoreana ha sido multifacética: aceptar selectivamente las demandas estadounidenses cuando son manejables, resistir aquellas que comprometen excesivamente la autonomía estratégica, fortalecer la cooperación con Japón como mecanismo de estabilización y mantener canales de diálogo con China para preservar intereses económicos vitales.

La evolución futura de la alianza dependerá de la resolución de varias cuestiones pendientes: la implementación concreta del acuerdo de submarinos nucleares y la posible revisión del Acuerdo 123, la calibración de la transferencia de OPCON y el alcance real de la flexibilidad estratégica de las fuerzas estadounidenses, la sostenibilidad del modelo de inversiones masivas como mecanismo para mitigar fricciones comerciales y la capacidad de Seúl para mantener un equilibrio viable entre Washington y Pekín sin alienar a ninguno de los dos.

En última instancia, más que una mera continuidad histórica, la alianza entra en una fase de redefinición funcional, donde los vínculos económicos, tecnológicos y militares se entrelazan bajo una lógica de coste-beneficio estratégico. Su capacidad para adaptarse a esta nueva configuración determinará si emerge fortalecida o debilitada en el contexto de un orden regional cada vez más competitivo.

8. REFERENCIAS

- Avalon Project. (1953). Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of Korea. Yale Law School. <https://bit.ly/4alS4DV>
- Bong, Y. (2017). Continuity amidst change: The Korea–United States alliance. En M. Wesley (Ed.), *Global allies: Comparing US alliances in the 21st century* (pp. 45–58). Canberra: ANU Press. <https://bit.ly/4iuG6tP>
- Bove, V., Elia, L., & Sekeris, P. G. (2014). U.S. security strategy and the gains from bilateral trade. *Review of International Economics*, 22(4), 863–885. <https://bit.ly/4is7Uis>

- Cha, V. (2025). How will South Korea navigate U.S.–China competition in 2025? Brookings Institution. <https://bit.ly/43VFmYQ>
- Cha, V., & Ryu, S. (2025). How Trump and Lee can modernize the U.S.–South Korean alliance. Brookings Institution. <https://bit.ly/48K9Gbq>
- Council on Foreign Relations. (2025). How North Korea has bolstered Russia's war in Ukraine. <https://bit.ly/4pAAssq>
- CSIS (Center for Strategic and International Studies). (2018). KORUS revision: Not the worst outcome. <https://bit.ly/3XujNLF>
- CSIS (Center for Strategic and International Studies). (2025). South Korea's response to U.S. demands: Minimize risk, maximize reward. <https://bit.ly/4puE7IV>
- Curtis, L. (2023). Forging a new era of U.S.–Japan–South Korea trilateral cooperation. Center for a New American Security.
- De Carlos Izquierdo, J. (2016). Relaciones de España con Corea del Norte y Corea del Sur: contexto y desafíos. Documento de Opinión 18/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- Heo, U., & Ye, M. (2019). U.S. military deployment and host-nation economic growth. *Armed Forces & Society*, 45(2), 234–267. <https://bit.ly/48qPBWt>
- Huth, P., & Russett, B. (1984). What makes deterrence work? Cases from 1900 to 1980. *World Politics*, 36(4), 496–526. <https://bit.ly/43VFA28>
- Institute for Military History. (2013). U.S. Military Support and Allied Participation in the Vietnam War. Washington, D.C.: U.S. Army Center of Military History.
- KEIA (Korea Economic Institute of America). (2025). Protectionism with opportunities for U.S.–South Korea trade under Trump 2.0. <https://bit.ly/49L8e9O>
- Kim, S. (2018). The construction of Camp Humphreys: Burden sharing and alliance politics. *Asian Security Review*, 14(3), 221–239.
- Kissinger, H. (1964). *Diplomacy and power: Essays on foreign policy*. New York: Harper & Row.
- Krauthammer, C. (1990). The unipolar moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23–33. <https://bit.ly/4pKwRbu>
- Lee, J. H. (2025). The ROK–U.S. Alliance and South Korea's economic transformation. *Asia Pacific Journal of Social Science*, 40(2). <https://bit.ly/4irLE8q>
- Mount, A. (2020, July 3). Unraveling the U.S.–South Korean alliance. *Foreign Affairs*. <https://bit.ly/3Y1dVJw>

- Toft, P. (2005). John J. Mearsheimer: An offensive realist between geopolitics and power. *Journal of International Relations and Development*, 8(4), 381–408. <https://bit.ly/3XvcOBJ>
- U.S.–Japan–Republic of Korea Trilateral Partnership. (2023, August 18). The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea and the United States.
- Waltz, K. N. (2010). *Theory of international politics*. Long Grove, IL: Waveland Press.
- White House. (2023, August 18). Fact Sheet: The Trilateral Leaders’ Summit at Camp David.
- White House. (2025, October). U.S.–Korea Technology Prosperity Deal. <https://bit.ly/3Mbplbl>
- Wilson Center. (2020). The U.S.–Republic of Korea Alliance: History and prospects. <https://bit.ly/3MvIvsa>

LA ESTRATEGIA HÍBRIDA DE RUSIA: EL GRUPO WAGNER COMO LANZA GEOPOLÍTICA EN EL SAHEL

FRANCISCO SALVADOR BARROSO CORTÉS

Universidad Loyola Andalucía

1. INTRODUCCIÓN

La región del Sahel se encuentra en medio de una crisis compleja que presenta desafíos importantes para los encargados de la toma de decisiones políticas. La fragilidad institucional, la pobreza, la inseguridad alimentaria, el desplazamiento de población, el crimen transnacional y la insurgencia yihadista son algunos de estos desafíos. Los efectos del cambio climático empeoran las condiciones ya precarias de la región, agravando estos problemas. La situación ha empeorado considerablemente desde la suspensión del París-Dakar 2008, ya que la región Sahara-Sahel ha pasado de ser considerada como un paraíso exótico para el turismo a ser concebida con frecuencia como un "espacio no gobernado" en el contexto de la seguridad actual, un refugio para fuerzas que buscan generar caos (Bøås & Strazzari, 2020, p. 4). Este problema de seguridad surge de una combinación de corrupción, criminalidad y amenazas terroristas, las cuales tienen el potencial de generar efectos verdaderamente globales (Luna, 2014).

El cambio de enfoque de la política exterior de Rusia hacia África es una tendencia más amplia y significativa. En una primera instancia, durante la renovación de su gobierno y llegada al poder de Vladimir Putin en 2000, el jefe de estado reveló poco interés en el continente africano. No obstante, con las tensiones entre Occidente y el Kremlin, la autoridad rusa decidió reavivar las antiguas conexiones de la época soviética y diversificar las prioridades de la política exterior. La Doctrina Primakov, que exigía un mundo multipolar, con Rusia como una de las potencias mundiales, se implementó para recuperar la influencia en el

Medio Oriente y África (Pokalova, 2023, p.2). La elección fue acelerada por la apropiación rusa de Crimea en 2014 y las subsiguientes sanciones internacionales; por lo tanto, los aliados en África se convirtieron en una prioridad para el Kremlin. Por otra parte, el continente africano, gracias a su abundancia de recursos minerales, se convirtió en una fuente esencial de oportunidades económicas para una Rusia cada vez más afectada por las sanciones.

El interés de Rusia por consolidar su presencia en África se intensificó tras las sanciones internacionales impuestas por la anexión de Crimea y la invasión de Ucrania, que limitaron su acceso a mercados y divisas. En este contexto, el continente africano ofreció oportunidades económicas cruciales para sostener la resiliencia del Kremlin. El objetivo prioritario ha sido garantizar un flujo estable de recursos naturales estratégicos, especialmente oro, como mecanismo para financiar el esfuerzo bélico y enriquecer a las élites vinculadas al poder. De acuerdo con The Blood Gold Report (2023), el Grupo Wagner y el Africa Corps habrían canalizado más de 2.500 millones de dólares procedentes de la minería aurífera en países como Sudán, Malí y la República Centroafricana, utilizando redes opacas para sortear las restricciones financieras internacionales. Investigaciones periodísticas confirman que este oro se transporta hacia mercados como Emiratos Árabes Unidos, donde se convierte en divisas que alimentan la economía rusa y sus operaciones militares (Burke, 2024). Además, acuerdos recientes en Burkina Faso y Sudán revelan que la lógica extractiva se ha institucionalizado mediante contratos que intercambian seguridad por concesiones mineras, reforzando la dependencia mutua entre Moscú y regímenes autoritarios africanos (Lansing Institute, 2025; Milewski, 2024). Este patrón confirma que África no solo constituye un espacio de influencia geopolítica, sino también un depósito de suministro estratégico para las guerras actuales y futuras de Rusia (CSIS, 2025).

En este sentido, hay que destacar que Rusia tiene como objetivo establecer aliados en África que respalden sus posturas en la Asamblea General de la ONU. La falta de apoyo de los países africanos a la resolución de la ONU que repudia la invasión de Ucrania demuestra esto. Diecisiete naciones africanas, incluyendo Sudáfrica y Angola, se

negaron a votar, mientras que ocho, incluyendo Etiopía y Marruecos, no participaron en el proceso electoral, y Eritrea emitió un voto en contra (White & Holt, 2022). La conferencia de febrero de 2024 "Por la Libertad de las Naciones", en la que participaron delegados de más de cincuenta países que se oponen al "neocolonialismo", es un ejemplo de cómo Rusia ha logrado presentarse como defensor del sur global contra el imperialismo (Vuksanović, 2025).

Por lo tanto, como destaca el profesor Samuel Ramani, para entender el interés ruso en la región del Sahel es necesario considerar, además de los factores materiales, una serie de factores no materiales. Entre estos se encuentran la revitalización de las memorias sobre el estatus de superpotencia de la era soviética, conocido como *derzhavnost*; la resistencia normativa de Rusia frente al unilateralismo occidental; el interés de Moscú en posicionarse como un socio destacado en la lucha contra el terrorismo y como un contribuyente a la gobernanza internacional; así como las ambiciones de Rusia en términos de poder blando en África (Ramani, 2023, p. 11).

Aunque tiene las mismas motivaciones que las potencias medias, Rusia entra en el cinturón de golpes con el propósito de debilitar a Occidente (2023). Rusia sigue utilizando una política exterior transaccional, con el objetivo de contribuir al mayor grado posible a los conflictos armados y a las crisis. En este sentido, en los últimos años ha implementado un enfoque más proactivo, aprovechando los vacíos de poder y la debilidad de actores externos en la región (Kaczmarek et al., 2020). Para reforzar su presencia en la región del Sahel, Rusia recurre, por ejemplo, al Grupo Wagner como empresa militar privada, y decide intervenir cuando surgen oportunidades derivadas de los golpes de Estado. Sin embargo, Rusia descubre un segundo motivo para enfocarse en la mitad occidental del cinturón de golpes: busca contrarrestar la influencia europea más poderosa, es decir, la presencia de Francia en los estados del Sahel francófono.

En este contexto resulta relevante la declaración de Putin en vísperas de la Cumbre Rusia-África de octubre de 2019, cuando el líder ruso manifestó su disposición a competir con Occidente por la consecución de aliados africanos:

“Vemos a varios estados occidentales recurrir a la presión, la intimidación y el chantaje contra los gobiernos de países africanos soberanos. Esperan que esto les ayude a recuperar su influencia perdida y sus posiciones dominantes en antiguas colonias, y buscan – esta vez en un "nuevo envoltorio" – obtener beneficios excesivos y explotar los recursos del continente sin tener en cuenta a su población, el medio ambiente u otros riesgos. También están obstaculizando el establecimiento de relaciones más estrechas entre Rusia y África, aparentemente para que nadie interfiera con sus planes” (Tass, 2019).

Rusia pretende implementar una estrategia geopolítica multifacética donde busca contrarrestar la influencia occidental. En este sentido, hay que tener en consideración que las asociaciones energéticas de Rusia a menudo sirven como contrapeso a la influencia occidental en la región. Esta posición permite a Rusia desafiar el dominio occidental y abogar por un orden mundial multipolar, un pilar fundamental de su propia política exterior (Tsygankov, 2017, p.60).

Rusia está sacando provecho de los errores de política de Occidente, el aumento del sentimiento antieuropeo y las fallas persistentes de actores internacionales y locales para abordar las causas subyacentes de la inestabilidad regional. Moscú ha demostrado que sabe cómo aprovechar los vacíos de seguridad, la inestabilidad y las deficiencias de gobernanza en África (Tronski, 2023). De igual forma, ha dejado patente, a través de Sergei Lavrov, que esta rivalidad para con el bloque occidental demanda una mejora del compromiso de Rusia con África como un escudo contra la política occidental de "guerra híbrida total" (Ramani, 2023, p. 285).

Por lo tanto, al reforzar su presencia en el Sahel, Rusia tiene como objetivo consolidar su posición como una potencia global influyente, y se alinea con una perspectiva multipolar del orden mundial. Para garantizar una presencia duradera en la región, este esfuerzo es parte de una estrategia que le permite ganar reconocimiento internacional y desafiar la influencia predominante de los Estados Unidos (EE. UU.). Para Rusia, el escenario del Sahel es fundamental debido a su compleja dinámica geopolítica y a sus recursos naturales estratégicos. Rusia amplía su influencia en negociaciones y conflictos regionales asegurando

acceso a recursos esenciales a través de su participación en la región. Rusia tiene una plataforma para demostrar su relevancia en foros internacionales y aprovechar sus habilidades diplomáticas y militares a través de las alianzas con naciones del Sahel.

2. OBJETIVOS

2.1. HIPÓTESIS

El Este análisis examina la estrategia híbrida desplegada por Rusia en el Sahel, con especial atención a los casos de Malí, Burkina Faso y Níger. De hecho, se plantean tres tesis centrales. En primer lugar, que Moscú persigue el acceso a recursos naturales críticos mediante acuerdos bilaterales que intercambian seguridad por concesiones económicas. En segundo lugar, que busca ampliar su margen de maniobra diplomático a través de la obtención de apoyos en foros multilaterales y la construcción de una narrativa descolonial que legitime su presencia. En tercer lugar, que aspira a desplazar a los actores occidentales tradicionales como proveedores de seguridad, ocupando los espacios que estos han dejado vacantes.

Este análisis sostiene que la estrategia rusa ha logrado avances tácticos, ya que ha fortalecido regímenes aliados. Además, ha asegurado rentas procedentes de recursos naturales, y ha incrementado su visibilidad internacional. Sin embargo, presenta limitaciones estructurales importantes. En particular, no ha contribuido a una mejora sostenida de la seguridad humana ni al fortalecimiento de las capacidades estatales locales. Además, la transición hacia una presencia más explícitamente estatal, a través del Africa Corps, ha incrementado el costo reputacional de Moscú en caso de abusos o fracasos operativos (Human Rights Watch, 2024). En consecuencia, la sustitución de una potencia externa por otra no resuelve las causas profundas de la inestabilidad regional. La construcción de una paz sostenible en el Sahel exige reformas institucionales, gobernanza endógena y políticas públicas centradas en la ciudadanía (Terren et al., 2025).

Este estudio parte de la hipótesis de que la presencia del Grupo Wagner en el Sahel, así como su posterior sustitución por el Africa Corps, responde a una estrategia deliberada del Estado ruso orientada a maximizar su influencia en un espacio geopolíticamente sensible. Dicha estrategia se organiza en torno a tres objetivos principales. El primero consiste en garantizar el acceso preferente a recursos naturales estratégicos, especialmente en sectores extractivos como el oro y el uranio. El segundo busca ampliar su base de apoyos diplomáticos en foros multilaterales para contrarrestar el aislamiento internacional derivado de su política exterior. El tercero pretende desplazar progresivamente a los actores occidentales tradicionales, en particular Francia, la Unión Europea (UE) y Estados Unidos, mediante un repertorio de instrumentos híbridos que combina capacidades militares, acuerdos económicos y operaciones de influencia.

2.2. OBJETIVOS

A partir de esta hipótesis, el trabajo se propone alcanzar los siguientes objetivos analíticos:

1. Analizar los fines geopolíticos que Rusia persigue en el Sahel y examinar cómo se concretan en los casos de Malí, Burkina Faso y Níger, considerando las particularidades de cada contexto nacional.
2. Analizar el impacto de la transición del Grupo Wagner al Africa Corps en términos de gobernanza operativa, visibilidad internacional y capacidad de negociación plausible por parte del Kremlin.
3. Evaluar los efectos de esta estrategia sobre la seguridad y la gobernanza en los países receptores, prestando especial atención a la incidencia en los derechos humanos, la profesionalización de las fuerzas locales y la consolidación institucional.
4. Estimar las implicaciones regionales de esta reconfiguración geopolítica, en particular en lo que respecta al repliegue de Francia, la crisis de legitimidad de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental. (CEDEAO) y la emergencia de la Alianza de Estados del Sahel (AES) como nuevo actor regional.

3. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

3.1. MARCO TEÓRICO

El análisis de la estrategia rusa en el Sahel se apoya en un conjunto de enfoques teóricos que permiten comprender la naturaleza híbrida de su intervención, así como los efectos que esta genera en contextos de fragilidad institucional y competencia geopolítica. En primer lugar, el concepto de estrategia híbrida resulta clave para interpretar el papel del Grupo Wagner y su sucesor, el Africa Corps. Lejos de tratarse de una simple externalización de funciones militares, estas estructuras operan en la intersección entre lo estatal y lo privado, lo legal y lo clandestino, lo militar y lo económico. Su ambigüedad funcional permite a Moscú proyectar poder con un grado de negación plausible, al tiempo que reduce los costos políticos y financieros de una intervención directa (Thompson et al., 2022; Doxsee et al., 2023).

Además, la intervención rusa en África debe analizarse desde la perspectiva de la doctrina Primakov, formulada a finales de los años noventa. Esta doctrina promueve un orden internacional multipolar y rechaza la hegemonía unipolar de los EE. UU. (Ambrosio, 2006), lo que explica en parte el renovado compromiso de Moscú con el continente africano. Esta visión estratégica ha cobrado renovada vigencia en el contexto posterior a la anexión de Crimea (2014) y, más recientemente, tras la invasión de Ucrania en 2022. En este marco, África se presenta como un espacio clave para la construcción de alianzas alternativas, donde Rusia puede posicionarse como un socio que respeta la soberanía y no impone condiciones políticas, en contraste con las potencias occidentales (Roscongress, 2019; Kremlin, 2023).

Un tercer eje teórico lo aporta la literatura sobre órdenes políticos híbridos, que describe cómo, en contextos de debilidad estatal, las funciones de autoridad, coerción y provisión de servicios se distribuyen entre actores estatales, paraestatales y no estatales. En el Sahel, donde las instituciones formales conviven con redes informales de poder, la presencia de actores armados privados como Wagner se inserta en lógicas de gobernanza fragmentada, donde la seguridad se convierte en

una mercancía negociada entre élites, milicias y actores externos (Debos, 2016; Meagher, 2020).

Asimismo, el análisis se nutre de los aportes de la economía política del extractivismo, que permite entender cómo la explotación de recursos naturales en contextos de conflicto se convierte en un eje estructurante de las relaciones entre actores locales y externos. En este sentido, la estrategia rusa en el Sahel reproduce patrones de intercambio entre seguridad y acceso a recursos, en los que las rentas generadas por la minería aurífera o el control de rutas logísticas se convierten en instrumentos de influencia y sostenimiento de alianzas políticas (Ross, 2004; The Blood Gold Report, 2023).

Finalmente, se incorpora la perspectiva de los estudios sobre guerra de información y operaciones de influencia, que analizan el uso estratégico de medios digitales, redes sociales y campañas de desinformación como herramientas para moldear percepciones, erosionar la legitimidad de actores rivales y construir narrativas favorables. En el caso del Sahel, estas operaciones han sido fundamentales para posicionar a Rusia como un socio “descolonial”, explotando el descontento con las antiguas potencias coloniales y amplificando discursos soberanistas que legitiman la presencia rusa en la región (Pomerantsev & Weiss, 2014; Paul & Matthews, 2016).

3.2. METODOLOGÍA

Este estudio se enmarca en una estrategia metodológica de carácter cualitativo y comparado, orientada a comprender las dinámicas de la proyección rusa en el Sahel a través del análisis de casos y la triangulación de fuentes. La investigación se apoya en un análisis de la bibliografía académica más relevante y en documentos de orientación estratégica (policy papers), lo que ha permitido construir un marco interpretativo sólido sobre las estrategias híbridas y la presencia de actores no convencionales en escenarios de fragilidad estatal.

Asimismo, se ha recurrido a fuentes primarias oficiales, incluyendo declaraciones institucionales y documentos emanados de las Cumbres Rusia-África celebradas en Sochi (2019) y San Petersburgo (2023), disponibles en portales gubernamentales como summitafrica.ru y

en.kremlin.ru. Estos materiales han sido fundamentales para identificar los discursos estratégicos y las narrativas empleadas por Moscú en su aproximación al continente africano.

El análisis empírico se ha nutrido también de informes de organismos internacionales y organizaciones de Derechos Humanos, con especial atención a casos emblemáticos como la masacre de Moura en Malí, documentada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) y Amnistía Internacional (AI). Para el estudio de las dinámicas de violencia y los patrones de perpetración, se han utilizado datos del proyecto Armed Conflict Location & Event Data (ACLED), con énfasis en la evolución de los ataques a civiles y la atribución de responsabilidades en el contexto maliense.

Con el fin de garantizar la fiabilidad del análisis, se ha aplicado una estrategia de triangulación que combina fuentes con distintos grados de proximidad institucional, enfoques analíticos y marcos normativos.

4. ANÁLISIS Y RESULTADOS

El Grupo Wagner operó en el Sahel como un actor semiestatal que entrenó tropas, participó en operaciones de contrainsurgencia, protegió a élites y negoció concesiones en sectores extractivos, moviéndose en la zona gris entre lo público y lo privado. La rebelión de junio de 2023 y la muerte de su líder aceleraron la internalización del dispositivo por parte del Kremlin, de la cual emergió el Africa Corps, subordinado al Ministerio de Defensa y a los servicios de inteligencia rusos. Este rediseño preservó capacidades y cadena de mando, impuso mayor disciplina y redujo la ambigüedad del modelo “privado”, aunque incrementó la exposición reputacional del Estado ante violaciones y abusos antes atribuidos a un contratista (Faulkner et al., 2024). La evolución en el terreno confirma esta transición: en Malí, Wagner anunció el cierre de su misión en junio de 2025 mientras Africa Corps mantuvo instructores, funciones de protección del régimen y apoyo a operaciones en el norte; en Burkina Faso, un primer contingente ruso llegó en enero de 2024 para la seguridad del jefe del Estado y tareas de formación, ampliándose después la cooperación a lo largo de 2024 y 2025; y en Níger, instructores y equipos

desembarcaron en abril de 2024 pocos días después de la ruptura del acuerdo de estatus de fuerzas con los EE. UU., con imágenes que mostraron la descarga de sistemas antiaéreos y la instalación de asesores en Niamey. En conjunto, Rusia conserva su presencia operativa y ordena la cadena de mando bajo rótulo estatal, lo que aumenta la visibilidad oficial y reduce la ambigüedad, aunque el apoyo no alcanza la envergadura logística que antes aportaron Francia o los EE. UU., por lo que el impacto militar sigue siendo limitado y localizado en cada teatro.

En la República Centroafricana, el yacimiento aurífero de Ndassima se convirtió en un caso emblemático de la estrategia rusa para asegurar recursos estratégicos. Empresas vinculadas al Grupo Wagner obtuvieron permisos amplios, respaldados por control militar del entorno y por una relación de protección directa con el presidente Touadéra. Investigaciones basadas en análisis satelital y documentación societaria estiman rendimientos significativos y describen prácticas coercitivas para despejar zonas mineras y consolidar la extracción (Doxsee, Bermudez, & Jun, 2023). En Sudán, el entramado M Invest/Meroe Gold consolidó concesiones y ventajas administrativas; documentos filtrados acreditan pagos a estructuras de inteligencia, uso de aeródromos militares y facilidades para armas y visados, mientras el oro canalizado por estas redes contribuye a amortiguar el impacto de las sanciones internacionales. En el Sahel occidental, especialmente en Malí y Burkina Faso, se reproduce el patrón de intercambio entre seguridad y acceso extractivo. Los acuerdos benefician a élites locales y a redes externas, pero no generan encadenamientos productivos ni fortalecen capacidades estatales, perpetuando economías de enclave alejadas de la economía formal y de la provisión de bienes públicos (The Blood Gold Report, 2023). En conjunto, la estrategia garantiza rentas y apalancamiento para Moscú, mientras los costos ambientales y de seguridad recaen sobre comunidades locales. La economía política resultante amplía desigualdades y erosiona la confianza en el Estado.

Las cumbres Rusia–África celebradas en Sochi en 2019 y en San Petersburgo en 2023 establecieron un marco discursivo centrado en la cooperación sin condiciones, la defensa de la soberanía y el rechazo al neocolonialismo. Las declaraciones oficiales reiteraron la no injerencia

y la igualdad soberana, mensajes que encontraron eco en capitales críticas con Occidente y receptivas a una oferta de seguridad no condicionada (Roscongress, 2019). En el plano multilateral, varias delegaciones africanas se abstuvieron en votaciones de la Asamblea General que condenaban la invasión y las anexiones rusas en Ucrania, abstenciones que Moscú interpretó como un activo diplomático, aunque también reflejan ambivalencias y agendas nacionales divergentes. Medidas de opinión pública señalan, además, un aumento de la aprobación del liderazgo ruso en África occidental entre 2020 y 2023, en paralelo al crecimiento de campañas coordinadas de desinformación atribuidas a Rusia. En conjunto, Moscú avanza en la normalización política de su presencia, evita aislamientos en foros multilaterales y mejora su imagen ante audiencias sahelianas mediante retórica soberanista y operaciones de influencia sostenidas en el tiempo.

Entre 2022 y 2023, Francia retiró sus contingentes de Malí, Burkina Faso y Níger en medio de una creciente hostilidad social hacia la política de “*Françafrique*” y de la ruptura de acuerdos de defensa por parte de las juntas militares (Bertrand, Chafer, & Stoddard, 2023). La CE-DEAO perdió capacidad de influencia y, entre 2024 y 2025, los tres países formalizaron su salida del bloque y promovieron la AES como confederación orientada a la seguridad y la cooperación. En este contexto, Rusia ocupó los espacios vacantes, primero mediante Wagner y después a través del Africa Corps. La llegada de instructores rusos a Niamey simbolizó el cambio de patrón en plena retirada estadounidense, mientras que en Ouagadougou el despliegue combinó protección del liderazgo y entrenamiento, replicando la lógica de seguridad de régimen. En conjunto, Moscú se posiciona como proveedor alternativo de seguridad con una oferta exenta de condicionalidades democráticas y un discurso soberanista que sintoniza con las juntas, aunque su huella operativa sigue siendo modesta y no ha revertido las tendencias de violencia a escala nacional (Faulkner et al., 2024).

La externalización de funciones de seguridad a actores extranjeros, como el Grupo Wagner y su sucesor institucional, el Africa Corps, ha transformado la arquitectura de poder en los países del Sahel. En lugar de fortalecer las capacidades estatales, esta dinámica ha consolidado

regímenes de corte pretoriano, donde la supervivencia del gobierno depende de alianzas con actores armados externos (Faulkner & Parens, 2025). Esta dependencia reduce los incentivos para profesionalizar las fuerzas locales, debilita los mecanismos de control civil y desvía recursos públicos hacia estructuras coercitivas en detrimento de sectores esenciales como salud, educación o justicia (Doxsee et al., 2023). En este contexto, caracterizado por órdenes políticos híbridos, las empresas militares privadas no actúan como instrumentos de reforma institucional, sino como nodos paralelos de poder que operan como árbitros de la violencia y socios privilegiados de las élites gobernantes. Su presencia refuerza lógicas de exclusión y verticalidad, al tiempo que introduce nuevas formas de intermediación armada en la gestión territorial. A ello se suma un componente económico estructural: la lógica extractiva que subyace a muchos acuerdos con Rusia. Las rentas generadas por la explotación de recursos naturales —especialmente oro y minerales estratégicos— son capturadas por redes extranjeras y por sectores reducidos de las élites locales, sin traducirse en inversión pública ni desarrollo inclusivo. Esta situación profundiza la fragilidad fiscal, debilita la legitimidad estatal y alimenta percepciones sociales que lo identifican como un actor ausente, ineficaz o incluso depredador. Esto provoca una creciente brecha entre los centros de poder y las zonas periféricas, donde la presencia del Estado se limita casi exclusivamente a su función coercitiva. En estas zonas, la negociación con las comunidades se militariza y las dinámicas de gobernanza se estructuran en torno a la fuerza más que al derecho o la representación. Lejos de revertir esta tendencia, la estrategia rusa la reproduce al priorizar la estabilidad de los regímenes sobre la construcción de instituciones legítimas y eficaces. En conjunto, la ecuación que intercambia seguridad por recursos estabiliza temporalmente a los gobiernos, pero no fortalece el control territorial ni mejora la provisión de bienes públicos. A medio plazo, esta lógica erosiona las capacidades estatales, perpetúa economías de guerra y consolida mercados ilícitos como mecanismos de subsistencia y poder.

El balance de la estrategia rusa en el Sahel combina logros tácticos con limitaciones estructurales. Entre los avances, destaca la capacidad de Moscú para preservar su red de influencia en África tras la crisis del

Grupo Wagner, asegurando la continuidad operativa mediante el Africa Corps. También ha mantenido rentas estratégicas en países como la República Centroafricana y Sudán y ha consolidado su presencia en Malí, Burkina Faso y Níger mediante acuerdos bilaterales que le permitieron ocupar el espacio dejado por el repliegue de actores occidentales (Faulkner et al., 2024). Sin embargo, estos logros se ven condicionados por varios factores. El Africa Corps opera con capacidades reducidas, sin los recursos logísticos, de inteligencia o proyección que caracterizaban a las misiones occidentales. La mayor visibilidad estatal incrementa la exposición a críticas internacionales, especialmente en casos de violaciones de Derechos Humanos. Además, la sostenibilidad política depende de regímenes autoritarios con escasa legitimidad y de economías basadas en la extracción de recursos, lo que introduce vulnerabilidad. A ello se suma que la Alianza de Estados del Sahel, concebida como alternativa regional a la CEDEAO, carece de estructura institucional consolidada, mecanismos de financiación estables y doctrina común de seguridad, lo que limita su capacidad operativa. En términos generales, la estrategia rusa aporta respaldo militar y una cierta legitimidad simbólica, aunque no logra afrontar los problemas estructurales vinculados a la seguridad, la gobernanza y el desarrollo. El desfase entre el relato soberanista y los resultados tangibles podría generar, a medio plazo, contestación social y política. Como en ciclos previos de intervención externa, el efecto de novedad que hoy favorece a Moscú puede diluirse si no se traduce en mejoras concretas para las poblaciones locales.

5. CONCLUSIONES

Rusia ha desplegado una estrategia híbrida que ha resultado efectiva en el corto plazo. Esta estrategia ha permitido consolidar el poder de las juntas militares, obtener concesiones económicas y asegurar apoyos diplomáticos en foros internacionales. También ha logrado sustituir a actores occidentales en la provisión inmediata de seguridad, reforzando su presencia mediante narrativas soberanistas. La transición del Grupo Wagner al Africa Corps ha aportado mayor cohesión operativa y reducido la ambigüedad inicial, sin alterar la lógica del modelo militar y extractivo que caracteriza su actuación en África.

El balance general revela una situación ambivalente. Aunque la estrategia rusa ha permitido sostener alianzas y garantizar presencia, no ha generado mejoras sustantivas en la seguridad humana. Los abusos persisten y, en algunos casos, se intensifican, mientras la economía política que se configura mantiene un carácter esencialmente extractivo. Este modelo no contribuye a desarrollar capacidades estatales ni a restablecer servicios básicos o instituciones inclusivas. En última instancia, el pacto implícito prioriza la supervivencia del régimen frente a la protección de la población y la construcción de mecanismos de reconciliación social.

La región no necesita nuevos patronos, sino instituciones que funcionen. Requiere fuerzas policiales y militares bajo control civil, con formación adecuada, disciplina y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Demanda justicia territorial y servicios básicos en las periferias, hoy dominadas por la coerción y las economías ilícitas. La AES solo será útil si opera bajo reglas claras, con financiación transparente y supervisión civil. De lo contrario, si se convierte en un club de juntas, terminará reproduciendo el mismo problema.

Para los países occidentales, la enseñanza es doble: reconocer los errores cometidos y la fatiga estratégica, y modificar el enfoque. Las sanciones indiscriminadas y los discursos moralizantes han demostrado su ineffectividad. Se necesitan propuestas integrales que articulen seguridad orientada a la protección de civiles, mecanismos de estabilización local, justicia y generación de empleo. Menos retórica y más resultados concretos que puedan competir con la oferta rusa en aquello que la población considera prioritario, como la seguridad cotidiana y el acceso a servicios básicos.

Los hechos confirman la hipótesis inicial, ya que Rusia busca recursos, apoyos y desplazar la influencia occidental mediante un repertorio híbrido y transaccional. Consigue impactos tácticos, pero enfrenta límites estructurales. Su propuesta no aborda las causas profundas de la inestabilidad en el Sahel. La salida sostenible sigue dependiendo de los propios actores regionales, que deben liderar reformas y alianzas orientadas a poner a las personas en el centro y reducir la dependencia de mercenarios y rentas. Todas las demás iniciativas, desde la cooperación con Rusia hasta la de la UE y los EE. UU., tendrán que alinearse con ese horizonte o acabará repitiendo ciclos de sustitución sin transformación.

Del análisis realizado se desprende la posibilidad de que cinco escenarios tengan mayor probabilidad de concretarse en el Sahel a mediano y largo plazo. En primer lugar, se perfila una continuidad controlada del Africa Corps, con despliegues focalizados en Malí, Burkina Faso y Níger, centrados en la protección de las élites gobernantes y en la gestión de intereses extractivos, sin una expansión significativa de capacidades logísticas ni una mejora sustancial de la seguridad humana. En segundo lugar, podría consolidarse parcialmente la AES como un marco de cooperación securitaria autónoma, con apoyo técnico de actores como Rusia y Turquía, aunque limitada por la fragilidad financiera y la ausencia de mecanismos institucionales robustos. Un tercer escenario contempla el estancamiento securitario con altos costos civiles, donde la persistencia de abusos, desplazamientos forzados y economías ilícitas se ve agravada por la militarización de la gobernanza y la debilidad de los controles democráticos. En cuarto lugar, se vislumbra un reajuste selectivo de los actores occidentales, quienes podrían reingresar mediante fórmulas de cooperación técnica, centradas en la profesionalización de fuerzas locales, la estabilización territorial y la provisión de bienes públicos, evitando repetir los errores del pasado. Finalmente, un quinto escenario contempla una reconfiguración del dispositivo ruso por presiones internas, restricciones presupuestarias y tensiones operativas, lo que podría traducirse en una mayor subcontratación local, alianzas con redes empresariales regionales y una exposición creciente del Estado ruso a los costes reputacionales de su implicación directa. Estos escenarios no son excluyentes, pero sí ilustran la complejidad del tablero saheliano y la necesidad de enfoques estratégicos que trasciendan la lógica de sustitución de patronazgos externos y apuesten por soluciones endógenas, sostenibles y centradas en la ciudadanía.

6. REFERENCIAS

- ACLED. (2023). Fact Sheet: Attacks on Civilians Spike in Mali as Security Deteriorates Across the Sahel. <https://acleddata.com>
- ACLED. (2025). ACLED data export for Mali, Burkina Faso, and Niger. ACLED. <https://acleddata.com/conflict-data/data-export-tool>

- Ambrosio, T. (2005). The Third Side? The Multipolar Strategic Triangle and the Sino-Indian Rapprochement. *Comparative Strategy*, 24(5), 397–414. <https://doi.org/10.1080/01495930500448863>
- Bertrand, E., Chafer, T., & Stoddard, E. (2023). (Dis)utilities of Force in a Postcolonial Context: Explaining the Strategic Failure of the French-Led Intervention in Mali. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 18(3), 286–305. <https://doi.org/10.1080/17502977.2023.2278268>
- Bøås, M., & Strazzari, F. (2020). Governance, fragility and insurgency in the Sahel: A hybrid political order in the making. *The International Spectator*, 55(4), 1–17. <https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1835324>
- Burke, C. (2024, 24 de noviembre). Africa's Strategic Role in Russia's Economic Resilience amid Sanctions. *World Financial Review*. <https://worldfinancialreview.com/africas-strategic-role-in-russias-economic-resilience-amid-sanctions/>
- Debos, M. (2016). *Living by the gun in Chad: Combatants, armed politics and hybridity in Africa*. London: Zed Books.
- Doxsee, C., Bermudez, J. S., & Jun, J. (2023, 3 de julio). Central African Republic mine displays stakes for Wagner Group's future. *High Resolution (CSIS)*. <https://www.csis.org/analysis/central-african-republic-mine-displays-stakes-wagner-groups-future>
- Faulkner, C. M., Parens, R., & Plichta, M. (2024, diciembre). Africa Corps: Has Russia hit a ceiling in Africa? *CTC Sentinel*, 17(12), 23–31. https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2024/12/CTC-SENTINEL-112024_article-4.pdf
- Faulkner, C. M., & Parens, R. (2025, 24 de marzo). Russia in Africa: Private military proxies in the Sahel. *Georgetown Journal of International Affairs, Global Governance*. <https://gjia.georgetown.edu/2025/03/24/russia-in-africa-private-military-proxies-in-the-sahel/>
- Fenton, N., & Kolyandr, A. (2025, 11 de abril). Down But Not Out: The Russian Economy Under Western Sanctions. *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. <https://www.csis.org/analysis/down-not-out-russian-economy-under-western-sanctions>
- Human Rights Watch. (2024, 12 de diciembre). Mali: Atrocities by the Army and Wagner Group. <https://www.hrw.org>
- Kaczmarek, M., Michnik, W., Monaghan, A., & Rotaru, V. (2020). Russia's emerging global ambitions. *NATO Defense College*. <https://www.jstor.org/stable/resrep26056.2>

- Kremlin (2023, 27-28 de julio). Russia–Africa Economic and Humanitarian Forum: Speeches and official documents. <https://en.kremlin.ru>
- Lansing Institute. (2025, April 29). From Liberation to Exploitation: Russia’s Resource Deals in Africa. Robert Lansing Institute. <https://lansinginstitute.org/2025/04/29/from-liberation-to-exploitation-russias-resource-deals-in-africa/>
- Luna, D. M. (2021, 27 de octubre). Trans-African security: Combating illicit trafficking along the crime-terror continuum. U.S. Department of State. <https://www.state.gov/trans-african-security-combating-illicit-trafficking-along-the-crime-terror-continuum/>
- Meagher, K. (2020). Hybrid governance and armed conflict: Emerging practices of security and justice. *Journal of Development Studies*, 56(11), 2155–2170. <https://doi.org/10.1080/00220388.2020.1715943>
- Milewski, A. (2024, 1 de mayo). Russia’s military scramble for African critical minerals. The Oregon Group. <https://theoregongroup.com/commodities/gold/russias-military-scramble-for-african-critical-minerals/>
- OHCHR. (2023, 12 de mayo). Malian troops, foreign military personnel killed over 500 people during Moura operation. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/05/malian-troops-foreign-military-personnel-killed-over-500-people-during>
- Paul, C., & Matthews, M. (2016). The Russian “firehose of falsehood” propaganda model. *Rand Corporation*, 2(7), 1-10. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE198.html>
- Pokalova, E. (2023). The Wagner Group in Africa: Russia’s Quasi-State Agent of Influence. *Studies in Conflict & Terrorism*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2023.2231642>
- Pomerantsev, P., & Weiss, M. (2014). The menace of unreality: How the Kremlin weaponizes information, culture, and money. *Journal of Democracy*, 25(4), 40–53. <https://doi.org/10.1353/jod.2014.0072>
- Ramani, S. (2023). *Russia in Africa: Resurgent great power or bellicose pretender?*. Oxford University Press; Hurst & Company.
- Roscongress Foundation (2019, October 24). Declaration of the First Russia–Africa Summit (Sochi). <https://summitafrica.ru/en>
- Ross, M. L. (2004). What do we know about natural resources and civil war? *Journal of Peace Research*, 41(3), 337–356. <https://doi.org/10.1177/0022343304043773>

- TASS. (2019, 20 de octubre). Putin: Russia ready to compete for cooperation with Africa. Russian News Agency. <https://tass.com/politics/1084143>
- Terren, L., Van Aelst, P., & Van Damme, T. (2025, 7 de febrero). Shifting alliances in West Africa: Measuring Russian engagement and its implications. European Union Institute for Security Studies (EUISS). https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/2025-02/Brief_2025-4_FIMI%20in%20West%20Africa.pdf
- The Blood Gold Report. (2023, diciembre). How the Kremlin is using Wagner to launder billions in African gold. 21 Democracy. <https://bloodgoldreport.com/>
- Thompson, J., Doxsee, C., & Bermudez, J. S. (2022, 2 de febrero). Tracking the arrival of Russia's Wagner Group in Mali. CSIS Analysis. <https://www.csis.org/analysis/tracking-arrival-russias-wagner-group-mali>
- Vuksanović, V. (2025). Kremlin looks southward: The logic of Global South in Russian foreign policy. *South African Journal of International Affairs*, 32(1–2), 133–154. <https://doi.org/10.1080/10220461.2025.2519982>
- White, A., & Holt, L. (2022, 9 de marzo). Figure of the week: African countries' votes on the UN resolution condemning Russia's invasion of Ukraine. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/figure-of-the-week-african-countries-votes-on-the-un-resolution-condemning-russias-invasion-of-ukraine/>

SECURITIZATION OF WATER IN IRAN: LEGAL AND POLITICAL DIMENSIONS OF WATER SECURITY AS NATIONAL SECURITY

REZA ABBASI

University of Szeged, Faculty of Law and Political Science

1. INTRODUCTION

Water scarcity today touches several domains at once—not only basic rights, but also questions of governance, sovereignty, and national security. Since the UN General Assembly recognised access to water and sanitation as a human right (UNGA, 2010), shortages have continued to destabilise governance and drive regional tensions (Cook & Bakker, 2012; Grey & Sadoff, 2007). In semi-arid states such as Iran, climatic stress interacts with centralised decision-making and historical rivalries, turning a hydrological challenge into a strategic question (Zarifi, 2022; Haghighian, 2024).

This article examines how water in Iran becomes securitized—how it shifts from being a shared resource to a strategic intelligence object. When water becomes framed as a security concern, cooperation tends to shrink; access to hydrological data becomes more restricted, and the usual legal duties—such as information exchange, equitable use, and prior notification—are interpreted more narrowly (McCaffrey, 2007; Zeitoun & Warner, 2006). Yet the same intelligence capacities that enable secrecy can, under clear legal limits, support stewardship by protecting data integrity and reducing uncertainty in shared basins.

Existing research on transboundary water governance, hydro-hegemony, and the human right to water is extensive (Dellapenna & Gupta, 2008; Zeitoun & Warner, 2006), but it rarely examines how intelligence institutions and security narratives shape compliance with international

law. This article addresses that gap by linking the securitization theory of water to legal practice in the Iranian context.

The central question is how securitization alters the interpretation and performance of international water-law duties. The argument is two-sided: (1) Iran's security framing weakens cooperative obligations by concentrating authority and limiting transparency; and (2) intelligence, if re-oriented toward stewardship, can enhance verification, data reliability, and preventive environmental diplomacy.

Research questions

RQ1. How does water securitization in Iran reshape the interpretation and performance of international water-law duties?

RQ2. Through which mechanisms do intelligence and secrecy practices shape transboundary governance?

RQ3. Under what legal conditions can intelligence shift from secrecy to stewardship?

Contributions

1. A doctrinal–institutional account linking securitization practices to treaty obligations.
2. A testable conceptual model of intelligence as stewardship.
3. A focused comparative application with indicators for cooperation in the MENA region.

Methodologically, the study employs comparative legal–political analysis, integrating doctrinal interpretation of the Helsinki Rules (1966) and the UN Watercourses Convention (1997) with climate-governance instruments, and Iranian statutory practice, guided—but not dominated—by securitization theory (Hashemi & Hosseini, 2021).

2. CONCEPTUAL FRAMEWORK: THE CHALLENGE FROM WATER SCARCITY TO WATER SECURITY

2.1 DEFINING WATER SCARCITY AND CHALLENGES

Water scarcity has traditionally been defined in hydrological and economic terms, concerned mainly with the physical availability of

freshwater and a society's capacity to meet its needs (Falkenmark, 1989; Gleick, 1993). Over the past two decades, this narrow framing has given way to the broader concept of water security, which connects the management of water resources to political stability, social resilience, and the protection of human rights (Cook & Bakker, 2012; Grey & Sadoff, 2007). The evolution reflects a growing recognition that scarcity is not simply an environmental condition but also a question of governance—one mediated by law, policy, and power (Allan, 2001; Zeitoun & Warner, 2006). Legal frameworks thus become both the arena and the instrument of securitization, defining who controls water, who bears risk, and how emergency measures are justified.

In this article, securitization is treated as an analytical lens for explaining how political speech, legal reasoning, and institutional practice recast water governance as national security. The legal counterweights are the familiar procedural duties of international water law—cooperation and information exchange, prior notification and consultation, and the material principles of equitable and reasonable use and no significant harm (McCaffrey, 2007; McIntyre, 2010; Tanzi et al., 2021).

Two rules keep the analysis grounded. First, securitization theory only tells us when security language is being used; the legal judgment still depends on the actual treaties and state practice. Second, claims like “cloud diplomacy” are treated as political talk unless there is solid technical evidence behind them (Hashemi & Hosseini, 2021).

The core challenge of this conceptual shift lies in reconciling two opposing imperatives: the sovereign right of states to secure and control their water resources, and the international legal duty to manage them cooperatively and equitably. In practice, this tension transforms water from a shared public good into a strategic asset framed as a matter of national defence. The process redefines the function of law—from facilitating cooperation to legitimising control—and reveals how scarcity itself becomes a catalyst for securitization. In extreme cases, this logic of security can escalate disputes into open conflict, as states seek to protect their sovereignty under the pretext of survival.

2.2 THE SECURITIZATION OF WATER

This transformation from scarcity to security is not automatic. It unfolds through a process of framing, where political and institutional actors construct water as a matter of survival rather than a matter of management. Through this framing, scarcity becomes politicised, and security discourses redefine resource governance as a form of defence policy (Buzan et al., 1998; Warner & Boas, 2019). The idea of securitization, advanced by the Copenhagen School of international relations, helps to interpret this shift. When a government frames an issue—such as water scarcity—as an existential threat, the matter is moved from ordinary policy into the realm of emergency and national security. In this context, water becomes “securitized” once it is portrayed as essential to sovereignty, survival, or territorial integrity. Such framing often legitimises extraordinary measures, ranging from intelligence monitoring and transboundary data collection to the protection of dams and reservoirs under security protocols (Kavalski, 2016; Tortajada, 2022).

Here, securitization theory serves mainly as a lens—a way of noticing how certain arguments are made—rather than a complete explanation in itself. It enables the analysis of how political speech, legal reasoning, and institutional practice collectively construct water as a security issue, transforming it from a resource-management problem into a matter of national strategy. Within international law, the securitization of water exposes an enduring tension between collective rights and state sovereignty, sometimes in concepts such as cloud diplomacy, and sometimes in transboundary stream sharing.

The United Nations General Assembly (2010) recognised access to safe water and sanitation as a fundamental human right, yet many states still treat water as a strategic resource subject to national control (Zarifi, 2022). Bridging this divide requires viewing water security not as a zero-sum competition but as a continuum comprising four interconnected dimensions (UN-Water, 2015):

1. Availability – the physical sufficiency of freshwater resources;
2. Accessibility – equitable and affordable distribution to all populations;

3. Quality – protection of water from pollution and ecological degradation; and
4. Stability – the institutional and political capacity to manage competing demands peacefully.

Securitization theory often centres too much on what elites say, while downplaying material limits, routine bureaucracy, and the role of experts outside the state. It has also been criticised for assuming a European model of public debate and emergency politics. In this study, it is used only as a tool, not as a full theory of legal compliance: it shows when actors use security language, but legal analysis still depends on treaties, institutions, and actual state practice. This keeps the argument grounded and prevents reading too much intent into places where archives are thin.

Applied to Iran, as a semi-arid country, this framework clarifies how climatic pressures and governance interact. Scarcity deepens when institutions fail to manage distribution or when transboundary tensions amplify security concerns (Madani, 2014; Haghighian, 2024). Understanding this progression—from the material problem of scarcity to the political process of securitization—establishes the analytical foundation for exploring the legal and policy dimensions discussed in the following sections. This framework provides not only a theoretical scaffold but also a diagnostic tool for understanding Iran’s evolving water governance.

In this framework, water in Iran moves along a continuum—from scarcity, to politicisation, to securitization—where each stage narrows the space for cooperative governance. This conceptual foundation underpins the subsequent analysis of how international law and national security discourse converge in shaping Iran’s approach to water governance.

The discussion that follows combines doctrinal analysis of international water-law instruments with a comparative reading of Iranian practice and selected Middle Eastern states. Securitization theory is used as an interpretive lens for identifying when water is framed as a security concern, while legal evaluation rests on treaty texts, statutory materials, and official policy documents. Given restricted access to internal intelligence records, the analysis relies on publicly available sources and documented practice.

3. LEGAL AND SECURITY DIMENSIONS OF WATER GOVERNANCE

3.1 Evolution of International and Iranian Water Law

Water governance lies at the intersection of law, diplomacy, and sovereignty. International water law evolved from fragmented bilateral treaties to a system grounded in equity, sustainability, and human rights (McCaffrey, 2007; Boisson de Chazournes, 2013). This shift reframed water from state property to a shared responsibility (Dellapenna & Gupta, 2008).

The Helsinki Rules (1966) established two lasting principles: equitable and reasonable use, and the duty to prevent significant harm (International Law Association, 1966; Salman, 2007). The 1997 UN Watercourses Convention expanded these into binding duties—prior notification, consultation, cooperation, and environmental protection (United Nations, 1997; Tanzi et al., 2021).

Soft-law instruments such as the UNECE Water Convention (1992), the UNEP Guidelines (2002) and the Berlin Rules (2004) extend these norms where ratification is limited, including in Iran (International Law Association, 2004; McCaffrey, 2007; Rieu-Clarke & Kinna, 2020). Human rights and climate instruments—the UNGA Resolution 64/292 (2010) and the Paris Agreement (2015)—link water to justice and sustainability (UN-Water, 2015; UNFCCC, 2015).

From these developments arise five enduring norms:

1. Equitable and reasonable use;
2. No significant harm;
3. Cooperation and data exchange;
4. Ecosystem protection; and
5. Human right to water.

Iran's position reflects this tension. Despite joining various environmental programmes, it avoids binding water treaties. The 1967 Law on the Preservation and Protection of Underground Water Resources and later Development Plans (1993–2005) centralised state control and

prioritised engineering over cooperation (Madani, 2014; Heidari et al., 2017). Having not acceded to the 1997 Convention, Iran remains outside the main cooperative framework (Ebrahimi & Ismail, 2018).

Management of water in Iran remains highly centralised. The state acts simultaneously as regulator and principal user, leaving minimal room for public participation or regional partnerships. In practice, legal institutions often defer to security bodies, which intervene when water scarcity is framed as a matter of national defence (Haghighian, 2024; Zarifi, 2022).

International law seeks equilibrium between sovereignty, sustainability, and human rights, yet Iranian practice continues to treat water as a strategic resource. This divergence highlights how securitization reshapes the role of law: centralisation substitutes for cooperation, and state ownership becomes a mechanism of control. Equity turns into distribution by authority, and cooperation translates into surveillance-based coordination. Narrowing this divide—by aligning domestic law with the cooperative spirit of international norms—remains one of Iran’s core governance challenges. Water securitization shows how intelligence agencies blur the line between governance and control. Scarcity, once a policy issue, becomes an intelligence concern when framed as a matter of national survival (Buzan et al., 1998).

3.2 WATER AS A STRATEGIC INTELLIGENCE OBJECT

In this setting, water functions both as a resource and a strategic asset. States use intelligence services to collect and analyse hydrological data, track transboundary flows, and assess infrastructure vulnerabilities (Zeitoun & Warner, 2006; Wolf, 1998; Allan, 2001). In regions like the Middle East, where rivalry and shared basins overlap, control of such data often defines diplomatic power. For Iran, monitoring the Helmand, Aras, and Tigris–Euphrates basins supports national security decisions in migration, agriculture, and energy (Dolatyar & Gray, 2000; Kavalski, 2016; Haghighian, 2024).

Securitization legitimises exceptional actions—surveillance, data control, and restricted access—when water is treated as an existential threat

(Buzan et al., 1998). Iran’s response reflects this pattern: intelligence and defence institutions oversee dams, desalination plants, and even weather research, often invoking fears of “hydrological sabotage” or “cloud theft” (Zarifi, 2022; Madani, 2014; Hashemi & Hosseini, 2021).

Such claims, sometimes political rather than scientific, illustrate cloud diplomacy—where weather and climate become part of national security discourse (Boisson de Chazournes, 2013; Hashemi & Hosseini, 2021). As a result, environmental data move through security rather than scientific channels, concentrating authority and reducing transparency. Drought protests in Khuzestan and Isfahan have revealed how secrecy can deepen mistrust (Madani, 2014; Heidari et al., 2017).

Still, this system carries untapped value. Intelligence methods could strengthen data protection, verify shared information, and predict environmental crises. Reimagined as stewardship rather than secrecy, intelligence could help build trust and ensure lawful, transparent water management.

To do that, governments have three key legal duties:

1. Notify and consult before any project that might affect shared waters.
2. Exchange data regularly on agreed indicators like flow levels or rainfall.
3. Protect critical water infrastructure in line with environmental and human-rights law.

To make those duties work in practice, three tools are needed:

- Data standards: agreeing on what to measure and how to record it.
- Civilian review: allowing scientists and universities to check and publish non-sensitive data.
- Declassification pipelines: automatically releasing routine data after a set time, while keeping only security-sensitive details classified.

From these ideas, three testable propositions follow:

- P1: The more data a state keeps secret, the worse it performs on cooperation and transparency.
- P2: Inspection and civilian oversight improve compliance and reduce disputes.
- P3: Stewardship works best when treaties already exist with some form of verification or monitoring body.

3.3 Comparative Discussion and Policy Options

Across the MENA region, of which Iran is a part, states manage water with one hand on the law and the other on security. Israel, Egypt, and Turkey each demonstrate a variation of this tension (Dolatyar & Gray, 2000).

Israel treats water as a strategic asset but filters that strategy through civilian institutions. Defence intelligence supports national planning, yet the data it produces flows back into public systems such as the Water Authority. Security and transparency coexist—a reminder that secrecy can serve openness when legally framed (Feitelson & Rosenthal, 2012).

Egypt follows the opposite path. The Nile remains bound to the language of sovereignty and military guardianship. Every negotiation with Ethiopia revives the logic that control equals survival. This defensive posture preserves authority but limits learning; it mirrors Iran’s own habit of answering environmental uncertainty with institutional control (Swain, 2011; Zarifi, 2022).

Turkey, meanwhile, plays a middle game. Through the Southeastern Anatolia Project (GAP), Ankara uses water as leverage yet still maintains technical exchanges with its neighbours. It practises what might be called “selective openness”: transparency as a diplomatic instrument, not a moral one (Kibaroglu, 2020).

These comparisons underline a point that guides the rest of this article: no state in the region has truly securitized water, nor should Iran be expected to. What matters is direction. When security structures are bound by legal clarity and public oversight, they become capable of cooperative management rather than obstruction (Rieu-Clarke & Kinna, 2020). Four elements stand out across more promising models:

1. Legal integration between environmental and security mandates;
2. Civilian review of hydrological intelligence;
3. Regularised data exchange at the basin level; and
4. A change in narrative—from threat to shared resilience (Allan, 2001; Madani, 2014).

Iran meets few of these conditions, yet its intelligence infrastructure and technical reach could form the basis of reform if used to protect knowledge rather than conceal it (Haghighian, 2024). Below are a few steps to take for the betterment of the situation.

a. Institutional realignment: intelligence as stewardship

Iran's main task is not to dismantle its security system but to redefine its purpose. Intelligence can serve stewardship if the law sets its limits clearly.

- Legal clarification: a legislative provision under the Environmental Protection and Enhancement Act could define environmental intelligence as a tool for public safety and crisis prevention, excluding ordinary resource data from blanket secrecy (Heidari et al., 2017).
- Coordination mechanism: a National Water Security Council combining the Ministry of Intelligence, Ministry of Energy, and Department of Environment could centralise risk analysis while approving measured data release to universities and research centres (Ebrahimi & Ismail, 2018).
- Capacity building: redirect security-grade imagery and sensors toward scientific use through joint research hubs (UN-Water, 2015).

These measures would not weaken sovereignty. They would legalise it—turning command into governance.

b. Regional transparency frameworks

Iran's geography forces cooperation. Its major basins—the Helmand, Aras, and Tigris-Euphrates—cannot be managed alone (Zeitoun &

Mirumachi, 2008). A Basin Information Exchange Protocol could be attached to bilateral treaties, requiring all sides to share defined hydrological indicators under confidentiality clauses supervised by a neutral body such as UNESCO's Tehran Regional Centre for Hydrology. This converts transparency from a diplomatic risk into a professional habit, fulfilling the spirit of Articles 8–9 of the 1997 Watercourses Convention (United Nations, 1997; Tanzi et al., 2021) without surrendering strategic autonomy.

c. Preventive environmental diplomacy

Regional stability begins with information that all sides can trust. Iran could move from reactive crisis management to preventive transparency through:

- Joint basin missions combining scientists and security observers to validate flow data (Sjöstedt, 2015);
- A drought–migration early-warning network coordinated under ESCWA (ESCWA, 2013);
- Scientific diplomacy platforms that anchor “cloud diplomacy” in verifiable meteorological science rather than rhetoric (Hashemi & Hosseini, 2021).

Each step turns intelligence from a closed system into an early-warning instrument—defence through foresight, not silence (Kavalski, 2016).

Effective governance in Iran will require balancing two often-competing tendencies: the instinct to centralise control and the duty to meet legal and environmental obligations. Both arise from sovereignty itself (McCaffrey, 2007). By embedding intelligence duties within the legal principles of equitable use, no significant harm, and information exchange, the state can remain strong without remaining opaque (McIntyre, 2010; Rieu-Clarke & Kinna, 2020).

Practically, this means recognising environmental monitoring as a protected civil activity; obliging agencies to release non-sensitive data that affect public welfare; and treating cooperation not as exposure but as a form of national insurance. If secrecy is used to support resilience rather

than simply to reinforce authority, then securitization can become a tool for adaptation rather than obstruction (Pahl-Wostl et al., 2016).

Securitization, viewed through this lens, is not purely regressive. It is a stage in the political evolution of states under stress. In Iran, the same intelligence networks that now guard data could form the backbone of cooperative governance if guided by law and trust. The challenge is not to desecuritize water but to humanise the security surrounding it (Zarifi, 2022; Haghighian, 2024).

4. CONCLUSION

This article set out to examine how water securitization in Iran reshapes the interpretation and performance of international water-law duties, and under what conditions intelligence can shift from secrecy to stewardship. Three research questions guided the analysis.

With regard to RQ1, securitization in Iran has been shown to narrow the space for cooperation by reframing water as an object of national defence rather than a shared resource. Legal duties such as information exchange, prior notification, and equitable utilisation are interpreted more restrictively when hydrological data are treated as strategic assets. Centralised authority and security-driven decision-making weaken the procedural obligations that lie at the heart of international water law.

On RQ2, the mechanisms linking intelligence and secrecy to transboundary governance operate through data control, institutional hierarchy, and narrative framing. Intelligence agencies oversee monitoring networks, dams, and weather infrastructures; hydrological data move through security channels, and political narratives of “hydrological sabotage” or “cloud theft” legitimise exceptional measures. These dynamics reduce transparency, complicate basin-level cooperation, and undermine trust both domestically and across borders.

As to RQ3, the article argued that intelligence can shift from secrecy to stewardship when its mandate is legally defined, its practices are subject to review, and its outputs feed into cooperative frameworks rather than remaining siloed. Stewardship-based intelligence would protect

data integrity, verify shared information, and support preventive environmental diplomacy. It would treat water information as a public good constrained by legitimate security concerns, not the other way around.

Comparative examples from Israel, Egypt, and Turkey show that no regional state has fully desecuritized water. Yet they demonstrate that legal clarity, institutional integration, and selective transparency can prevent security structures from becoming absolute barriers to cooperation. In each case, the orientation of secrecy—whether towards control or responsibility—shapes the degree to which national security discourse can coexist with basin governance.

For Iran, the path forward lies not in dismantling its intelligence apparatus but in reorienting it. Legal reforms could define environmental intelligence as a tool for public safety, create a National Water Security Council, and establish declassification pipelines for non-sensitive data. Regional arrangements—such as Basin Information Exchange Protocols and joint monitoring missions—could anchor transparency in shared procedures rather than political goodwill alone. Preventive environmental diplomacy, embedded in scientific cooperation and early-warning systems, would align national security with ecological stability.

Securitization of water is constructive only when it leads to regional and global cooperation and when—at the national level—states treat water as a strategic priority grounded in law, continuous monitoring, and scientific evidence. Effective governance requires constant observation of hydrological conditions through scientists, citizen-based monitoring, and transparent data systems. A dedicated committee should regularly update and harmonise water legislation to reflect new climatic realities.

Iran's situation illustrates the urgency of such an approach. In recent years, the country has faced some of its most severe droughts on record; major reservoirs around the capital have reached critically low levels, and authorities have prepared to ration water across the metropolitan region (Motamedi, 2025). This moment underscores that securitization, if not paired with legal clarity and scientific monitoring, risks becoming reactive rather than preventive.

If secrecy is redirected towards resilience—used to safeguard shared knowledge rather than conceal it—then the language of national security can begin to echo the language of stewardship. Under conditions of tightening climatic stress, this is less a matter of choice than of survival.

5. REFERENCES

- Agarwal, A., & Narain, S. (2000). *Integrated water resources management*. Global Water Partnership Technical Committee.
- Akhavan, N. (2023). Hydropolitics and the Helmand River Basin: Challenges of data transparency. *Tehran Policy Review*, 8(2), 55–74.
- Allan, J. A. (2001). *The Middle East water question: Hydropolitics and the global economy*. I.B. Tauris.
- Boisson de Chazournes, L. (2013). *Fresh water in international law*. Oxford University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner.
- Cook, C., & Bakker, K. (2012). Water security: Debating an emerging paradigm. *Global Environmental Change*, 22(1), 94–102. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.10.011>
- Dellapenna, J. W., & Gupta, J. (Eds.). (2008). *The evolution of the law and politics of water*. Springer.
- Dolatyar, M., & Gray, T. (2000). *Water politics in the Middle East: A context for conflict or cooperation?* Macmillan.
- Ebrahimi, M., & Ismail, S. (2018). Transboundary water governance and Iran's legal obligations: A comparative analysis. *Journal of Water Law*, 26(2), 85–98.
- ESCWA. (2013). *Integrated drought management for the water-scarce Arab region: Policy toolkit*. United Nations.
- Falkenmark, M. (1989). The massive water scarcity now threatening Africa: Why isn't it being addressed? *Ambio*, 18(2), 112–118.
- Feitelson, E., & Rosenthal, G. (2012). Desalination, space and power: The ramifications of Israel's changing water geography. *Geoforum*, 43(2), 272–284. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.08.011>
- GFCS. (2014). *Implementation plan 2014–2018*. World Meteorological Organization.

- Gleick, P. H. (1993). Water and conflict: Fresh water resources and international security. *International Security*, 18(1), 79–112.
- Grey, D., & Sadoff, C. W. (2007). Sink or swim? Water security for growth and development. *Water Policy*, 9(6), 545–571. <https://doi.org/10.2166/wp.2007.021>
- Haghighian, A. (2024). Water scarcity and its discontents: Conflict, migration and inequality in Iran. Working paper.
- Hashemi, M., & Hosseini, S. (2021). Atmospheric politics and Iran's cloud diplomacy narrative. *Journal of Environmental Policy Studies*, 19(4), 233–250.
- Heidari, F., Dabiri, F., & Heidari, M. (2017). Legal system governing water pollution in Iran. *Journal of Geoscience and Environment Protection*, 5(3), 36–59. <https://doi.org/10.4236/gep.2017.53004>
- International Law Association. (1966). *Helsinki rules on the uses of the waters of international rivers*.
- International Law Association. (2004). *Berlin rules on water resources*.
- Kibaroglu, A. (2020). Turkey's water diplomacy: Evolution and prospects. *Turkish Policy Quarterly*, 19(1), 45–56.
- Kavalski, E. (2016). The rise of water diplomacy: Security and sustainability in the Anthropocene. *Hydrological Sciences Journal*, 61(7), 1196–1207.
- Lankford, B., Bakker, K., Zeitoun, M., & Conway, D. (2013). *Water security: Principles, perspectives and practices*. Routledge.
- Madani, K. (2014). Water management in Iran: What is causing the looming crisis? *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 4(4), 315–328. <https://doi.org/10.1007/s13412-014-0182-z>
- McCaffrey, S. (2007). *The law of international watercourses: Non-navigational uses* (2nd ed.). Oxford University Press.
- McIntyre, O. (2010). The proceduralisation and growing maturity of international water law. *Journal of Environmental Law*, 22(3), 475–497. <https://doi.org/10.1093/jel/eqq019>
- Motamedi, M. (2025, November 12). *As the dams feeding Tehran run dry, Iran struggles with a dire water crisis*. Al Jazeera. <https://bit.ly/4hVFN6G>
- Pahl-Wostl, C., Gupta, J., & Bhaduri, A. (2016). Water security: Towards a global governance framework. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 21, 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2016.11.001>
- Rieu-Clarke, A., & Kinna, R. (2020). Can two global UN water conventions address the world's water challenges? *International Journal of Water Resources Development*, 36(2–3), 327–351.

- Salman, S. M. A. (2007). The United Nations Watercourses Convention ten years later: Why has its entry into force proven difficult? *Water International*, 32(1), 1–15.
- Sjöstedt, M. (2015). The role of regional conventions in transboundary water governance. *International Environmental Agreements*, 15(2), 197–217. <https://doi.org/10.1007/s10784-013-9220-7>
- Swain, A. (2011). Challenges for water sharing in the Nile Basin: Changing geopolitics and changing climate. *Hydrological Sciences Journal*, 56(4), 687–702. <https://doi.org/10.1080/02626667.2011.577037>
- Tanzi, A., McIntyre, O., Kolliopoulos, A., Rieu-Clarke, A., & Kinna, R. (2021). *The United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: A commentary* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Tortajada, C. (2022). Water security, climate change and COP26. *Water International*, 47(3), 299–304.
- UN-Water. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations.
- UNECE. (1992). *Convention on the protection and use of transboundary watercourses and international lakes*.
- UNFCCC. (2015). *Paris Agreement*. United Nations.
- United Nations General Assembly. (2010). *The human right to water and sanitation (Resolution 64/292)*. United Nations.
- United Nations. (1997). *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses*.
- Warner, J., & Boas, I. (2019). *Securitization of the environment: Contextualizing theory and practice*. Routledge.
- Wolf, A. T. (1998). Conflict and cooperation along international waterways. *Water Policy*, 1(2), 251–265.
- Zarifi, H. (2022). The water crisis in Iran: Heightening instability. *Strategic Assessment*, 25(1), 63–75.
- Zawahri, N. (2008). Capturing the nature and extending the reach of regional hydropolitics: Lessons from the Middle East and South Asia. *Political Geography*, 27(6), 573–593. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.06.003>
- Zeitoun, M., & Mirumachi, N. (2008). Transboundary water interaction I: Reconsidering conflict and cooperation. *International Environmental Agreements*, 8(4), 297–316. <https://doi.org/10.1007/s10784-008-9083-5>
- Zeitoun, M., & Warner, J. (2006). Hydro-hegemony: A framework for analysis of transboundary water conflicts. *Water Policy*, 8(5), 435–460.

CONSOLIDACIÓN DEL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ Y RECONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA DEL MEDIO ORIENTE: DEL NAKBA A LA SEGUNDA INTIFADA

ÁNGEL DANIEL TORRUCO GONZÁLEZ
Universidad Anáhuac Mayab

1. INTRODUCCIÓN

El conflicto árabe-israelí constituye, desde mediados del siglo XX, uno de los temas más complejos y persistentes de la agenda internacional. Su evolución transformó el equilibrio político del Medio Oriente y reveló la estrecha relación entre religión, territorio y poder. Tras la proclamación del Estado de Israel en 1948 y el éxodo palestino conocido como la Nakba, se inició un ciclo de guerras y alianzas que marcó profundamente la historia del mundo árabe y del sistema internacional (Cleveland & Bunton, 2016).

Más que una disputa territorial, este conflicto se configuró como un fenómeno global donde confluyen intereses estratégicos y simbólicos. Israel emergió como potencia regional con el respaldo de Estados Unidos, mientras el mundo árabe buscaba mantener su cohesión política en medio de la Guerra Fría (Hiro, 2018). Guerras como las del Sinaí, los Seis Días y Yom Kipur evidenciaron el pulso constante entre las aspiraciones nacionales y la influencia de las potencias extranjeras.

Esta investigación analiza, desde una perspectiva histórica y geopolítica, el proceso de consolidación del conflicto y su impacto en la estructura política del Medio Oriente. Se parte de la premisa de que los hechos ocurridos entre 1948 y 2005 definieron una etapa crucial en la que la guerra dio paso a nuevas dinámicas diplomáticas, representadas por los Acuerdos de Camp David y de Oslo.

Finalmente, se examina cómo el componente religioso y cultural se entrelazó con la lógica del poder, convirtiendo el territorio en escenario de confrontación. Como afirman Milton-Edwards y Hinchcliffe (2022), la causa palestina se erigió como símbolo de identidad árabe y recordatorio de los límites del derecho internacional frente a los intereses de las potencias.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

- Analizar la consolidación del conflicto árabe-israelí y su impacto en la reconfiguración geopolítica del Medio Oriente, desde la Nakba hasta la Segunda Intifada, destacando los factores políticos, militares y diplomáticos que transformaron las relaciones de poder regional e internacional.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Examinar los hechos políticos y militares que originaron el conflicto árabe-israelí tras la independencia de Israel, con énfasis en la Nakba y la guerra de 1948.
- Analizar las causas y efectos de las guerras del Sinaí de 1956, los Seis Días de 1967 y Yom Kipur de 1973, y su impacto en el equilibrio regional.
- Evaluar la reorganización política del mundo árabe en la segunda mitad del siglo XX, destacando la creación de la OLP y la búsqueda de una identidad común frente a Israel.
- Identificar la influencia de las potencias internacionales, en especial Estados Unidos y la Unión Soviética, en las decisiones militares y diplomáticas del conflicto.
- Analizar los procesos de negociación entre Israel y Palestina, desde Camp David hasta Oslo y la Segunda Intifada, valorando sus alcances y limitaciones.

3. METODOLOGÍA

La investigación es de tipo histórico-descriptivo, al centrarse en el análisis objetivo de los acontecimientos que consolidaron el conflicto árabe-israelí y sus principales confrontaciones. Su enfoque es cualitativo, privilegiando la interpretación de los factores políticos, militares y sociales. Se emplearon métodos documentales, con base en informes oficiales, resoluciones internacionales, marcos jurídicos y reportajes especializados.

4. RESULTADOS

4.1. EL COMIENZO DEL NAKBA O LA GUERRA DE LA LIBERACIÓN.

La respuesta internacional no se hizo esperar a la creación del Estado de Israel. Apenas once minutos después de que expirara el Mandato Británico, Estados Unidos de América reconoció oficialmente al nuevo Estado de Israel, mientras que la Unión Soviética lo haría tres días después. Sin embargo, esa misma noche los ejércitos de Transjordania, Egipto, Siria, Líbano e Irak cruzaron las fronteras e iniciaron la invasión de la nación recién constituida.

A este conflicto bélico internacional se le conoce oficialmente como la Primera Guerra Árabe-Israelí. Para la comunidad judía, representó la Guerra de la Independencia o de la Liberación; para el mundo árabe, fue la Guerra de la Infamia o el Comienzo del Nakba, término árabe que significa “catástrofe”, por el desplazamiento masivo del pueblo palestino (Aranda Bustamante & Palma Castillo, 2006). En septiembre de ese mismo año se fundó el Gobierno para Toda Palestina (Government of All Palestine, GAP), con el propósito de administrar los territorios bajo control árabe, aunque en la práctica funcionó como una entidad subordinada a Egipto.

El resultado de la guerra fue devastador para todas las naciones involucradas, dando origen al primer gran éxodo palestino, calculado entre 720,000 y 750,000 personas que huyeron a países vecinos o fueron expulsadas por las tropas judías entre abril y diciembre de 1948 (Fort Navarro & Martínez Ibáñez, 2003). Como consecuencia, Transjordania se apoderó de Jerusalén Oriental y del sector occidental del río Jordán,

mientras que Egipto ocupó la Franja de Gaza. Ambos territorios permanecieron bajo control jordano y egipcio durante diecinueve años, entre 1948 y 1967, sin que se estableciera un Estado palestino.

El 11 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 194, que rindió homenaje al mediador Folke Bernadotte, asesinado un día después de presentar su informe ante la ONU por el grupo extremista sionista Lehi. En su reporte, Bernadotte defendía el derecho de los refugiados palestinos a regresar a sus hogares. La resolución estableció una Comisión de Conciliación integrada por Francia, Turquía y Estados Unidos, e incluyó disposiciones sobre el acceso libre a los lugares sagrados, la desmilitarización de Jerusalén y la libertad de tránsito y transporte (Naciones Unidas, 1948).

Sin embargo, el punto relativo al retorno de los refugiados nunca fue aceptado por Israel. El nuevo Estado buscaba mantener un carácter plenamente judío, por lo que permitir el regreso masivo de población árabe habría significado alterar su composición demográfica. Como señalan Fort Navarro y Martínez Ibáñez (2003), “lo que subyace es el miedo al sobrepaso demográfico, dada la concepción étnica del Estado y sus perjuicios reforzados por su experiencia histórica”.

En 1950, se creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y se adoptó en Ginebra la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados, instrumento clave en materia de derechos humanos. No obstante, el artículo 1, inciso D de la Convención dejó excluidos a los refugiados palestinos, al señalar que esta no sería aplicable a personas que recibieran protección o asistencia de otro órgano de las Naciones Unidas distinto del ACNUR.

Finalmente, en 1949 se firmó el Armisticio que definió la nueva división territorial: Cisjordania, que incluía Jerusalén Oriental, y la Franja de Gaza, con áreas de 5,970 km² y 365 km², respectivamente. Gaza, de apenas 41 kilómetros de largo, limita con Israel (51 km), Egipto (7 km) y el Mar Mediterráneo (40 km).

El ambiente político en la región permaneció tenso e inestable. Los enfrentamientos continuaron y las bajas fueron elevadas en todas las naciones involucradas. Así se inauguró un conflicto internacional que

trascendió el ámbito local para convertirse en un punto neurálgico de la política mundial durante la segunda mitad del siglo XX.

4.2. LA CRISIS DEL CANAL DE SUEZ O GUERRA DEL SINAÍ DE 1956.

Durante la década de 1950, el mundo experimentaba las tensiones iniciales de la Guerra Fría, y en ese contexto la Liga de Estados Árabes, con sede en El Cairo, estableció la Oficina Administrativa de Palestina. Ese mismo año, el general Muhammad Naguib fue designado presidente interino de la República de Egipto, tras el golpe de Estado liderado por los Oficiales Libres bajo el mando de Gamal Abdel Nasser, quienes derrocaron a la monarquía egipcia (Hourani, 2002). En septiembre, Yasir Arafat fue elegido presidente de la Unión de Estudiantes Palestinos, mientras que Salah Khalaf asumió la vicepresidencia.

Para 1954, Naguib se vio obligado a renunciar, y Nasser asumió la presidencia. Una de sus primeras acciones fue flexibilizar las políticas laborales hacia la población palestina. No obstante, en febrero de 1955, una incursión israelí en Gaza causó la muerte de 39 soldados egipcios, hecho que llevó a Nasser a reforzar su política militar y a consolidar un acuerdo de armamento con Checoslovaquia, apoyado por la Unión Soviética (David, 2006).

El 26 de julio de 1956, Nasser nacionalizó la Compañía del Canal de Suez, generando un conflicto de intereses internacionales. Francia era accionista de la compañía y Gran Bretaña dependía estratégicamente del canal como vía esencial para el transporte de petróleo. Como señala David (2006), el Canal había sido desde su construcción un símbolo de disputa entre Egipto y Europa: fue construido por ingenieros franceses, con mano de obra egipcia, pero posteriormente Gran Bretaña adquirió el control accionario, consolidando su influencia económica sobre Egipto.

Tras su llegada al poder, Nasser intentó renegociar con Londres las condiciones de control del canal y buscó el apoyo de Estados Unidos, que emergía como potencia hegemónica tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las negociaciones fracasaron. El 19 de julio de 1956, Egipto anunció la nacionalización del canal, desatando lo que la historia conoce como la Crisis del Canal de Suez o Guerra del Sinaí.

Tres países aprovecharon la situación para atacar Egipto: Israel, Francia y Gran Bretaña. Cada uno perseguía sus propios intereses. Israel buscaba afianzar su poder regional, ampliar su territorio y demostrar su capacidad militar frente a los países árabes. Gran Bretaña pretendía recuperar el canal y proteger su economía petrolera, mientras que Francia buscaba reprimir la rebelión argelina, apoyada por Egipto (Oren, 2002).

El 29 de octubre de 1956, las tropas israelíes invadieron la península del Sinaí, avanzando hacia el canal bajo el pretexto de neutralizar supuestos ataques palestinos. Francia y el Reino Unido emitieron un ultimátum para que Egipto e Israel se retiraran del canal en 12 horas. Israel accedió formalmente, pero Egipto se negó. Ambas potencias europeas, que ya habían coordinado su intervención en secreto, iniciaron entonces la ofensiva militar.

La reacción internacional fue inmediata. La Unión Soviética y China amenazaron con enviar tropas en apoyo a Egipto, mientras que Estados Unidos, en plena Guerra Fría, presionó diplomáticamente a sus aliados para que se retiraran. La Asamblea General de la ONU exigió el cese al fuego y la retirada de las tropas extranjeras. Finalmente, en marzo de 1957, Israel devolvió el Sinaí y la Franja de Gaza, mientras que el canal fue restituido a Egipto y nacionalizado definitivamente.

La guerra marcó el declive de las antiguas potencias coloniales europeas y el ascenso de Estados Unidos y la Unión Soviética como nuevos polos de poder. Egipto perdió militarmente, pero obtuvo un triunfo político y simbólico, al consolidar su soberanía sobre el canal y su liderazgo en el mundo árabe.

Desde una perspectiva histórica, el episodio resulta particularmente paradójico: los judíos, que siglos atrás huyeron de Egipto como esclavos, regresaban ahora como una nación soberana aliada de antiguas potencias coloniales. Estados Unidos, pese a su alianza con Francia y Gran Bretaña, fue quien impulsó el cese del ataque, coincidiendo curiosamente con la postura de la Unión Soviética, su rival ideológico. Por su parte, el limitado apoyo que Egipto recibió del mundo árabe reflejó la fragmentación política regional, evidencia de que los intereses nacionales superaban la aspiración de unidad panárabe.

En definitiva, la Crisis del Canal de Suez evidenció la complejidad de la diplomacia internacional en Medio Oriente, demostrando que, cuando los intereses convergen, incluso los adversarios más antagónicos pueden coincidir en la búsqueda de estabilidad política y económica.

4.3. REORGANIZACIÓN DE LA COMUNIDAD ÁRABE Y GUERRA DE LOS SEIS DÍAS DE 1967.

En 1958, se fundó la República Árabe Unida (RAU), una unión política entre Egipto y Siria que simbolizó, para gran parte del mundo árabe, el primer paso hacia la liberación de Palestina y la consolidación del nacionalismo panárabe. Aunque la unión se disolvió en 1961, su espíritu de integración regional perduró, alimentando el ideal de una identidad árabe común frente a Israel (Cleveland & Bunton, 2016).

En este contexto, el 28 de mayo de 1964, nació la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), impulsada por la Liga Árabe y con respaldo del gobierno egipcio. Su objetivo era representar políticamente al pueblo palestino y coordinar su lucha por la recuperación de los territorios ocupados. Sin embargo, con el paso de los años, la OLP fue asociada con diversos atentados terroristas, entre ellos el asesinato de atletas israelíes durante los Juegos Olímpicos de Múnich en 1972, perpetrado por el grupo Septiembre Negro, una de sus facciones más radicales (Morris, 2008).

El 2 de junio de 1964, se reunió el Primer Consejo Nacional Palestino en Jerusalén Este, donde se aprobaron los estatutos de la OLP y se formalizó la creación del Ejército de Liberación de Palestina, con bases en Siria, Jordania y la Franja de Gaza. Poco después, la expulsión de las fuerzas de paz egipcias en la frontera con Israel y el bloqueo del estrecho de Tirán intensificaron la tensión regional. Todo indicaba que los Estados árabes preparaban una ofensiva a gran escala contra Israel, con el propósito de restaurar un Estado árabe en el territorio palestino.

Sin embargo, el 5 de junio de 1967, Israel lanzó un ataque preventivo sorpresa contra Egipto, seguido por ofensivas sobre Jordania y Siria. En el transcurso de seis días, las fuerzas israelíes ocuparon Gaza, Jerusalén Este, Cisjordania, la península del Sinaí y los Altos del Golán, logrando

una victoria militar decisiva. Según Peco y Fernández (2005), el conflicto provocó el desplazamiento de más de 300,000 palestinos, además de cerca de 500,000 nuevos refugiados, lo que agravó la ya crítica situación humanitaria de la región.

Las líneas de cese al fuego, conocidas como la “Línea Verde”, delimitaron las nuevas fronteras de facto hasta 1973, consolidando una de las transformaciones territoriales más significativas del conflicto. Ante la magnitud del resultado, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 242 el 22 de noviembre de 1967, en la que se afirmaba que la adquisición de territorios por la guerra carece de validez legal y se instaba a Israel a retirarse de los territorios ocupados, garantizando al mismo tiempo la libertad de navegación y el reconocimiento de la soberanía e independencia de todos los Estados involucrados (ONU, 1967).

Este conflicto, conocido como la Guerra de los Seis Días, marcó un punto de inflexión en la historia de Medio Oriente: consolidó el poderío militar israelí, debilitó la moral del nacionalismo árabe y transformó el mapa político de la región. Desde entonces, la relación entre Israel y los Estados árabes quedó definida por una tensión estructural entre las exigencias de seguridad israelíes y las demandas de autodeterminación palestina, un dilema que seguiría siendo el núcleo de los conflictos posteriores.

4.4. LA GUERRA DE DESGASTE DE 1967.

Como consecuencia directa de la Guerra de los Seis Días, se desarrolló entre 1967 y 1970 la denominada Guerra de Desgaste, un prolongado conflicto caracterizado por enfrentamientos militares continuos entre Egipto e Israel. Esta guerra no tuvo un inicio formal ni una declaración explícita, sino que fue el resultado de una serie de hostilidades recurrentes a lo largo del Canal de Suez, donde Egipto buscaba recuperar los territorios perdidos, mientras Israel se empeñaba en defender sus nuevas posiciones estratégicas, especialmente en el Sinaí (Kimmerling & Migdal, 2003).

Egipto, bajo el liderazgo de Gamal Abdel Nasser, contó esta vez con el apoyo directo de la Unión Soviética, que le proporcionó asesores

militares, armamento pesado y cobertura aérea. Moscú envió incluso escuadrones de defensa antiaérea y pilotos soviéticos, configurando un escenario de tensión que reflejaba las dinámicas de la Guerra Fría en Medio Oriente (Heikal, 1973). En contraste, Israel recibió respaldo logístico y diplomático de Estados Unidos, que se consolidaba como su principal aliado.

Durante los años del conflicto, las operaciones incluyeron bombardeos, incursiones terrestres, ataques de artillería y duelos aéreos. Aunque la Fuerza Aérea Israelí sufrió pérdidas significativas, estas fueron menores en comparación con las devastadoras bajas de Egipto y de las unidades soviéticas estacionadas en su territorio. En 1970, Nasser viajó en secreto a Moscú para exigir un incremento en la ayuda militar, advirtiéndole que, de no obtenerla, buscaría apoyo en Washington. Este hecho simboliza el grado de desesperación y desgaste que experimentaba el gobierno egipcio al final del conflicto (Oren, 2002).

Estados Unidos desempeñó un papel clave como mediador diplomático entre las partes, especialmente bajo la iniciativa de William Rogers, secretario de Estado del gobierno de Richard Nixon, quien impulsó un alto al fuego supervisado por Naciones Unidas. El acuerdo permitió poner fin a las hostilidades, aunque las fronteras permanecieron prácticamente iguales, sin alteraciones territoriales relevantes.

El conflicto dejó a Egipto exhausto económica y militarmente, pero también sentó las bases para una nueva fase política. El 28 de septiembre de 1970, el presidente Gamal Abdel Nasser falleció de un infarto cardíaco, siendo sucedido por su vicepresidente Anwar el-Sadat. Con su llegada, Egipto iniciaría un proceso de reorientación política y militar, que en pocos años modificaría radicalmente el equilibrio de poder en la región.

4.5. LA GUERRA DE YOM KIPUR DE 1973.

El 6 de octubre de 1973 estalló la Guerra de Yom Kipur, también conocida como la Guerra de Ramadán o de Octubre, en la que Egipto y Siria lanzaron una ofensiva conjunta contra Israel. La elección de la fecha no fue casual: ese día coincidía con el Yom Kipur, la jornada más

sagrada del calendario judío, cuando la mayoría de los israelíes observaban el ayuno y las oraciones en los templos. Desde el punto de vista árabe, el momento también tenía un significado simbólico, pues el 6 de octubre conmemoraba la batalla de Badr, en la que el profeta Mahoma obtuvo su primera victoria contra la tribu de Quraish. Por ello, el operativo fue denominado Operación Badr o la Guerra de la Luna Llena (Herzog, 1982).

Israel, confiado en las ventajas defensivas que le ofrecían los territorios conquistados durante la Guerra de los Seis Días, no esperaba un ataque inminente. Sin embargo, la ofensiva árabe había sido planeada meticulosamente desde el 12 de junio de 1973, cuando el presidente Anwar el-Sadat viajó a Siria para reunirse con Hafez al-Assad, acordando una operación coordinada. El 13 de septiembre, el derribo por parte de Israel de trece aviones soviéticos sobre el Mediterráneo ofreció a Damasco el pretexto perfecto para iniciar las hostilidades (Shlaim, 2001).

El desarrollo de la guerra fue rápido y feroz. En su fase inicial, Siria conquistó los Altos del Golán y Egipto logró cruzar el Canal de Suez, infligiendo considerables pérdidas a las fuerzas israelíes. No obstante, la respuesta de Israel fue inmediata: el 7 de octubre, el ejército israelí reorganizó sus líneas y, dos días después, había detenido el avance sirio y contraatacado con fuerza, acercándose peligrosamente a Damasco. En el sur, el ejército egipcio sufrió grandes bajas, su Tercer Ejército fue cercado, y la superioridad naval israelí se impuso en el Mediterráneo.

El 11 de octubre, las tropas israelíes se encontraban a solo 40 kilómetros de Damasco, y el colapso de las fuerzas árabes parecía inminente. La magnitud de la derrota llevó al líder soviético Leonid Brézhnev a solicitar la intervención diplomática del presidente estadounidense Richard Nixon para detener el conflicto. Como resultado, el 21 de octubre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 338, que exigía el cese inmediato de hostilidades, la aplicación de la Resolución 242 de 1967, que deslegitimaba la adquisición de territorios por la guerra, y la apertura de negociaciones para una paz duradera en Medio Oriente (ONU, 1973).

Sin embargo, las operaciones militares continuaron. Israel, en plena ventaja estratégica, se mostraba reticente a detener el avance. Por ello, el 23 de octubre se emitió la Resolución 339, a petición de Sadat, reafirmando las condiciones de la resolución anterior y exigiendo la retirada a las posiciones del día 21. En respuesta, la Unión Soviética movilizó parte de su flota en el Mediterráneo, y Estados Unidos declaró la alerta nuclear DEFCON 3, generando una tensión global sin precedentes desde la crisis de los misiles en Cuba. Ante la presión internacional, Israel accedió a cesar el fuego, aceptando negociar sobre las posiciones alcanzadas el 26 de octubre.

A propuesta del secretario general de la ONU, Kurt Waldheim, se estableció una fuerza internacional de paz, integrada por contingentes de Austria, Finlandia y Suecia, encargada de vigilar el cumplimiento del alto al fuego. El 11 de noviembre de 1973, Israel y Egipto firmaron un acuerdo preliminar de paz, que culminó el 18 de enero de 1974 con la separación de sus ejércitos, la retirada israelí de la zona occidental del Canal de Suez y la creación de una franja de seguridad de 11 kilómetros, bajo supervisión de Naciones Unidas.

El 31 de mayo de 1974, Israel y Siria firmaron un acuerdo similar, mediante el cual Israel se retiró de los Altos del Golán hasta la línea de 1967, e intercambiaron prisioneros de guerra. Ese mismo año, la ONU reconoció oficialmente a la OLP como representante legítimo del pueblo palestino, otorgándole estatus de observadora en la Asamblea General. Dos años después, en 1976, la OLP fue admitida en la Liga Árabe como su único representante, aunque las tensiones con Jordania y posteriormente con Líbano provocaron su expulsión y dispersión en otros países árabes, preludio de los conflictos futuros en la región (Sayigh, 1997).

En síntesis, la Guerra de Yom Kipur no solo modificó la correlación militar entre Israel y sus vecinos árabes, sino que también transformó el mapa diplomático del Medio Oriente, marcando el inicio de una etapa de negociaciones bilaterales y del acercamiento egipcio a Occidente, proceso que culminaría con los Acuerdos de Camp David pocos años después.

4.6. ACUERDOS DE PAZ ENTRE ISRAEL Y EGIPTO.

Tras años de enfrentamientos, tensiones y derrotas mutuas, Egipto e Israel comenzaron un proceso de acercamiento político que modificaría para siempre el equilibrio geopolítico de Medio Oriente. La iniciativa partió del presidente egipcio Anwar el-Sadat, quien comprendió que la recuperación de los territorios perdidos en la Guerra de 1967 y la reconstrucción económica de su país solo serían posibles mediante un acercamiento con Occidente y una redefinición de su papel dentro del mundo árabe (Kissinger, 1982).

Egipto se distanció gradualmente de las posturas más radicales de la Liga Árabe y buscó establecer una relación pragmática con Israel. No obstante, hasta 1977 las negociaciones permanecían estancadas. Fue entonces cuando, el 9 de noviembre de ese año, Sadat sorprendió al mundo al declarar ante el Parlamento egipcio que, si con ello se lograba la paz, estaba dispuesto a viajar personalmente a Jerusalén. La respuesta de Menahem Begin, primer ministro israelí, fue inmediata: extendió una invitación oficial al presidente egipcio para visitar Israel.

El gesto fue inédito. El 19 de noviembre de 1977, Sadat se presentó ante el Parlamento israelí (Knéset), convirtiéndose en el primer líder árabe en hacerlo. En su discurso, reconoció el derecho de Israel a existir como Estado soberano, pero también exigió el reconocimiento de los derechos del pueblo palestino y denunció la ocupación de territorios árabes. La visita causó un profundo impacto internacional y una fuerte reacción de rechazo entre las naciones árabes, que acusaron a Egipto de traicionar la causa palestina (Quandt, 1986).

En respuesta a este gesto histórico, Begin viajó a El Cairo para continuar las negociaciones, aunque las diferencias entre ambas partes se mantuvieron. Fue necesaria la intervención diplomática de Estados Unidos, que desempeñó un papel crucial como mediador. Finalmente, ambos mandatarios fueron convocados por el presidente norteamericano Jimmy Carter a la residencia presidencial de Camp David, en Maryland, donde se llevaron a cabo intensas conversaciones durante doce días.

El 17 de septiembre de 1978, Sadat, Begin y Carter firmaron los Acuerdos de Camp David, que constaban de dos documentos principales: el

primero establecía el marco para la paz entre Egipto e Israel, incluyendo la retirada gradual israelí del Sinaí; el segundo proponía un plan de autonomía palestina en Cisjordania y Gaza (Stein, 1999).

Como resultado directo de los acuerdos, el 26 de marzo de 1979 se firmó en Washington el Tratado de Paz entre Egipto e Israel, mediante el cual Israel se comprometió a retirarse completamente del Sinaí antes de abril de 1982. A cambio, Egipto obtuvo garantías de seguridad y un masivo apoyo económico y militar estadounidense, que en pocos meses superó los 4,300 millones de dólares en asistencia (Smith, 2004).

Este tratado representó un hito histórico: fue la primera vez que un país árabe firmaba la paz con Israel. Sin embargo, el costo político para Egipto fue alto. En 1979, la Liga Árabe expulsó a Egipto de su organización y trasladó su sede a Túnez. Dos años después, el 6 de octubre de 1981, Anwar el-Sadat fue asesinado en El Cairo por un comando islamista durante un desfile militar, como represalia por su política de acercamiento con Israel (Wright, 2000).

Su sucesor, Hosni Mubarak, reafirmó el compromiso con los Acuerdos de Camp David, consolidando una etapa de relativa estabilidad entre ambos países y abriendo la puerta a una nueva fase en las relaciones árabe-israelíes, caracterizada por la diplomacia y la realpolitik.

4.7. PRIMERA INTIFADA Y ACUERDOS DE OSLO.

El término árabe intifada significa literalmente “sacudirse” o “levantar la cabeza”. En el contexto palestino, simboliza el despertar de un pueblo que decide resistir la ocupación israelí. La Primera Intifada comenzó el 7 de diciembre de 1987, tras un accidente de tránsito en el que un vehículo militar israelí atropelló y mató a cuatro palestinos en la Franja de Gaza. Al día siguiente, estallaron manifestaciones en Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este, donde miles de palestinos, en su mayoría jóvenes, protestaron lanzando piedras y objetos contra soldados y vehículos israelíes.

De acuerdo con informes de las Naciones Unidas, el clima en los territorios palestinos ocupados era ya extremadamente tenso después de dos décadas de ocupación militar. La respuesta de Israel fue severa y

desproporcionada, recurriendo al uso de municiones de guerra, detenciones masivas y castigos colectivos. La represión fue condenada por la comunidad internacional, que denunció la violación sistemática de los derechos humanos y la falta de cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre la protección de civiles (ONU, 1987).

El Comité Especial de la ONU y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS) documentaron una situación alarmante: más de mil palestinos muertos, decenas de miles heridos, millares de detenidos, deportaciones arbitrarias, torturas, demoliciones colectivas de viviendas, restricciones educativas, cierres de medios de comunicación y represión de organizaciones civiles (Kimmerling & Migdal, 2003). La ONU respondió con una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad, entre ellas la Resolución 605 (1987), que condenaba las políticas israelíes en los territorios ocupados y exhortaba al respeto del Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, relativo a la protección de civiles en tiempos de guerra.

Este Convenio, adoptado en Ginebra el 12 de agosto de 1949 y en vigor desde 1950, establece en sus artículos 24, 27, 31, 32, 33 y 37 la protección de los civiles, la prohibición de la tortura, la coacción y los castigos colectivos, todos ellos recurrentemente violados durante la Intifada (CICR, 1949). En los años siguientes, nuevas resoluciones como las: 607 de 1988, 608 de 1988, 636 de 1989 y 641 de 1989, reafirmaron la necesidad de frenar las deportaciones y los abusos cometidos contra la población palestina, aunque sin lograr cambios sustanciales en la política israelí.

La Primera Intifada marcó un punto de inflexión. Surgieron nuevos movimientos políticos y sociales palestinos, entre ellos Hamas, que el 16 de abril de 1993 perpetró su primer atentado suicida. A pesar del creciente nivel de violencia, la presión internacional y el agotamiento de ambas partes propiciaron la apertura de un canal secreto de negociaciones en Oslo, Noruega.

El 13 de septiembre de 1993, en Washington, se firmaron los Acuerdos de Oslo, rubricados por el canciller israelí Shimon Peres y por Mahmoud Abbas en representación de la Organización para la

Liberación de Palestina (OLP), bajo la mediación del presidente estadounidense Bill Clinton. Estos acuerdos supusieron el primer reconocimiento mutuo entre Israel y la OLP, y establecieron los principios para un autogobierno palestino interino, con administración en Gaza y Jericó, así como la creación de un Consejo Palestino electo.

Sin embargo, los temas más controvertidos, como los de: Jerusalén, los asentamientos judíos, los refugiados y las fronteras definitivas, quedaron postergados. A partir de Oslo nació la Autoridad Nacional Palestina, institución que simbolizaba la esperanza de un Estado palestino soberano. No obstante, los acuerdos no lograron consolidarse plenamente. Las negociaciones de Camp David del año 2000, entre Yasser Arafat, Ehud Barak y Bill Clinton, fracasaron ante la falta de concesiones mutuas, reavivando las tensiones que desembocarían en la Segunda Intifada (Shlaim, 2001).

En retrospectiva, la Primera Intifada representó una rebelión popular sin precedentes: un movimiento civil que, a través de la resistencia cotidiana, logró llevar la causa palestina al centro de la diplomacia internacional y abrir un espacio de diálogo que, aunque frágil, marcó un antes y un después en el conflicto de Medio Oriente.

4.8. SEGUNDA INTIFADA.

La Segunda Intifada, también conocida como Intifada de Al-Aqsa, surgió como una consecuencia directa de la profunda tensión que se vivía entre las comunidades israelí y palestina. Su estallido ocurrió el 28 de septiembre del año 2000, cuando el líder israelí Ariel Sharon realizó una visita a la Explanada de las Mezquitas en Jerusalén, lugar sagrado para el islam, acompañado por un gran dispositivo de seguridad israelí. Aunque dicha visita fue autorizada por las autoridades israelíes en Cisjordania, fue interpretada como una provocación grave hacia el pueblo palestino y el mundo musulmán (Calvo, 2002).

En realidad, la situación ya era lo suficientemente tensa como para que cualquier incidente funcionara como detonante. La frustración acumulada tras el fracaso de las negociaciones de Camp David del 2000, sumada al incumplimiento de los Acuerdos de Oslo de 1993, generó un

escenario explosivo. A comienzos de octubre, tres soldados israelíes fueron linchados en Ramala, lo que motivó la respuesta inmediata del ejército israelí mediante bombardeos en Cisjordania, intensificando el ciclo de violencia.

Los Acuerdos de Camp David habían fracasado por la falta de consenso entre las partes. Algunas versiones responsabilizan a Israel por negarse a discutir el tema de los refugiados palestinos; otras señalan a la OLP por no haber presentado contrapropuestas concretas durante las conversaciones. Como señalan Peco y Fernández (2005), Israel tampoco contaba entonces con el respaldo incondicional de Estados Unidos, pues el recién electo presidente George W. Bush buscaba el apoyo del mundo árabe para mantener el régimen de sanciones contra Irak.

A diferencia de la Primera Intifada, este segundo levantamiento se caracterizó por una mayor organización militar y política de los grupos palestinos. Organizaciones como Hamas y Yihad Islámica jugaron un papel decisivo, mientras que la OLP, fragmentada por divisiones internas, tuvo una participación más limitada. Paradójicamente, esa dispersión dificultó la estrategia israelí, ya que no se enfrentaba a una estructura centralizada, sino a una resistencia difusa y descentralizada (Mishal & Sela, 2006).

Con la llegada de Ariel Sharon al poder, Israel adoptó una política orientada a dismantelar la Autoridad Nacional Palestina, pero también enfrentó severos desafíos internos. La economía israelí atravesaba una crisis profunda: cerca del 20 % de su población vivía bajo el umbral de pobreza, mientras que el gasto militar superaba el 10 % del PIB. A esto se sumaba la disminución del éxodo judío y una baja natalidad, contrastante con las tasas demográficas de Gaza y Cisjordania, donde la natalidad alcanzaba promedios de 6 a 7 hijos por mujer (World Bank, 2003).

Durante esta etapa, Israel recurrió nuevamente a métodos de represión severos, incluyendo asesinatos selectivos, incursiones militares urbanas y cierres prolongados de territorios palestinos. Se estima que el conflicto dejó un saldo de aproximadamente 870 israelíes y 2,300 palestinos muertos, entre ellos 127 víctimas de atentados suicidas (B'Tselem, 2005).

La Segunda Intifada concluyó oficialmente el 24 de febrero de 2005, tras la muerte de Yasser Arafat en 2004 y el inicio de una etapa de relativa calma bajo el liderazgo de Mahmud Abbas, quien asumió la presidencia de la Autoridad Nacional Palestina. Sin embargo, las secuelas políticas y sociales del conflicto fueron profundas: el deterioro de la confianza mutua, el colapso del proceso de paz y la fragmentación territorial de Palestina sentaron las bases de un conflicto que, más de dos décadas después, sigue sin encontrar una solución definitiva.

5. DISCUSIÓN

El conflicto árabe-israelí trasciende lo territorial y religioso: es una red de intereses geopolíticos, económicos y simbólicos que han definido el destino del Medio Oriente. Desde la Nakba de 1948, la región ha vivido una constante reconfiguración del poder. Israel consolidó su Estado con respaldo internacional, mientras Palestina preservó su identidad en el exilio y la resistencia (Cleveland & Bunton, 2016).

Pese a las resoluciones de la ONU, como la 194, 242 y 338, el derecho internacional ha mostrado sus límites ante los intereses de las potencias. Como señaló Said (2001), la causa palestina es “un espejo moral del sistema internacional”, donde las resoluciones abundan, pero la justicia escasea.

Los acuerdos de Camp David de 1978 y de Oslo de 1993 buscaron la reconciliación, sin alterar las causas estructurales del conflicto ni las narrativas de legitimidad y memoria (Milton-Edwards & Hinchcliffe, 2022). Las Intifadas revelaron tanto la resistencia palestina como el fracaso de la violencia para construir paz.

En el plano geopolítico, el conflicto ha sido un tablero de influencia de potencias como Estados Unidos, Rusia y Europa, mientras el mundo árabe oscila entre la solidaridad y la conveniencia (Hiro, 2018). En palabras de Hourani (2013), “la historia del Medio Oriente moderno no puede escribirse sin hablar de Palestina”, porque su tragedia refleja la lucha por la justicia y la identidad de toda una región.

6. CONCLUSIONES

El conflicto árabe-israelí, desde la Nakba hasta la Segunda Intifada, encarna una paradoja histórica: la búsqueda de seguridad de un pueblo derivó en la negación del otro. Israel consolidó su Estado moderno, mientras Palestina resistió entre el exilio y la ocupación, atrapados ambos en una tensión donde la victoria de uno supone la herida del otro.

Durante más de medio siglo, guerras, acuerdos y resoluciones no han modificado las raíces del conflicto. La ausencia de voluntad política para anteponer la dignidad humana a los intereses estratégicos mantiene viva la espiral de violencia. Las Intifadas reflejaron el agotamiento de un pueblo, así como el fracaso de la violencia como vía hacia la paz.

La historia enseña que ningún Estado puede sostener su seguridad negando los derechos de otro. La reconciliación exige memoria, reconocimiento y justicia. Solo cuando ambas comunidades comprendan que la paz depende de una humanidad compartida, podrá iniciarse una verdadera transformación del conflicto.

7. REFERENCIAS

- Calvo, J. (2002). La Intifada de Al-Aqsa y el proceso de paz en Medio Oriente. *Revista Española de Estudios Internacionales*, 14(3), 55–78.
- CICR. (1949). Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra. Comité Internacional de la Cruz Roja. <https://ihl-databases.icrc.org>
- Cleveland, W. L., & Bunton, M. (2016). *A history of the modern Middle East* (6th ed.). Westview Press.
- Davidi, E. (2006). The Suez crisis and Israel's foreign policy. *Middle Eastern Studies*, 42(1), 87–105.
- Fort Navarro, M., & Martínez Ibáñez, L. (2003). La cuestión palestina y el derecho internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 19, 231–260.
- Hiro, D. (2018). *A comprehensive history of the Middle East conflict*. Routledge.
- Hourani, A. (2013). *A history of the Arab peoples*. Faber & Faber.
- Milton-Edwards, B., & Hinchcliffe, P. (2022). *Conflicts in the Middle East since 1945* (5th ed.). Routledge.

- Naciones Unidas. (1948). Resolución 194 (III) de la Asamblea General sobre la cuestión de Palestina. Organización de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1967). Resolución 242 del Consejo de Seguridad sobre el conflicto árabe-israelí. Organización de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1973). Resolución 338 del Consejo de Seguridad sobre el cese de hostilidades en Medio Oriente. Organización de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1987). Resolución 605 del Consejo de Seguridad sobre la situación en los territorios palestinos ocupados. Organización de las Naciones Unidas.
- Peco, F., & Fernández, J. (2005). Guerras y diplomacia en el conflicto árabe-israelí. Universidad Complutense de Madrid.
- Said, E. W. (2001). The end of the peace process: Oslo and after. Vintage Books.

LA SOBERANÍA HERIDA: HEDLEY BULL Y EL PARADIGMA NEOMEDIEVAL

MANUEL MARTÍNEZ VÁZQUEZ
UNED

1. INTRODUCCIÓN

Desde los albores del siglo XIX el Estado, y en concreto el nacional, se ha afirmado como el actor internacional por antonomasia. La paz de Westfalia, en el siglo XVII, consagró la soberanía como atributo constitutivo del Estado. A través de ella se organizó el sistema europeo y, por extensión, mediante la empresa colonial, el sistema internacional. En la actualidad el Estado-Nación ya no es el único actor con capacidad de actuación internacional, aunque, en buena medida, sigue siendo el principal protagonista. Hedley Bull analizó el proceso de erosión de la soberanía y el auge de nuevos actores internacionales en su obra *The Anarchical Society* (1977). En ella acuña la etiqueta neomedieval para referirse a este proceso de difusión del poder y aparición de nuevos actores internacionales. Es objeto de este trabajo acercarse, casi cincuenta años después, al enfoque neomedieval propuesto por Bull y analizar su vigencia.

En momentos de crisis, como el actual, donde el sistema internacional se ve atravesado por importantes tensiones y el orden internacional discutido es más importante que nunca reflexionar sobre las categorías y marcos conceptuales que lo explican. La noción de neomedievalismo internacional esgrimida por Hedley Bull, en la década de los setenta del siglo pasado, nos brinda un marco fecundo para abordar el proceso de erosión de la capacidad de actuación internacional del Estado.

Trataremos, en las siguientes páginas, de responder a preguntas tales como; ¿qué es el neomedievalismo en las relaciones internacionales? ¿qué se entienden por crisis del Estado? o ¿según la teoría neomedieval

que evolución cabe esperar del orden y sistema internacional? Para ello, realizaremos un análisis de la obra de Hedley Bull y un breve análisis genealógico de los conceptos de Estado y soberanía. Así mismo nos apoyaremos en la reciente bibliografía en materia de gobernanza mundial y relaciones internacionales para ponderar y contextualizar la vigencia del enfoque neomedieval.

En suma, nuestro objetivo general es analizar el paradigma neomedieval propuesto por Bull, en tanto que modelo interpretativo de la crisis de la soberanía estatal. Buscando; determinar cuáles son los elementos estructurales del orden neomedieval propuesto por Bull, explorar las correspondencias entre esos elementos estructurales del orden neomedieval y las dinámicas actuales de las relaciones internacionales y discutir sus implicaciones teóricas.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. EL ESTADO Y LA SOBERANÍA.

El éxito del Estado como institución ha sido tal que parece imposible imaginar la realidad política sin él. Su éxito ha sido tanto interior, como ente monopolizador de la legítima fuerza, como exterior, en tanto que actor internacional por excelencia. No obstante, este éxito no nos debe confundir. El Estado es una realidad histórica y por tanto contingente. La historicidad del Estado nos ayuda a comprender que, como toda institución, ha tenido un nacimiento, un desarrollo y, necesariamente, tendrá un final. Al mismo tiempo, el Estado ha enfrentado crisis y retos, viéndose forzado a transformarse para adaptarse al continuo cambio de las circunstancias. La ciencia política, la sociología y la historia han venido dando cuenta de estos procesos de cambio, crisis y transformación.

En cuanto a su papel como actor internacional, el Estado ha sido, y en gran medida es, la institución sobre la cual pivota el sistema internacional y el orden emanado del mismo. La génesis del actual sistema internacional hemos de procurarla en el siglo XVII, en las conferencias de paz de Westfalia, que venían a poner fin al estado de guerra que vivió Europa durante la primera mitad del siglo. La derrota de las fuerzas imperiales

en los campos de batalla supuso el fin de los proyectos universalistas, de raíz medieval, representados por las fuerzas católicas de la Monarquía Hispánica y el Imperio, unidos bajo la dinastía habsbúrgica.

Si bien es cierto que el proceso de acumulación de fuerzas y recursos por parte de la administración monárquica se inició con anterioridad, como indica Tilly, es a partir de Westfalia cuando la balanza se decantada en favor de la centralización monárquica (Tilly, 1992). Las monarquías europeas se dotarán de poderosos aparatos burocráticos para satisfacer las necesidades fiscales de los crecientes ejércitos. Entrarán, de esta forma, en una competición por dotarse de mayores capacidades militares que aseguren su posición dentro del sistema europeo. A su vez, a través de la mundialización, la competencia se trasladaría más allá de Europa. Las potencias europeas lucharán entre ellas por el dominio de territorios y rutas comerciales en América, África y Asia. El proceso de afirmación estatal se cerrará durante el siglo XIX con el establecimiento de la Nación como comunidad política organizada estatalmente. En el ámbito internacional se manifestará en el concierto europeo, establecido en el Congreso de Viena.

El papel jugado por el Estado como actor internacional lo fortaleció internamente. Para muchos sociólogos históricos, como Tilly o Mann, el Estado se desarrolló institucionalmente precisamente contra las amenazas externas, en competencia con otros (Mann, 1997). Al mismo tiempo su éxito como institución necesitó de una justificación doctrinal. Dicha justificación la brindarían los juristas y los tratadistas políticos, para ello desplegarían un concepto fundamental, el de soberanía.

La genealogía del concepto de soberanía nos remite a la baja Edad Media para encontrar sus orígenes más remotos. A partir del siglo XIII los juristas de las cortes reales europeas, especialmente la francesa, desarrollarán una doctrina que les permita a sus señores ganar independencia y autonomía frente a los poderes universales, Imperio e Iglesia. La soberanía nace como afirmación de la capacidad jurisdiccional del monarca sobre su reino, el rey sería la más alta instancia del reino, eso sí, en materia secular. Las monarquías se fueron burocratizando y, en consecuencia, su dimensión ejecutiva ganó peso sobre la jurisdiccional (Abellán, 2014). La soberanía quedaría vinculada a la capacidad de

actuación, prácticamente omnímoda del monarca. Esta noción quedó sellada en Westfalia.

La soberanía garantizaba, sobre el papel, la exclusividad de la acción política de la monarquía sobre su territorio. Sobre esta doctrina, y sobre las nacientes ciencias sociales como la economía política, desarrollarían los monarcas absolutistas el proceso de expansión burocrática de sus administraciones. Con la Ilustración, además de un desarrollo técnico de estas disciplinas (mercantilismo, cameralismo y fisiocracia) va creciendo el deseo de participación ciudadana en la gobernanza del Estado. Dicho deseo eclosionaría con las Revoluciones atlánticas y se convertiría en el eje del conflicto político decimonónico, a través del liberalismo. El liberalismo- y el democrático- harían de la soberanía nacional y popular el motor de sus causas políticas. En todo caso la soberanía quedaría ya perfectamente definida e indisociablemente unida al Estado, definido por Weber, como “comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 2007, págs. 56-57)

También puede escribir una palabra clave para buscar en línea el vídeo que mejor se adapte a su documento. Para otorgar a su documento un aspecto profesional. Para otorgar a su documento un aspecto profesional.

2.2. EL PARADIGMA NEOMEDIEVAL DE HEDLEY BULL.

El uso del marco medieval como metáfora o alegoría histórica no es exclusivo de Hedley Bull, pero sí hemos de reconocer en su obra la consolidación de su uso en la teoría de las relaciones internacionales³⁷. Pese a su posición tangencial dentro de la propia obra, *The Anarchical Society* (1977) no deja de ser una de sus ideas más sugestivas para el análisis de la realidad internacional.

La metáfora medieval fue empleada por Bull para aprehender, críticamente, un modelo de sociedad internacional que estaría caracterizado por la existencia de un poder político desconcentrado, en donde el Estado

³⁷ Podemos destacar, entre otros, el uso del término por Nikolai Berdiaev en *Una Nueva Edad Media* (1924), Umberto Eco en *Documenti su il nuovo medioevo* (1974), Alain Minc en *La nueva Edad Media* (1993) o, más recientemente, *Tecnofeudalismo* (2023) de Yanis Varoufakis.

viera discutido su papel como principal actor internacional. Dicho escenario sería neomedieval, en cuanto que se caracterizaría por reunir características propias de la Edad Media europea. Tales características sería la atomización del poder político, la existencia de poderes supranacionales (Papado e Imperio), desconcentración y descentralización política. En suma, la ausencia de un orden claramente jerárquico de fuerzas, en donde, incluso, la violencia privada juega un papel internacional.

En el capítulo décimo de su obra, *The Anarchical Society*, Bull propone una serie de alternativas a la sociedad internacional del momento. Las alternativas pasan por un mundo desarmado, la proliferación de armas nucleares o el logro de una hegemonía ideológica mundial. Posteriormente pasa enumerar propuestas que supongan la superación del sistema internacional de Estados. Es aquí donde esboza la idea de un “nuevo medievalismo”. Como decimos, la característica principal de la propuesta sería la coexistencia de múltiples actores internacionales que ejercieran la autoridad, creando una tupida red de lealtades entrecruzadas y múltiples. El estado cedería importantes atribuciones hacia instituciones internacionales y subestatales:

Si los estados modernos llegaran a compartir su autoridad sobre sus ciudadanos, y su capacidad de exigir lealtades, por un lado, con autoridades regionales y mundiales, y por otro lado con autoridades subestatales o subnacionales, hasta tal punto que el concepto de soberanía dejara de ser aplicable, entonces se podría decir que ha surgido una forma neomedieval de orden político universal (Bull, 2012, pág. 246).

Bull presenta dos posibilidades a la hora de juzgar este modelo. Una positiva, donde dicho modelo medieval permitiría una gobernanza mundial preservando esferas de autonomía y evitando la excesiva concentración del poder y otra negativa, donde dicho escenario estaría marcado por la anomia y el conflicto, como consecuencia de la multiplicidad de actores.

En el capítulo undécimo pasa a preguntarse si existe un declive del sistema internacional de estados. Siguiendo los modelos esbozados previamente analiza, uno a uno, las posibilidades de que dicho declive derive

en los modelos de sociedad internacional propuestos. Como es natural, nos detendremos en el análisis realizado sobre la hipótesis neomedieval.

Nuestro autor propone cinco cuestiones para determinar en qué medida la sociedad internacional de la época evolucionaba hacia un nuevo medievalismo, estas cuestiones son: La tendencia hacia la integración regional de los Estados, la desintegración de los Estados, la restauración de la violencia privada internacional, el auge de organizaciones internacionales y la unificación tecnológica del mundo. Con ello pretende esclarecer si estos nuevos actores internacionales están en disposición de afectar a la viabilidad del Estado como actor internacional. A continuación, nos detendremos en cada uno de ellos.

2.2.1. Tendencia hacia la integración regional

La primera cuestión que se analiza son los procesos de integración regional, especialmente el europeo, al que Bull le reconocía un papel de modelo sobre el resto. La primera duda que asalta a Bull sobre el proceso de integración europea es el hecho de si el propio fin del proceso no es tanto superar el marco del Estado sino, más bien, crear un gran Estado, no nacional, que permita a Europa regresar al marco de la gran política. En este sentido dichos procesos de regionalismo internacional no habrían de ser interpretados como una superación del paradigma estatal, sino como una transformación, el paso del Estado-Nación al Estado-Región. En segundo lugar, reconoce que, si bien es posible que el proceso de integración europea acabe por desdibujar la idea de soberanía en Europa, bien podría ocurrir que este fenómeno no se extienda al conjunto de la sociedad internacional y sea simplemente un fenómeno europeo.

2.2.2 Desintegración de los estados

En segundo lugar, cita un proceso menos novedoso, el de la desintegración de Estados. En un principio podríamos considerar que los movimientos que abogan por la desintegración de un Estado no buscan otra cosa que crear un Estado propio, y, por tanto, no afectan a la propia centralidad del Estado en el sistema internacional. No obstante, reconoce, cabe la posibilidad de que estos movimientos busquen soluciones que no impliquen la ruptura total y, por ende, alcancen situaciones de gran

autonomía sin por ello crear un Estado. Estas comunidades, que no son Estado pero reúnen una gran capacidad de movilización de recursos, estarían en disposición de actuar internacionalmente y por tanto erosionarían el rol del Estado como actor internacional. Pese a ello advierte que el Estado y la noción de soberanía siguen teniendo un gran peso doctrinal y resulta difícil superarlos, incluso para estos movimientos.

2.2.3 Restauración de la violencia privada internacional

Un punto clave para determinar en qué medida está en declive la sociedad internacional regida por Estados es el papel que en dicha sociedad juega la violencia privada. Ello es importante, pues el ejercicio de esta violencia privada pone en entredicho el monopolio de la fuerza ejercido por el Estado, pilar fundamental de su autoridad. Estos actores privados incluso podrían afirmar su derecho a ejercer la violencia, lo cual además de atacar la autoridad fáctica del Estado también atacaría su legitimidad doctrinal. En este sentido Bull pone como ejemplo el papel del terrorismo internacional, donde algunos grupos han conseguido una legitimidad de facto para ejercer la violencia y son actores internacionales más que relevantes. Así mismo, advierte que muchos de estos grupos terrorista, o grupos no estatales, que ejercen la violencia, en última instancia, desean establecerse como Estados o gobiernos.

2.2.4 Auge de organizaciones internacionales

Dentro de las organizaciones internacionales Bull agrupa una serie de entidades tales como las empresas multinacionales, movimientos políticos (partidos), asociaciones no gubernamentales, asociaciones religiosas (iglesias) y agencias intergubernamentales. Para Bull, dichas corporaciones no suponen un problema excesivo en tanto que entienden que los Estados son capaces de constreñirlas. Pese a ello, reconoce la existencia de Estados débiles que ven sus capacidades mermadas. El hecho de que los Estados pacten con estas organizaciones, como las empresas transnacionales, más que socavar la soberanía estatal, a juicio del académico australiano, la refuerza.

2.2.5 Unificación tecnológica del mundo

Finalmente, en el último punto, Bull alude al proceso a través del cual el mundo se ve unificado como consecuencia de la revolución tecnológica de los medios de comunicación e información. Este proceso de unificación tecnológica reforzaría las tendencias hacia la integración regional, la creación de asociaciones organizaciones transnacionales, así como un crecimiento de la violencia internacional.

Para concluir, Bull incide en que uno de los factores que explica la resiliencia del sistema estatal es su gran robustez teórica y doctrinal, siendo el concepto de soberanía un pilar fundamental del orden político internacional que resulta difícil de superar. El australiano entiende que mientras que no se supere el valladar doctrinal que supone la organización de las estructuras institucionales, a través del principio de soberanía, el orden estatal seguirá vigente.

3. ¿ES NUESTRA SOCIEDAD INTERNACIONAL NEOMEDIEVAL?

La tesis neomedieval se sustenta en la progresiva descentralización de del poder en las relaciones internacionales, de tal forma que el Estado ya no sería el único actor con capacidad de obrar internacionalmente. En la actualidad nos encontramos con una panoplia de actores internacionales, tales como organizaciones internacionales, comunidades científicas, empresas trasnacionales o grupos terroristas. De esta forma estaríamos trascendiendo la lógica westfaliana y volviendo a una lógica de coexistencia de esferas de poder interdependientes. En la Edad Media diversos poderes convivían- papado, nobleza, monarquía o repúblicas- entablando relaciones de colaboración o conflicto entre ellos. Para Bull la sociedad internacional estaría marcada por una estructura mucho más funcional, superando la arquitectura jurídico institucional del sistema estatal.

A través de la analogía histórica que supone el paradigma neomedieval bulliano pretendemos analizar con mayor precisión la complejidad del orden global actual. Creemos que esto cobra una especial importancia en momentos en que el orden internacional liberal de postguerra se ve

discutido y los actores que forman parte del sistema buscan un nuevo marco que oriente su acción. La dispersión del poder genera un mayor número de interacciones dentro del sistema al tiempo que, en consecuencia, aumentan las posibilidades de conflicto.

Para emprender este análisis de la sociedad internacional actual y determinar en qué medida es neomedieval nos serviremos de los cinco elementos, anteriormente expuestos, sobre los que Bull hace pivotar su teoría. Pese al gran análisis realizado por Bull debemos tener presente que su obra fue escrita en 1977, en un mundo dominado por la guerra fría y la bipolaridad. Por ello, cobra gran importancia reflexionar sobre las dinámicas vividas por la sociedad internacional desde entonces.

Hedley Bull publica *The Anarchical Society* en 1977. Los setenta fueron una década dominada por una fuerte crisis económica que supuso la salida de Estados Unidos del patrón oro. Al mismo tiempo se vivió una crisis energética como consecuencia de las tensiones políticas en Oriente Próximo. Todo ello condujo a una creciente tensión social e ideológica, en donde la violencia política vivió un rebrote a través de grupos terroristas como ETA, IRA, OLP o la Facción del Ejército Rojo. No obstante, en el marco de la guerra fría, Estados Unidos y la URSS alcanzaron una cierta distensión reflejado en los acuerdos de Helsinki de 1975. En este contexto se entiende la reflexión de Bull, en donde era posible vislumbrar un mundo que superara la bipolaridad dominante (Judt, 2005).

Poco después de Helsinki veremos un recrudecimiento de la tensión entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, en la conocida como segunda guerra fría. Este período estuvo marcado por una escalada retórica y armamentística liderada por los Estados Unidos de Ronald Reagan. La incapacidad de la URSS para participar en dicha carrera sería una de las causas explicativas de su colapso en 1989.

Tras 1989 se inaugura un mundo en el cual los Estados Unidos detentan la hegemonía en solitario. Dicha hegemonía comenzaría a resentirse el 11 de septiembre de 2001, tras el ataque terrorista a las torres gemelas. La hegemonía americana se creía, al mismo tiempo, sustentada por un consenso ideológico en torno al liberalismo, las instituciones

democráticas y el capitalismo, entendido como cenit del proceso de modernización. Esto llevó a Fukuyama, retomando la tesis de Hegel y Kójeve, a hablar de fin de la historia (Fukuyama, 1992&2015). La erosión del poder sistémico estadounidense también afectó a dicho postulado. No podemos dejar de hacer notar que fuera, precisamente, un grupo terrorista, y por tanto no estatal, el causante del inicio de la crisis de la hegemonía estadounidense. En consecuencia, este proceso de crisis se ha visto acompañado de una revisión del papel del Estado como actor internacional.

3.1 TENDENCIA HACIA LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE LOS ESTADOS

La tendencia hacia la integración regional de los Estados, analizada por Bull en la década de los años setenta, se ha visto fuertemente reforzada desde entonces. Destacan especialmente las organizaciones regionales de tipo económico, como las uniones aduaneras o zonas de libre comercio. No obstante, como bien apunto el autor de la Sociedad Anárquica, dichos fenómenos de integración regional se han visto mucho más limitados en lo concerniente a lo político.

Frente a esta tendencia general destaca la excepcionalidad que supone el proceso de integración europea, desde 1992 bajo la forma de Unión. Como Bull intuía el desarrollo de la integración europea si supuso, y supone, una superación del marco de estatalidad soberana. Dentro de la arquitectura institucional de la Unión Europea se diluye la soberanía de los Estados miembros. Es cierto que bien se podría aducir que la Unión goza de competencias, en tanto en cuanto los Estados miembros se las delegan, pero, más allá de formalismos, no deja de ser claro que gracias a la primacía del derecho comunitario sobre los nacionales la propia Unión está en disposición de implementar medidas coercitivas sobre los Estados (Herzog, 2019).

Al mismo tiempo, siguiendo aquí también la intuición de lo expresado por Bull, podríamos concluir que el proceso de integración europea no deja de ser una respuesta a la incapacidad manifiesta que los estados nacionales del viejo continente tienen para actuar internacionalmente, especialmente en materia económica, diplomática y militar. En suma, en materia de estrategia y alta política. Desde un punto de vista más

económico, pero de gran importancia simbólico-política, debemos destacar la creación del euro como moneda, privando a los Estados de una de sus características principales, la acuñación de moneda.

En el ámbito internacional la UE es un actor con cierto peso. Tiene capacidad para celebrar acuerdos frente a otras organizaciones y terceros Estados, además de ejercer la legación activa y pasiva. En este sentido, destacan instituciones como la Comisión Europea, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y la Presidencia del Consejo Europeo.

En suma, la Unión Europea ha creado una tupida red de instituciones económicas, políticas y sociales que ponen el jaque al orden estatal clásico. Esto ha devenido en un solapamiento institucional entre administraciones locales, regionales, nacionales y comunitarias que diluyen la clásica visión de la soberanía. Al mismo tiempo, las identidades nacionales se ven conjugadas con una, si bien ambigua, identidad europea.

Podemos concluir que la Unión Europea es el más claro ejemplo de estructura política que busca trascender el marco del Estado soberano. No obstante, parece que se trata de un fenómeno netamente europeo y de difícil exportación a otras geografías.

3.2 DESINTEGRACIÓN DE LOS ESTADOS

En lo referente a los procesos de desintegración estatal caben destacar una serie de procesos que encajan bien en esta categoría. En primer lugar, la desintegración de la antigua Yugoslavia en múltiples estados nacionales. Después de sangrientos conflictos en donde las autoridades políticas sufrieron un importante colapso, se constituyeron Estados independientes. Cabe mencionar que en la actualidad gozan de mayor estabilidad aquellos que se han integrado en la dinámica de la Unión Europea (Eslovenia y Croacia), lo cual nos hablaría de las limitaciones intrínsecas de estos Estados nacionales. Un proceso análogo se da en la desintegración de la URSS, con las repúblicas bálticas, integradas en la UE y la OTAN, frente a los problemas sufridos en materia de seguridad, por ejemplo, por Georgia. En ocasiones, como aconteció con los procesos de descolonización, especialmente africana, la creación de *iure* de Estados-Nación no supone el éxito material de los mismos. Este fracaso

supone el caldo de cultivo ideal para que organizaciones privadas, como grupos criminales, ocupen el vacío de poder.

Procesos menos traumáticos han sido aquellos de descentralización que se han dado exclusivamente, con cierto éxito, en países con instituciones democráticas fuertes. Los procesos de descentralización han acompañado la reforma del estado de bienestar con el fin de acercar la administración a los administrados, como también favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones. Dentro de estos procesos destacan la creación del Estado autonómico en España, o los procesos de descentralización política vividos por el Reino Unido o Canadá. Esta descentralización política, más o menos federal, destaca por la capacidad de estos nuevos actores para actuar internacionalmente desplegando una auténtica paradiplomacia³⁸.

Finalmente, dentro de esta categoría encaja el papel creciente de las grandes urbes, que Bull no pudo intuir, como consecuencia de la interconexión global que permite la mejora de los trasportes y las comunicaciones. En este sentido cabe destacar el papel de grandes cosmópolis como Londres, New York, Los Ángeles, Tokio, Hong Kong o México D.F. Dichas ciudades cuentan con una gran potencia demográfica y económica que se traduce en una fuerte influencia internacional. Al tiempo se agravan las tensiones entre espacios urbanos y rurales como consecuencia de la tendencia a la concentración de población en grandes áreas urbanas.

3.3 RESTAURACIÓN DE LA VIOLENCIA PRIVADA INTERNACIONAL

Al igual que en las anteriores cuestiones encontramos varias tendencias que en la actualidad nos indican la existencia de una proliferación de la violencia privada. En primer lugar, el terrorismo, indicado por Bull, sigue presente con grupos poderosos que incluso controlan amplios recursos económicos y territorios, como puede ser el caso de Hamás, Hezbolá o los grupos yihadistas subsaharianos. En segundo lugar, destaca el crimen organizado, especialmente las mafias vinculadas al

³⁸ En el caso español podemos citar la acción exterior que desarrollan las diferentes comunidades autónomas. (García Pérez, 2014)

narcotráfico que en el caso de México, Perú, Colombia o Brasil están en disposición de discutir al Estado el control del territorio. Estos grupos se encuentran integrados en redes globales de tráfico de estupefacientes, contando con ingentes recursos económicos que les permiten adquirir un armamento de gran potencia dotándose, en la práctica, de estructuras paramilitares. En el mismo sentido hemos de entender la creciente influencia de grupos mercenarios al servicio de instituciones privada en zonas de escaso control estatal.

3.4 AUGE DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En este punto, quizá más que en los anteriores, la sociedad internacional experimentó un salto cuantitativo y cualitativo respecto a lo descrito por Bull. Desde los años setenta la revolución de las comunicaciones ha permitido la integración económica internacional, a través de la globalización³⁹. Al mismo tiempo que ha generado un aumento de la conciencia de la existencia de una sociedad internacional que se enfrenta a problemas globales.

En consecuencia, se han desarrollado extraordinariamente las empresas transnacionales que cubren amplias cuotas de mercado, gracias a cadenas de valor globales y a la desregularización financiera global. Dentro de estas empresas sobresalen aquellas dedicadas a las comunicaciones y la tecnología. Durante los años noventa los grandes grupos de comunicación, especialmente televisivos, como Al Jazeera, tuvieron una importante capacidad para fijar y determinar la agenda pública internacional. Este papel ha sido asumido por las empresas tecnológicas que dominan un nuevo espacio, no territorializado, internet, sobre el cual los Estados tienen poca capacidad de actuación. Dichas empresas controlan ingentes volúmenes de información, al tiempo que redes sociales con un importante papel como esferas de debate público.

³⁹ Se escapa de los límites de este trabajo reflexionar sobre el concepto de globalización. Consideramos, siguiendo a Jürgen Osterhammel, que está caracterizada por: Un capitalismo global desterritorializado, la existencia de un mercado de capital global, la innovación en el campo de la información y comunicación, el acceso a trasportes baratos de larga distancia, la convergencia en las preferencias de consumo, la importancia del conocimiento como factor de producción y la consolidación de un repertorio básico de normas aceptadas internacionalmente (Osterhammel, 2018, pág. 36).

Estas empresas transnacionales, más allá de tener un gran poder económico, están en disposición de ejercer una gran influencia política a través del ejercicio de presión sobre gobiernos debilitados. Máxime cuando el Estado se muestra incapaz de regular ámbitos como la realidad virtual que supone el ciberespacio, fundamental para las dinámicas imperantes en la sociedad internacional actual.

La mayor interconexión global, consecuencia del desarrollo tecnológico, ha permitido que la sociedad internacional tome conciencia de la existencia de problemas globales. Como resultado de ello se han desarrollado organizaciones internacionales que tienen por objeto llamar la atención sobre estos problemas y, en la medida de lo posible, ayudar a resolverlos. Destacan organizaciones como las ONG, en campos como la ecología o la defensa de los derechos humanos. Estas organizaciones, en muchos casos, suplen a los Estados en aquellos lugares en los que estos no actúan con plenitud, emprendiendo acciones o brindando recursos y servicios a las poblaciones locales. Poseen, al mismo tiempo, un importante papel de movilización de la opinión pública global, fiscalizando la actuación de los Estados, por ejemplo, en materia de medio ambiente.

3.5 UNIFICACIÓN TECNOLÓGICA DEL MUNDO

El último pilar sobre el que Bull erige su hipótesis neomedieval es aquel referente a la unificación tecnológica del mundo. Dicho pilar es uno de los más importantes, tanto por su desarrollo desde los años setenta como por el hecho de que este proceso en buena medida explica los restantes cuatro.

El desarrollo tecnológico ha permitido la creación de un verdadero mercado mundial, que limita bastante la capacidad de regulación estatal. Incluso organizaciones regionales como la Unión Europea tienen enormes dificultades para regular la acción de las grandes empresas tecnológicas.

Nos encontramos ante un mundo más interdependiente, en donde la distinción entre asuntos internacionales, nacionales, regionales y locales se difumina. El entrelazamiento de dimensiones redundante en una mayor complejidad de los asuntos, lo que limita enormemente la capacidad de actuación de los sistemas institucionales estatales clásicos. En este

sentido nos encontramos en una época marcada por la desterritorialización, de la cual el espacio cibernético es el perfecto epítome. El Estado se enfrenta a una importante crisis, pues al ver limitada su eficiencia su legitimidad funcional se resiente.

4. CONCLUSIONES: NEOMEDIEVALISMO POSITIVO Y NEGATIVO.

La obra de Bull nos brinda un magnífico marco para comprender la actual sociedad internacional, marcada por un repliegue del Estado como actor y una soberanía herida que obliga a repensar la arquitectura del orden internacional vigente. Desde la analogía neomedieval se puede explicar mejor la pluralidad de actores internacionales que operan en el sistema internacional vigente.

A modo de conclusión non gustaría acercarnos a aquellas dos visiones de sociedad internacional neomedieval que a juicio de Bull cabría realizar. Una positiva, dominada por un orden internacional que conjugara la universalidad con la desconcentración del poder. La negativa, en detrimento de lo anterior, estaría marcada por una gran pluralidad de poderes en conflicto y sin orden.

Desde una lógica positiva podemos destacar la existencia de múltiples organizaciones internacionales que complementan, e incluso suplantán, la acción de los Estados en materia de derechos humanos. También podría encajar en esta visión la existencia de un mercado global, marcado por un rico comercio internacional, cuyo gran protagonista son las empresas transnacionales. Al mismo tiempo, el éxito de las organizaciones internacionales, especialmente la Unión Europea, dan fe de la posibilidad de trascender al Estado soberano como unidad política, forzándolo a convivir con múltiples estructuras políticas, tanto sub como supra estatales. No obstante, parece que las características del neomedievalismo positivo están muy vinculadas a las estructuras propias del multilateralismo liberal, y, al estar este en crisis, también se ven dañadas (Ikenberry, 2018).

El neomedievalismo negativo está caracterizado por la excesiva atomización del poder político. Esta pluralidad de actores entraría en una

dinámica marcada por el conflicto, no por la simbiosis y la cooperación. La visión negativa ve abalada su tesis por la difusión de la violencia no estatal en grandes áreas del planeta. Siguiendo a autores como Richard N. Haass, la hegemonía unipolar americana se vería sustituida por un sistema marcado por la no polaridad, donde “el poder ahora se encuentra en muchas manos y en muchos sitios” (Haass, 2008, pág. 67). Podemos entender de esta manera la creciente inquietud mundial por la situación en amplias zonas del globo, en especial al sur del trópico de Cáncer. Aquello, que, con cierta espectacularidad, la revista *Limes* ha venido en denominar “*Caoslandia*” (*Limes - Rivista italiana di geopolitica*, 2025). Este espacio estaría marcado por la presencia de grupos criminales fuertemente armados como en el caso de México o Colombia, situaciones de guerra civil crónica, como en Libia, o por la multiplicidad de grupos y facciones terroristas, como en el Sahel. En suma, en estos escenarios donde existe un fuerte vacío de autoridad parece que la idea de un neomedievalismo negativo, marcado por la violencia y el caos, se hace realidad.

Cabe destacar que, lejos de ser las tendencias neomedievales un fenómeno unívoco al cual se avoca la sociedad internacional, también existe elementos que nos permiten advertir una reformulación del Estado. Si bien parece que el Estado-Nación está en crisis, podría ser que grandes Estados, Estados-Civilización, gocen de un saludable futuro. Esta idea de Estado-Civilización recoge las ideas de Samuel P. Huntington (choque de civilizaciones) y Carl Schmitt (grandes espacios) (Huntington, 1997) (Schmitt, 2002). Los Estados-Civilización manejan una gran cantidad de recursos, económicos, militares y culturales. Ejemplos de ellos podría ser Estados Unidos, Brasil, Rusia, Irán o, especialmente, China y los países del sudeste asiático. Precisamente los países del sudeste asiático, capitaneados por China, se muestran celosos guardianes de la idea de un orden estatal heredero de la tradición más clásica de la soberanía westfaliana, en tanto que entienden que dicha concepción es un parapeto frente a pulsiones intervencionistas (Kissinger, 2016). Esto ha llevado a la profesora Caterina García Segura a hablar de “*eastfalia*”, como “defensa de una concepción dura de la soberanía nacional” (García Segura, 2017, pág. 58).

En conclusión, nos encontramos en un momento de cambio en el seno de la sociedad internacional, tanto en su orden como en su sistema. La metáfora neomedieval de Bull nos ofrece un interesante sistema de análisis, pero debemos tener presente la dimensión crítica y la heterogeneidad extrema de la realidad internacional en estos momentos.

8. REFERENCIAS

- Abellán, J. (2014). *Estado y soberanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bull, H. (2012). *The anarchical society*. London: Palgrave Macmillan.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Fukuyama, F. (2015). *¿El fin de la historia? y otros ensayos*. Madrid: Alianza Editorial.
- García Pérez, R. (2014). La proyección internacional de las comunidades autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 1–30.
- García Segura, C. (2017). Westfalia, Worldfalia, Eastfalia. El impacto de las transformaciones de la estructura de poder interestatal en el orden internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*, 45–70.
- Haass, R. N. (2008). La era de la no polaridad: lo que seguirá al dominio de Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 66–78.
- Herzog, T. (2019). *Breve historia del Derecho Europeo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Huntington, S. P. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Ikenberry, G. J. (2018). La crisis del orden internacional liberal. *Anuario Internacional CIDOB*, 29–36.
- Judt, T. (2005). *Postwar: A history of Europe since 1945*. New York: The Penguin Press.
- Kissinger, H. (2016). *Orden mundial*. Barcelona: Debate.
- Limes — Rivista italiana di geopolitica. (2025). *L'Ordine del Caos*. Roma: GEDI Gruppo Editoriale S.p.A.
- Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social (Vol. II)*. Madrid: Alianza Editorial.
- Osterhammel, J. (2018). *El vuelo del águila*. Barcelona: Planeta.

- Schmitt, C. (2002). El Nomos de la tierra en el derecho de gentes del “*ius publicum europaeum*”. Granada: Comares.
- Tilly, C. (1992). Coerción, capital y los Estados europeos 990–1990. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, M. (2007). La política como profesión. Madrid: Biblioteca Nueva.

ON THE PRE-HISTORY OF TOTALITARIANISM THEORY

HENRIQUE VARAJIDÁS
Lusófona University / CEAD

1. INTRODUCTION

More than a hundred years have passed since reflection on the problem of totalitarianism began. During this period, a vast body of exploratory and theoretical work, involving authors from a myriad of diverse backgrounds, inclinations and scientific and professional *milieux*, has emerged around the subject.

This article aims to make sense of the contribution of the pioneers of totalitarianism studies, who shaped the field from the end of the 1910s to the end of the 1930s, and who would be followed by a generation of classics from the end of the 1930s to the beginning of the 1960s, and successive generations of heirs and critics afterwards. To summarise in more detail, first, especially in the 1920s and 1930s, the pioneers began identifying a handful of external signs and manifestations that seemed to suggest the possibility that the puzzling regimes of the Soviet Union, Fascist Italy and Nazi Germany, above all, constituted instances of a new, totalitarian type of political regime. Then, between the late 1930s and the early 1960s, an entire generation of classics attempted to trace and make sense of the original aspiration behind totalitarian experiments, with the aims of finding out how they had become possible as well as theorising the peculiar logic and causal mechanisms driving such regimes forward after their first, power-establishing phase. Finally, from the early 1960s, a quite large and heterogeneous group of critics questioned the epistemic value of the totalitarianism category, arguing that the concept was biased and lacking in descriptive and

analytic power, since, in their view, the cases involving the Left and the Right were incomparable given the differences in origins, substance, depth, transformative impact and future of their guiding ideologies, end goals, and policies. In the wake of the critics, successive generations of heirs have tried to answer the critics without abandoning the category, generally by attempting a sort of synthesis between the early work of the classics and what became more or less consensually regarded as the fair criticism of the critics. The end product was successive waves of questioning and expanding the fold of totalitarianism theory (Schapiro, 1981; Gleason, 1995).

2. OBJECTIVES

This research project aims to pinpoint the place and role of the authors who helped pave the way for the enduring and honourable tradition of totalitarianism studies, that is, the pioneers.

When and why did they first emerge as a distinct group? How did their approach to the underlying issues evolve? How exactly did they come to shape the field of totalitarianism studies? How enduring was their legacy? How did the politicians and intellectuals affiliated with the Bolshevik, Fascist and Nazi movements and regimes relate to and react to their work? These are some of the relevant questions that we will attempt to answer in what follows.

2. METHODOLOGY

Methodologically, we deploy the usual tools of intellectual history. In that sense, we proceed by narrating the emergence and development of the questions, insights, concepts, typologies, and interpretations that, together, came to form the embryo of totalitarianism studies. Whenever pertinent and possible, we add a fair share of historical background and context.

3. EXPLORING THE PRE-HISTORY OF TOTALITARIANISM THEORY

3.1. CHALLENGING THE LIBERAL CANON

By the dawn of the twentieth century, the cultural hegemony of the liberal political canon in Europe had become a fact. Whether in the more advanced version of Western democracies, which revolved around parliaments elected by mass suffrage, or in the minimalist version typical of Central, Eastern and Southern Europe, still revolving around the (often rudimentary) construction of polities abiding by the rule of law, most regimes were increasingly bound to a tendency to evaluate their degree of political modernity by measuring themselves against the main liberal tenets: the political-philosophical justification of power as a guarantor of the enjoyment of inalienable subjective rights, including individual freedom to choose a life project and hold particularistic ideas and interests; the constitutional aim of limiting political power through the institutional engineering of checks and balances ensuring its separation and distribution; and a self-conditioned exercise of that power to pursue a limited range of minimalist public policies (Roberts, 2006, pp. 46-62).

Regardless of its allure, in any case, the liberal canon had been the target of pointed criticism for decades. In that sense, an interconnected set of problems that the internal logic of Liberalism seemed to suggest and that liberal political practice seemed to corroborate somewhat had been repeatedly diagnosed: by making the values and interests of an assortment of individuals the be-all and end-all of politics, Liberalism fostered rootlessness, anomie and particularism; and by limiting the potency and range of public power by default, Liberalism, as a tight framework, automatically precluded any sort of meaningful power sharing between the entrenched liberal elites and non-canonically would-be challengers, draining the polities in case of the potential to pursue enviable higher horizons of collective action (Roberts, 2006, pp. 46-62, 93-116).

The First World War shook faith in the liberal canon to its core as the conflict evolved into a struggle for existence demanding the forceful mobilisation of entire societies for the pursuit of collectivist aims to the detriment of individual life projects, values and interests. The War

tested conventional notions of right and wrong; brought destruction and deslocation on a massive scale; and, taking Europe as a centre of gravity, destroyed the previous balance of power between the (decaying) Ottoman Empire and the German, Austro-Hungarian and Russian Empires, on the one hand, and the Western democratic powers, on the other, giving rise to a myriad of small and medium (often revisionist) nationalist countries that, in the War's turbulent immediate aftermath, contributed to perpetuating the atmosphere of existential conflict and uncompromising belligerence (Roberts, 2006, pp. 166-180).

In Russia and Italy, in the meantime, the seeming collapse of the liberal world rallied two particular enemies of Liberalism to action: in the name of worldwide social revolution, Vladimir Lenin, and in the name of national and civilisational renewal through far-reaching political, economic and cultural changes, Benito Mussolini. Claiming adherence, respectively, to the collectivist ideologies of Communism and Fascism, both interpreted the War as an outstanding revolutionary opportunity to shed the taboos of liberal politics once and for all and embark on the overcoming of the narrow horizons of "bourgeois society". Thus, Lenin and Mussolini became the driving forces behind the Russian Revolution of October 1917 and the March on Rome of October 1922. In the eyes of a majority of even ideologically close observers at the time, however, such events seemed little more than ephemeral, voluntaristic spasms destined to be soon neutralised and engulfed by the struggling but mighty liberal framework. Thus, in Russia, the Mensheviks, represented by the likes of Georgi Plekhanov, protested that only the liberal political form corresponded to the level of maturity of Russian capitalism, which meant that the Communism-bound social revolution led by the proletariat envisioned by Lenin would have to be postponed. Any attempt to overcome the limits of the present age would, from this perspective, quickly evolve into a pointless, futureless bloodbath. In the meantime, in Italy, King Victor Emmanuel III, like many leaders of the reigning conservative-liberal establishment, estimated that Mussolini, who had emerged from bloody clashes with Far-Left forces of 1919-1920 in the name of order as a sensible leader capable of moderating the radicals in his own movement, would limit himself to restoring "law

and order” as well as rejuvenating the ageing and apparently obsolete Italian political elite. Contrary to such predictions, to the surprise of most, including not an insignificant number of leading Bolsheviks and Fascists, once they got to seize power, both revolutionary movements doubled down on their claims and actions involving the advent of a revolutionary new order, refusing to slide back in the liberal direction. With growing bravado and confidence, they growingly and openly proclaimed their right and duty to ignore individual rights, to concentrate and expand power to neutralise and persecute have-beens, hinderers and enemies, and to mobilise their societies for the pursuit of grand ideologically-inspired collectivist goals (Pavlov, 2006; Roberts, 2006, pp. 170-199).

3.2. THE DAWN OF TOTALITARIANISM STUDIES

The developments in Russia and Italy soon caught the attention of a wide range of travellers, journalists, intellectuals, writers, and politicians. Together, they began to forge a new lexicon to try to make sense of the unfolding experiments in extremist politics. In 1919, Alfons Paquet, the *Frankfurter Zeitung*’s correspondent in Eastern Europe, dubbed the Bolshevik policy of “war communism” as a form of “revolutionary totalitarianism”. Four years later, in the spring of 1923, Giovanni Amendola, a liberal politician writing in *Il Mondo*, dubbed the new electoral law designed by Mussolini’s dictatorship-leaning (parliamentary) government a “totalitarian electoral method” (25% of the votes would henceforth suffice to ensure 75% of parliamentary representation) (Gleason, 1995, pp. 13-15, 19-20, 28-30; Maier, 2004; Jesse, 2004, pp. 33-34; Pavlov, 2006; Maier, 2007; Mandt, 2007, pp. 61-76).

From the perspective of such observers, the uncompromising intolerance displayed by the Bolshevik and Fascist leaders towards dissenters, critics, and even ideologically despised neutrals was so extreme that the old vocabulary for denoting degenerate political regimes would no longer suffice to capture the results and potential consequences of similar movements holding on to power. “Tyranny”, “dictatorship”, and “despotism” thus began to be combined with the emerging vocabulary of totalitarianism, connoting extreme intolerance and interventionism

in the name of the forceful pursuit of maximalist collectivist aims (Gleason, 1995, pp. 13-15, 19-20, 28-30; Maier, 2004; Pavlov, 2006; Maier, 2007; Mandt, 2007, pp. 61-76).

Contrary to a persistent myth, the noun “totalitarianism” was not invented by Benito Mussolini or his philosophical assistant, Giovanni Gentile. Instead, the word was coined in January 1925 by Lelio Basso, an Italian politician and journalist (only when confronted with the bombastic-sounding accusations of being “totalitarian” and practising “totalitarianism” did some of the top Fascist leaders begin to claim such lexicon, now to convey their uncompromising determination to overcome Liberalism). Basso, accompanied by an increasing set of disillusioned former supporters as well as staunch critics of the two movements, like, for example, Boris Souvarine and Alfredo Misuri, and Benedetto Croce and Nikolai Berdyaev, sought, through the term, to suggest that the Bolshevik or the Fascist movement and regime, targeted separately, was essentially a new type of tyranny, one potentially even more damaging than the worst tyrannies of the past. Soon, exploring the concept of that new type of tyranny by comparing the two regimes suggested itself (Petersen, 2004, pp. 3-14; Mandt, 2007, pp. 61-76)

First, in 1926, came Luigi Sturzo, the Italian Catholic priest, now in exile, who had founded and led the Italian People’s Party. At the time, he provocatively noted that the idealism that the Fascists used to justify attempting to concentrate all powers, expand the reach of the State, take over education, and gather all of society around a unified purpose, produced practical effects in all respects similar to those being experienced in Russia under Bolshevism: the suffocation of an entire society by a limitless form of political power. His work was promptly published in English, French, and German. Two years later, in 1928, Sturzo’s pioneering comparative approach was replicated in Poland by the jurist and philosopher Wladyslaw Jaworski, who used the akin term “totalism” to convey a degenerate type of political regime “expelled from the womb of the crisis of liberalism” (Schäfer, 2004, pp. 24-25; Kornat, 2006, pp. 82-83).

With the 1933 Nazi seizure of power in Germany, a third instance of the phenomenon was added to the comparative fold. In response, in August 1933, the American journalist and writer Henry G. Alsberg called

for a systematic, scientific comparison of all possible instances of totalitarianism. In October 1934, the Catholic jurist Waldemar Gurian responded to the challenge by seeking to demonstrate the extent to which Nazi idealism, in the name of which Germany's new rulers had been trying to justify their policies of concentration of powers, coordination of society, popular education for the masses, and the gathering of all "racially Germans" into a popular community with a unified purpose, was transforming the country into a duplicate of Bolshevik Russia, which Gurian was a renowned expert in and which the ideologues of the "German national revolution" portrayed as the "absolute negation" of civilisation. According to Gurian, Bolshevism and Nazism shared the following traits: single-party governments without checks and balances; suffocating monopolies over the public space; the politicisation of all spheres of life; indiscriminate violence against dissenters and critics; and the imposition of a compulsory official doctrine. Soon after, in France, the Catholic philosopher Jacques Maritain, a friend of Waldemar Gurian, compared the three regimes for the first time and concluded that they were a by-product of anti-religious modernity, fertilising a tradition of studies that would henceforth run parallel to the emerging tradition of totalitarianism studies, namely the tradition of studies of political religions, which would soon count as paramount pioneers the likes of Eric Voegelin and Raymond Aron. Even before that, with authors such as Sturzo and Gurian emigrating in droves to the Anglo-Saxon countries, where liberal institutions seemed much more reassuringly resistant to "totalitarian seduction" than anywhere in continental Europe (where the Fascist and Nazi networks of vigilance and harassment kept growing), the comparative perspective was starting to spread. Soon, American authors such as Hans Kohn, Calvin Hoover and William Henry Chamberlain were publishing their own systematic research on totalitarian regimes. By the end of the decade, with Fascist, Nazi and Soviet expansionism coming to the fore, Hermann Rauschning and Franz Borkenau, both former collaborators of, respectively, the Nazis and the Communists, escalated the debate by first suggesting that totalitarian regimes not only posed a threat to the countries they seized at first but to the entire world, as they allegedly were bound to evolve into a conspiracy for world conquest (Gleason, 1995, pp. 31-50;

Hürten, 2004; Maier, 2004; Petersen, 2004, pp. 3-14; Schäfer, 2004; Flores, 2006, pp. 71-73; Maier, 2007; Mandt, 2007, pp. 61-76).

3.3. TOTALITARIANISM IN THE EYES OF THE TOTALITARIANS

As we have seen, the vocabulary of totalitarianism had initially been appropriated by leading Fascists. In March 1925, Gentile began using the term in a series of public speeches. At the time, coming in the footsteps of and paving the way for a remarkable generation of “thinkers of the total”, Gentile suggested that the First World War and the subsequent crises it unleashed had radically, thoroughly, and definitively discredited the Liberal State. In his view, liberal polities were bound to paralysis and self-destruction whenever faced with the sort of existential threats that would plague all political communities during the coming decades and centuries. The antidote had in any case already emerged through the experience of the War: a new, post-liberal type of State that would concentrate all powers, breaking with the self-limitations and taboos within which Liberalism had contained political power; educate all citizens in an officially prescribed catechism of “civic virtue”; and mobilise mass collective participation for the pursuit of higher, polity-survival-enabling goals. Mussolini’s own boasting of his and Fascism’s “totalitarian will” came, more as propaganda than intellectual argument, in June 1925. Soon enough, many of the leading Fascists were claiming that the principles of the “Totalitarian State” and the corporatist economy were the twin keys to making sense of the regime’s policies (Gleason, 1995, pp. 15-19; Sá, 2003; Petersen, 2004, pp. 14-16; Roberts, 2006, pp. 130-142, 181-199, 296-334; Schäfer, 2007).

However, by the mid-1930s, the vigorous re-appropriation of the concept by the regime’s critics, who used it to convey not what was supposedly distinctive and alluring in Fascism but what it allegedly had in common with Bolshevism and Nazism in the most negative possible sense, pushed Fascists to the defensive. Soon, the Fascist politicians and intellectuals were at pains to emphasise the unique originality and depth of their purposes while devaluing any and all “superficial comparisons” with the other ongoing anti-liberal and post-liberal experiments. According to the top Fascist politicians and intellectuals, their

“Totalitarian State” drew on the native Italian but universally valid traditions of Humanism and Mazzinianism, while the other regimes were bound to particularistic categories like social classes and races. In their interpretation, there could be no comparison between the worldwide-valid model political form taking shape in Italy and the parochial experiments unfolding in Russia and Germany (Gleason, 1995, pp. 15-19; Petersen, 2004, pp. 14-16; Roberts, 2006, pp. 130-142, 181-199, 296-334).

The Nazi regime, meanwhile, had emerged accompanied by a tendency among some of its leading figures, including Joseph Goebbels, to resort to the concept of the “Total State” as a laudatory self-representation of a supposedly avant-garde political project. Besides Goebbels and a handful of other top Nazis, however, the term had been adopted above all by relatively independent conservative jurists, such as Carl Schmitt and Ernst Forsthoff. These authors, who sought had sought to capture the positive novelty in Nazism, criticised the proponents of partial and cumulative reforms for the Weimar Republic, such as the liberal jurist Hermann Heller. For them, the Weimar system had already dissolved into a multitude of selfish particularisms that paralysed the State and thus threatened the very existence of the German political community, revealing in the process the exact same pathological extremes of the Liberal State that Gentile had diagnosed (Gleason, 1995, pp. 20-28).

The tendency to use the totalitarianism-related vocabulary, however, was vigorously contested as soon as January 1934, and that by one of Nazism’s most prominent intellectuals, Alfred Rosenberg. Despite failing to rise to the political high-profile of some of his party comrades inside the new regime, Rosenberg managed to successfully put an end to the use of the concept by Nazi leaders, including Goebbels. The Baltic thinker refused to have the Nazi “movement” associated with the sort of “normalisation and stabilisation” that many observers sympathetic to Italian Fascism claimed was, after all, what was going on in Italy. According to Rosenberg, the Nazi movement was at the service of the dynamic vital needs of the German people, needs that were above any particularistic interests of class, occupation or confession, but above all, needs that were impossible to codify once and for all in a

static institution like a “Total State” (Rosenberg, 2013; Roberts, 2020, pp. 16-18).

As for the Bolsheviks, they had never embraced the concept. In fact, as early as 1928, the Communist International, under Soviet tutelage, had attempted to distance itself once and for all from its shadow, insisting that there was nothing in common between a form of power that was paving the way for its own withering away in the name of Humanity’s final liberation, on one side, and, on the other, terroristic outgrowths of capitalism and imperialism that employed all means to prevent such a future from coming to be. This self-representation, in any case, was repeatedly challenged by Marxist dissenters in exile, including Trotskyists, Mensheviks, and various non-aligned Far-Left thinkers scattered throughout the West. By the 1930s, many tried to make sense of news reports of starving peasants, political trials, personality cults, bureaucratic domination, and a forceful return to traditional values as evidence of a “totalitarian” deviation hijacking the Soviet Union from its promised emancipatory path (Gleason, 1995, pp. 33, 43-47).

3.4. THE APPEAL OF THE THIRD WAY

As mentioned above, by the late 1930s, Fascist Italy appealed to many European and worldwide political leaders and intellectuals for, in the eyes of the Fascist boosters of totalitarianism themselves, the wrong reasons: namely, for having achieved, in Italy, a political, economic and cultural “normalisation and stabilisation” in the wake of the great crisis of Liberalism. More to the point, according to many of its admirers, the transalpine regime had managed to reintroduce orderly legality, to balance the economy through establishment-friendly corporatism, to domesticate its very own violent factions, and to make peace with the Church, paving the way, with minimal turmoil, for the sort of internal reconciliation necessary to pursue the national interest above. Striving to distance themselves from both the “have-been” Western democracies and the turbulent and ultraviolent totalitarian regimes in Russia and Germany, such politicians and intellectuals came to preach a pragmatic solution “between liberalism and totalitarianism” inspired by the Fascist Italian example as, for their countries, the way out from a typical

constellation of problems, give or take a factor or two in each specific case, inherited from the First World War: fragile economies dependent on foreign countries; social fragmentation and political disorder, both usually associated with previous experiments in massive democratisation inspired by the liberal framework; irredentist internal minorities and revisionist neighbours; a lack of national cohesion in the face of a patchwork of linguistic and ethnic minorities bequeathed by the Treaty of Versailles; and the shadow of the interests of the great powers. These countries formed a very large and heterogeneous group, including: Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Austria, Hungary, Romania, Bulgaria, Turkey, Spain, and Portugal (Ben-Ghiat, 2004; Kallis, 2014, pp. 23-25).

It was within one of such third-way regimes, 1930s Poland, that the pioneering stage of totalitarianism studies reached one of its most developed expressions. By the end of the decade, a remarkable group of jurists, sociologists, economists and historians, including the highly prolific Wacław Komarnicki and Kazimierz Zakrzewski, had converged, more or less at the same time as the likes of Luigi Sturzo in Great Britain and the German Protestant theologian Paul Tillich in the United States of America, towards a very specific set of traits signaling the totalitarian nature of a given regime: imposing a single-leader and single-party power monopoly in the name of implementing an official ideology; removing limits to political power with the intention to expand its reach and intensify its transformational impact; and openly abolishing all individual rights as burdensome obstacles in the pursuit of a grand project of anthropological and social change predicted and prescribed by the official ideology (Kornat, 2006).

Work on the topic would be interrupted in Poland in 1939, when the German-Soviet Pact of August 1939 and its tragic aftermath wiped the country and most of its leading intellectuals off the map, bringing the issue of totalitarian expansionism, which the classics were to explore to the fullest extent, to the fore of totalitarianism studies.

4. CONCLUSIONS

To this day, despite endless variations in emphasis and the permanent desire for partial reformulations, the typical list of signs and outward manifestations used by pioneers like Waldemar Gurian, Paul Tillich, and Kazimierz Zakrzewski to identify the contours of a political regime within the taxonomic orbit of totalitarianism has remained surprisingly stable.

From this extraordinarily enduring perspective, a political regime in the taxonomic orbit of totalitarianism can be detected by the display of an interconnected and inseparable whole involving a set of external signs testifying to a blatant antinomy vis-à-vis the demo-liberal type of regime: firstly, instead of the political-philosophical justification of power as a guarantor of the enjoyment of inalienable individual rights, the political-philosophical justification of power as the means to implement an ideological project in relation to which every individual right could be suspended or outright denied; secondly, in place of the constitutional aim of limiting political power through the institutional engineering of checks and balances ensuring its separation and distribution, the ostensive discarding of all *de jure* and *de facto* checks, balances and limits to power, to allow for its maximum concentration, expansion and pungency; third, and finally, instead of a self-conditioned exercise of power to pursue a limited range of minimalist public policies, the unconditional use of “total” power to mobilise and compel everyone at all times to contribute to bringing about the ideologically inspired vision of a superior future.

As attest the descriptive attempts at systematisation on the topic developed for the remainder of the twentieth-century, for example, by Friedrich Hayek in the 1940s (Hayek, 1994, pp. 148-167), Carl Friedrich and Zbigniew Brzezinski in the 1950s (Friedrich and Brzezinski, 1961, pp. 3-13), Raymond Aron in the 1960s (Aron, 1968, pp. 178-204), Juan Linz in the 1970s (Linz, 2000, pp. 65-75), Leonard Schapiro in the 1980s (Schapiro, 1981, pp. 18-63), and Abbott Gleason (Gleason, 1995, pp. 9-11), the general and interlocking topics of “official ideology”, “total power”, and “compulsory mobilisation”, if developed in a variety of ways involving many idiosyncratic derivations and add-ons, went on to form the core of

the concept at the heart of all totalitarianism studies to come. That, in a nutshell, was the pioneers' main contribution to the field.

5. REFERENCES

- Aron, R. (1968). *Democracy and Totalitarianism*. Weidenfeld and Nicolson
- Ben-Ghiat, R. (2004). "A Lesser Evil? Italian Fascism in/and the Totalitarian Equation". In H. Dubiel & G. Motzkin (Eds.). *The Lesser Evil: Moral Approaches to Genocide Practices*. Routledge, pp. 137-153
- Jesse, E. (2004). "Discussion of the Papers of Petersen and Schäfer". In H. Maier (Ed.). *Totalitarianism and Political Religions: Concepts for the Comparison of Dictatorships: Volume I*. Routledge, pp. 33-34
- Flores, M. (2006). "History and Memory: The Perception of Totalitarianism in Italy in a Comparative Perspective". In J. W. Borejsza & K. Ziemer (Eds.). *Totalitarian and Authoritarian Regimes in Europe: Legacies and Lessons from the Twentieth Century*. Berghahn Books, pp. 70-79
- Friedrich, C. J. & Brzezinski, Z. K. (1961). *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Frederick A. Praeger
- Gleason, A. (1995). *Totalitarianism: The Inner History of the Cold War*. Oxford University Press
- Hayek, F. A. (1994) [1944]. *The Road to Serfdom*. The University of Chicago Press
- Hürten, H. (2004). "Waldemar Gurian and the Development of the Concept of Totalitarianism". In H. Maier (Ed.). *Totalitarianism and Political Religions: Concepts for the Comparison of Dictatorships: Volume I*. Routledge, pp. 42-52
- Kallis, A. (2014). "The 'Fascist Effect': On the Dynamics of Political Hybridization in Inter-War Europe". In A. C. Pinto & A. Kallis (Eds.). *Rethinking Fascism and Dictatorship in Europe*. Palgrave Macmillan, pp. 13-41
- Kornat, M. (2006). "Polish Interpretations of Bolshevism and Totalitarian Systems (1918-1939)". In J. W. Borejsza & K. Ziemer (Eds.). *Totalitarian and Authoritarian Regimes in Europe: Legacies and Lessons from the Twentieth Century*. Berghahn Books, pp. 80-105
- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes: With a Major New Introduction*. Lynne Rienner Publishers

- Maier, H. (2004). "Concepts for the Comparison of Dictatorships: 'Totalitarianism' and 'Political Religions'". In H. Maier (Ed.). *Totalitarianism and Political Religions: Concepts for the Comparison of Dictatorships: Volume I*. Routledge, pp 199-215
- Maier, H. (2007). "On the Interpretation of Totalitarian Rule 1919-89". In H. Maier (Ed.). *Totalitarianism and Political Religions, Volume III: Concepts for the Comparison of Dictatorships: Theory and History of Interpretation*. Routledge, pp. 3-21
- Mandt, H. (2007). "The Classical Understanding: Tyranny and Despotism". In H. Maier (Ed.). *Totalitarianism and Political Religions, Volume III: Concepts for the Comparison of Dictatorships: Theory and History of Interpretation*. Routledge, pp. 25-100
- Pavlov, D. B. (2006). "The Nature and Perspectives of Bolshevism Through the RSDWP (Russian Social Democratic Workers' Party) Leaders' Vision". In J. W. Borejsza & K. Ziemer (Eds.). *Totalitarian and Authoritarian Regimes in Europe: Legacies and Lessons from the Twentieth Century*. Berghahn Books, pp. 330-342
- Petersen, J. (2006). "The Concept of Totalitarianism in Italian Culture After 1945". In J. W. Borejsza & K. Ziemer (Eds.). *Totalitarian and Authoritarian Regimes in Europe: Legacies and Lessons from the Twentieth Century*. Berghahn Books, pp. 541-553
- Roberts, D. D. (2006). *The Totalitarian Experiment in Twentieth-Century Europe: Understanding the Poverty of Great Politics*. Routledge
- Roberts, D. D. (2020). *Totalitarianism*. Polity Press
- Rosenberg, A. (1934). "Total State?". In A. Rabinbach & S. L. Gilman (Eds.). *The Third Reich Sourcebook*. University of California Press, pp. 62-63
- Sá, A. F. d. (2003). A Política Sobre a Linha: M. Heidegger, Ernst Jünger e a Confrontação Sobre a Era do Niilismo. *Revista Portuguesa de Filosofia*, 59 (4), pp. 1121-1152
- Schäfer, M. (2004). "Luigi Sturzo as a Theorist of Totalitarianism". In H. Maier (Ed.). *Totalitarianism and Political Religions: Concepts for the Comparison of Dictatorships: Volume I*. Routledge, pp. 29-29
- Schäfer, M. (2007). "The Thinkers of the Total: Ernst Jünger, Carl Schmitt and Erich Ludendorff". In H. Maier (Ed.). *Totalitarianism and Political Religions, Volume III: Concepts for the Comparison of Dictatorships: Theory and History of Interpretation*. Routledge, pp. 114-120
- Schapiro, L. (1981). *Totalitarianism*. The Macmillan Press

APLICACIÓN DEL MODELO ESTRUCTURAL-FUNCIONALISTA AL ESTUDIO TEÓRICO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS

SERXIO MARÍA RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
Universidade de Vigo

MANUEL MARTÍNEZ VÁZQUEZ
Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. INTRODUCCIÓN

La teoría de las Relaciones Internacionales se ha construido históricamente alrededor de grandes debates paradigmáticos: realismo frente a liberalismo, racionalismo frente a reflectivismo, enfoques positivistas frente a perspectivas críticas. Este movimiento pendular ha enriquecido el campo, pero también ha generado un paisaje teórico fragmentado, donde cada escuela desarrolla su propio vocabulario, sus supuestos ontológicos y sus estrategias metodológicas.

En un contexto de alta interdependencia global, crisis encadenadas y multiplicación de actores, esta fragmentación dificulta la construcción de miradas integradas sobre el sistema internacional. La pandemia de COVID 19, la guerra de Ucrania, la aceleración de la crisis climática, el auge de la inteligencia artificial o la reconfiguración del orden económico global muestran que las dinámicas contemporáneas desbordan los marcos tradicionales que separan estrictamente lo interno y lo externo, lo económico y lo político, lo estatal y lo transnacional.

En este escenario, recuperar el modelo estructural funcionalista no significa reivindicar el regreso a un paradigma sociológico de mitad del siglo XX, sino rescatar un lenguaje de sistemas que permite articular niveles, procesos y esferas de acción que hoy se encuentran dispersos en la teoría de las Relaciones Internacionales. El funcionalismo,

entendido como esquema analítico y no como teoría sustantiva cerrada, ofrece una matriz para observar la complejidad del sistema internacional sin reducirla a una sola dimensión, sea el poder, la norma, la identidad o la economía.

Este artículo parte de una tesis sencilla pero fuerte: el estructural funcionalismo sigue teniendo utilidad para el estudio de las Relaciones Internacionales contemporáneas, siempre que se lo conciba como marco metodológico transversal y no como paradigma rival. Su contribución principal reside en ofrecer un esquema de análisis de tipo sistémico, capaz de ordenar las diferentes aportaciones teóricas existentes e integrar fenómenos heterogéneos dentro de una misma gramática conceptual.

Para desarrollar esta tesis, el texto se organiza en diez apartados. Tras presentar los fundamentos del modelo estructural funcionalista, se argumenta su potencial como método en Relaciones Internacionales, se aplica el esquema AGIL al sistema internacional contemporáneo, se discuten sus ventajas metodológicas y su compatibilidad con los paradigmas existentes, se exploran algunas aplicaciones empíricas recientes y, finalmente, se abordan los límites del modelo y sus posibles reformulaciones contemporáneas. El objetivo último no es proponer una nueva teoría general de las Relaciones Internacionales, sino defender que el funcionalismo ofrece una infraestructura conceptual útil para pensar el mundo como sistema de acción global.

2. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DEL ESTRUCTURAL FUNCIONALISMO

El estructural funcionalismo se desarrolla en la sociología norteamericana de mediados del siglo XX, en diálogo con la tradición durkheimiana, con la teoría de sistemas de raíz biológica y con el funcionalismo antropológico. Talcott Parsons es su figura central, aunque no la única; autores como Robert K. Merton introdujeron importantes correcciones, al subrayar la existencia de disfunciones y funciones no previstas.

Parsons se enfrenta a una pregunta clásica: cómo es posible el orden social en sociedades complejas, altamente diferenciadas y atravesadas por conflictos. Su respuesta no pasa por negar el conflicto, sino por

mostrar que todo sistema social, si quiere mantenerse en el tiempo, debe satisfacer un conjunto de funciones básicas. No se trata de funciones normativas, en el sentido de que el sistema deba ser justo o moralmente deseable, sino de funciones de tipo operativo: si no se cumplen, el sistema colapsa o se transforma de manera profunda.

La aportación más conocida de Parsons es el esquema AGIL, cuatro funciones que aparecen en todo sistema social:

Adaptación (A). El sistema debe gestionar su relación con el entorno material, movilizar recursos, generar capacidades económicas y técnicas para sobrevivir.

Consecución de fines (G). El sistema necesita estructuras que definan metas colectivas y asignen medios para alcanzarlas, lo que remite a la dimensión política y decisional.

Integración (I). El sistema requiere mecanismos que mantengan la cohesión, regulen los conflictos y coordinen las partes, desde el derecho hasta las instituciones de arbitraje.

Latencia o mantenimiento de pautas (L). El sistema precisa reproducir valores, creencias e identidades que sostengan la motivación de los actores y la continuidad simbólica del orden social.

Este esquema no es una teoría de contenido sobre qué fines son legítimos o qué valores son preferibles. Es, más bien, una plantilla analítica que permite identificar qué partes de un sistema cumplen qué funciones, qué ocurre cuando alguna de ellas falla y cómo se reorganiza el sistema para restaurar su operatividad.

El modelo parsoniano fue criticado con razón por su sesgo hacia la estabilidad, por su tendencia a leer el conflicto en clave de disfunción y por una cierta ceguera respecto del poder y las desigualdades estructurales. Sin embargo, su lógica funcional ha sido reelaborada por corrientes posteriores, desde la teoría de sistemas de Niklas Luhmann hasta la teoría de la estructuración de Anthony Giddens, que incorporan la idea de cambio, reflexividad y conflictividad dentro de los propios sistemas. Esta tradición ampliada es la que resulta fértil para las Relaciones Internacionales.

3. EL FUNCIONALISMO COMO MÉTODO PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Aplicar el modelo estructural funcionalista a las Relaciones Internacionales requiere dar un paso previo: aceptar que el llamado sistema internacional, pese a su carácter anárquico en el sentido realista, puede ser visto también como un **sistema social** dotado de estructuras, normas, roles, mecanismos de coordinación y patrones de comportamiento relativamente estables.

Desde mediados del siglo XX, numerosos enfoques han pensado las Relaciones Internacionales en clave sistémica. El realismo estructural de Waltz concibe la anarquía y la distribución de capacidades como variables centrales de un sistema de Estados. Las teorías de la interdependencia compleja insisten en la densificación de redes y regímenes. El funcionalismo y el neofuncionalismo regional europeos, con David Mitrany o Ernst B. Haas, analizaron como las funciones técnicas compartidas podían impulsar dinámicas de integración.

El estructural funcionalismo puede dialogar con estos enfoques, pero su aporte específico no es sustantivo, sino **metodológico**. No ofrece una teoría de por qué los Estados buscan poder, ni de cómo se construyen identidades, ni de por qué surgen determinadas jerarquías en la economía mundial. Lo que aporta es una matriz para organizar la observación: permite preguntar qué funciones desempeñan ciertas instituciones en el mantenimiento del orden internacional, qué mecanismos aseguran la adaptación del sistema a nuevas amenazas, qué estructuras gestionan la integración normativa o cómo se reproducen los valores que legitiman dicho orden.

Esta función metodológica se vuelve especialmente útil en una disciplina marcada por la proliferación de enfoques. El funcionalismo puede operar como un **idioma puente** entre teorías que trabajan con dimensiones distintas. Un realista puede interesarse por la función integradora de ciertos equilibrios de poder, un liberal por la función adaptativa de los regímenes económicos, un constructivista por la función latente de las identidades y un teórico crítico por las funciones de legitimación y ocultamiento de las desigualdades.

De este modo, el modelo estructural funcionalista no se coloca en competición directa con los paradigmas existentes, sino que se superpone a ellos como un **marco transversal** que permite formular preguntas comparables sobre conjuntos de fenómenos aparentemente inconexos.

4. EL ESQUEMA AGIL APLICADO AL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

Tras situar la lógica general del modelo, es posible trasladar el esquema AGIL al análisis del sistema internacional contemporáneo. No se trata de forzar una analogía mecánica, sino de mostrar que las cuatro funciones pueden identificarse en las dinámicas globales actuales.

4.1. ADAPTACIÓN: ECONOMÍA POLÍTICA GLOBAL Y GESTIÓN DEL ENTORNO

La función de adaptación en el sistema internacional remite, en primer lugar, a la **economía política global**. La organización de la producción, el comercio, las finanzas, los flujos de capital y de tecnología constituye la dimensión adaptativa por excelencia. A través de estas estructuras, el sistema internacional responde a cambios en la demanda, shocks energéticos, innovaciones tecnológicas o alteraciones en el acceso a recursos estratégicos.

Instituciones como el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio o el Banco Mundial pueden leerse como mecanismos funcionales que tratan de gestionar desequilibrios, proveer liquidez, arbitrar conflictos comerciales o promover la estabilidad de los intercambios. Las crisis financieras de 1997 y 2008, la reconfiguración de las cadenas globales de valor o la actual carrera por las materias primas críticas muestran cómo el sistema se ve obligado a reajustarse continuamente para preservar su capacidad de funcionamiento.

La adaptación también incluye la respuesta a amenazas sistémicas como el cambio climático, las pandemias o los riesgos tecnológicos. En este sentido, los acuerdos climáticos, los regímenes sanitarios globales o los debates sobre regulación de la inteligencia artificial forman parte de la dimensión adaptativa del sistema, en la medida en que buscan

garantizar su supervivencia racionalizando la relación con el entorno natural y tecnológico.

4.2. CONSECUCIÓN DE FINES: GOBERNANZA Y DECISIONES COLECTIVAS

La consecución de fines remite a la **dimensión política del sistema internacional**. Supone la capacidad de formular objetivos colectivos, elaborar estrategias para alcanzarlos y movilizar recursos. Aunque en un sistema anárquico no existe un gobierno mundial, sí encontramos múltiples instancias donde se definen metas compartidas: paz y seguridad, desarrollo sostenible, estabilidad financiera, seguridad energética, transición ecológica justa, entre otras.

El Consejo de Seguridad de la ONU, la Asamblea General, las cumbres del G7 y del G20, la Unión Europea, la Unión Africana u otras organizaciones regionales son espacios en los que los actores articulan fines y negocian medios. Desde una perspectiva funcional, la parálisis del Consejo en determinados conflictos, el bloqueo en negociaciones climáticas o la incapacidad para reformar instituciones financieras globales apuntan a **fallos de la función G**, que se traducen en incoherencia estratégica y en respuestas tardías o insuficientes ante crisis mayores.

También pueden interpretarse en clave funcional los procesos de liderazgo y hegemonía. Una potencia hegemónica no solo acumula capacidades materiales, sino que contribuye a formular fines sistémicos y a sostener estructuras que los hagan operativos. El declive relativo de un liderazgo hegemónico puede entenderse como crisis de la función de consecución de fines, con la consiguiente fragmentación del orden internacional.

4.3. INTEGRACIÓN: NORMAS, REGÍMENES Y MECANISMOS DE COHESIÓN

La función de integración se expresa en la existencia de **normas, regímenes e instituciones** que regulan la conducta de los actores y gestionan el conflicto. El Derecho Internacional, los tratados, las cortes internacionales, los regímenes sectoriales y las organizaciones multilaterales conforman un entramado de mecanismos integradores que reducen la incertidumbre y estabilizan expectativas.

La integración no supone ausencia de conflicto, sino disponibilidad de reglas que limitan la violencia, canalizan las disputas y sientan las bases para la cooperación. Incluso en contextos de fuerte rivalidad, los regímenes de control de armamentos, los marcos de seguridad cooperativa o las normas de trato a prisioneros de guerra cumplen funciones integradoras cruciales.

La expansión de la gobernanza global en ámbitos como el comercio, el medio ambiente, los derechos humanos, la seguridad nuclear o la regulación del espacio exterior puede leerse como un intento de densificar la función de integración, aunque con fuertes resistencias por parte de actores que perciben dichas normas como limitaciones a su autonomía.

4.4. INTEGRACIÓN: NORMAS, REGÍMENES Y MECANISMOS DE COHESIÓN

La función de latencia se refiere a la **reproducción de pautas culturales, valores e imaginarios** que dotan de sentido al sistema. En el plano internacional, esto se observa en la difusión de discursos sobre derechos humanos, democracia, desarrollo humano, seguridad humana, igualdad de género, justicia climática o buen gobierno.

Organismos como la UNESCO, redes de universidades, ONG transnacionales, fundaciones, medios de comunicación globales y plataformas digitales actúan como agentes de socialización que producen y reproducen significados. A través de ellos se construyen narrativas sobre qué es legítimo y qué no, qué cuenta como violación del orden internacional o qué modelo de sociedad se presenta como deseable.

Esta dimensión latente es crucial para entender procesos como la expansión de la democracia liberal tras el final de la Guerra Fría, la posterior desafección hacia ese modelo en diversas regiones, el auge de discursos soberanistas o civilizacionales alternativos, o la disputa por el control del relato en contextos de desinformación masiva. Los conflictos ideológicos no son marginales, sino que afectan directamente a la capacidad del sistema para reproducir pautas de legitimidad aceptadas por la mayoría de actores.

5. VENTAJAS METODOLÓGICAS DEL ENFOQUE FUNCIONALISTA EN RELACIONES INTERNACIONALES

La aplicación del esquema AGIL a las Relaciones Internacionales ofrece varias ventajas desde el punto de vista metodológico.

En primer lugar, ayuda a **evitar reduccionismos**. La disciplina ha tendido históricamente a privilegios explicativos únicos: el poder en el realismo, las instituciones en el liberalismo, las ideas en el constructivismo, la estructura económica en el marxismo. El modelo funcional obliga a mirar la articulación entre dimensiones: la adaptación económica no puede entenderse al margen de la integración normativa, la consecución de fines políticos se ve condicionada por la latencia cultural, y así sucesivamente.

En segundo lugar, facilita la **comparabilidad histórica y geográfica**. El mismo esquema puede aplicarse a diferentes momentos y regiones, permitiendo analizar cómo se reorganizan las funciones en cada contexto. Por ejemplo, la función de adaptación durante el orden bipolar de la Guerra Fría se articula en torno a economías nacionales relativamente cerradas y bloques militares, mientras que en la globalización neoliberal se articula a partir de mercados financieros liberalizados y cadenas globales de valor.

En tercer lugar, el modelo favorece la **operacionalización empírica**. Cada función puede asociarse a indicadores observables. La adaptación puede medirse en términos de resiliencia económica, diversificación energética o capacidad de innovación tecnológica; la consecución de fines, mediante la eficacia de las decisiones colectivas y el cumplimiento de objetivos; la integración, a través de la densidad de regímenes, niveles de ratificación de tratados o frecuencia de resolución pacífica de disputas; la latencia, mediante encuestas de valores, análisis de discursos o estudios de legitimidad institucional.

En cuarto lugar, el enfoque funcional contribuye a **integrar niveles de análisis**. Las decisiones de los líderes nacionales, las posiciones de los Estados, el funcionamiento de organizaciones internacionales, la acción de empresas transnacionales y de ONG, e incluso los movimientos

sociales globales pueden ser analizados como componentes de un sistema que trata de cumplir determinadas funciones. Esto evita la clásica escisión entre niveles doméstico e internacional, al situarlos dentro de un mismo marco sistémico.

6. COMPATIBILIDAD CON LOS PARADIGMAS EXISTENTES EN RELACIONES INTERNACIONALES

Lejos de entrar en competencia con los paradigmas dominantes, el estructural funcionalismo puede dialogar con ellos y proporcionar un marco de referencia común.

Con el **realismo**, la compatibilidad es evidente en el análisis de la función de integración del sistema a través del equilibrio de poder. El realismo destaca que la distribución de capacidades y la capacidad de disuasión configuran un orden que, aunque conflictivo, limita la probabilidad de guerras sistémicas. Desde un punto de vista funcional, este equilibrio puede interpretarse como mecanismo que cumple una función integradora, en la medida en que estabiliza expectativas y reduce ciertos tipos de incertidumbre.

Con el **liberalismo**, el enlace se produce a través de la función de adaptación e integración institucional. Las teorías liberales subrayan el papel de instituciones, regímenes y reglas en la gestión de interdependencias. El funcionalismo toma estos elementos y los inserta en un esquema más amplio, donde las instituciones también se conciben como instrumentos de articulación de fines y de reproducción de pautas normativas.

Con el **constructivismo**, la conexión es natural en la función de latencia. La construcción social de identidades, normas y significados ha sido una de las grandes contribuciones del constructivismo a las Relaciones Internacionales. El modelo AGIL permite situar estas construcciones dentro de un proceso funcional de reproducción cultural del sistema, sin reducirlas a epifenómenos de las estructuras materiales.

Con las **teorías críticas y poscoloniales**, la relación es más tensa pero también fructífera. El funcionalismo clásico fue acusado de legitimar el statu quo, al presentar como funcionales estructuras que reproducían

desigualdades. Sin embargo, un uso reflexivo del modelo permite precisamente identificar qué instituciones, discursos o relaciones económicas cumplen funciones de legitimación del orden hegemónico y cómo contribuyen a mantener jerarquías y dependencias. La función no tiene por qué ser normativamente deseable; puede ser funcional para la reproducción de un orden injusto.

En todas estas interacciones, el funcionalismo no obliga a renunciar a los presupuestos propios de cada paradigma, pero les ofrece un **marco común de articulación**, facilitando el diálogo interdisciplinar y la construcción de investigaciones híbridas.

7. EJEMPLOS DE APLICACIÓN CONTEMPORÁNEA DEL MODELO FUNCIONAL

Para mostrar la utilidad concreta del modelo, es posible ilustrar su aplicación en algunos ámbitos clave.

En el caso de la **gobernanza climática**, los acuerdos de París y las cumbres sucesivas pueden interpretarse como intentos de reforzar la función de adaptación frente a un riesgo sistémico. La creación de metas comunes de reducción de emisiones, mecanismos de financiación y sistemas de monitoreo refleja también la función de consecución de fines. La existencia de reglas de transparencia, revisiones periódicas y procedimientos de denuncia expresa la función integradora, mientras que la creciente centralidad de la justicia climática en el discurso público apunta a transformaciones en la función latente, al incorporar nuevos valores y sensibilidades.

En el ámbito de la **gobernanza digital**, la disputa por la regulación de la inteligencia artificial, los datos personales o las infraestructuras de internet muestra cómo el sistema internacional busca adaptarse a un entorno tecnológico en rápida transformación. Las propuestas regulatorias de diferentes bloques, las cumbres sobre ciberseguridad o los foros multi actor en torno a la gobernanza de internet evidencian intentos de articular fines, normas e imaginarios legítimos en un campo que aún carece de estructuras consolidadas.

Las **migraciones internacionales** constituyen también un buen laboratorio funcional. La adaptación se manifiesta en la gestión económica de los flujos migratorios, la integración en las políticas de asilo y en los acuerdos de reparto de responsabilidad entre Estados, la consecución de fines en las estrategias europeas, regionales o globales sobre movilidad humana, y la latencia en los discursos públicos que presentan a los migrantes alternativamente como amenaza o como oportunidad. Un análisis funcional permite ver la interacción entre estos planos y evaluar en qué medida las políticas actuales logran mantener la cohesión sistémica o, por el contrario, generan nuevas disfunciones.

La **salud global** ofrece otro ejemplo. La Organización Mundial de la Salud, los reglamentos sanitarios internacionales, los fondos globales para la lucha contra determinadas enfermedades y los protocolos frente a pandemias son mecanismos que intentan asegurar la adaptación del sistema ante riesgos epidemiológicos y, al mismo tiempo, articular fines de salud pública global, integrar normas de actuación y reproducir valores como el acceso universal a la salud o la solidaridad internacional.

Finalmente, la **guerra de Ucrania** puede leerse en clave funcional como un test de estrés para el sistema internacional. La reacción coordinada de sanciones económicas y de apoyo militar a la parte agredida forma parte de una respuesta adaptativa y de consecución de fines políticos. El reforzamiento de alianzas militares y la ampliación de la OTAN tienen implicaciones claras para la función integradora. La reactivación de discursos en torno a la defensa de la democracia liberal, el respeto a la soberanía y la condena de las guerras de agresión remiten a la dimensión latente, en tanto reafirman ciertos valores como fundamentos del orden internacional vigente.

8. LÍMITES DEL MODELO Y REFORMULACIONES CONTEMPORÁNEAS

El estructural funcionalismo tiene límites conocidos. Su tendencia a privilegiar la estabilidad, su inclinación a concebir el conflicto como disfunción y su escasa atención a la agencia y al poder lo convirtieron en blanco de críticas desde perspectivas conflictualistas, marxistas y

feministas. En el campo de las Relaciones Internacionales, un uso ingenuo del modelo podría conducir a una lectura excesivamente armonicista del sistema, invisibilizando violencia estructural, colonialidad del poder y jerarquías profundamente arraigadas.

No obstante, estas críticas no invalidan la utilidad del esquema, siempre que se lo reformule de manera reflexiva. La teoría de sistemas de Niklas Luhmann introduce la idea de que los sistemas no buscan un equilibrio estático, sino que se reproducen a través del conflicto y la complejidad, en un proceso permanente de autopoiesis. La teoría de la estructuración de Giddens, por su parte, introduce la noción de doble hermenéutica y la capacidad reflexiva de los actores, mostrando que estructuras y agentes se co constituyen.

Aplicado a las Relaciones Internacionales, un funcionalismo renovado debe cumplir al menos tres condiciones. En primer lugar, debe comprender la **conflictividad** no solo como disfunción, sino como motor de transformación sistémica. Las guerras, las crisis económicas o las rupturas diplomáticas pueden ser momentos a través de los cuales el sistema se reorganiza y redefine sus propias funciones.

En segundo lugar, debe incorporar una **noción fuerte de poder**, que explique cómo ciertas funciones benefician a determinados actores en detrimento de otros y cómo las estructuras funcionales pueden consolidar relaciones de dominación. La función no es neutral, ni para todos los actores significa lo mismo.

En tercer lugar, debe integrar la **dimensión normativa y crítica**, aceptando que el análisis de las funciones del sistema no agota la reflexión sobre su legitimidad. Identificar qué instituciones permiten la reproducción del orden internacional no equivale a justificarlo; abre, más bien, la posibilidad de pensar alternativas y transformaciones.

9. CONCLUSIÓN: EL FUNCIONALISMO COMO GRAMÁTICA DE LA INTERDEPENDENCIA

El sistema internacional contemporáneo puede describirse, con toda propiedad, como un sistema de interdependencia densa y crisis recurrentes. La clásica imagen westfaliana de Estados soberanos que se

relacionan en un espacio anárquico resulta insuficiente para capturar la maraña de actores, reglas, interacciones tecnológicas y flujos transnacionales que dan forma al mundo actual.

En este contexto, el modelo estructural funcionalista, entendido como esquema metodológico, ofrece una **gramática de la interdependencia**. Permite ver cómo la economía política global constituye la dimensión adaptativa del sistema, cómo las instancias de gobernanza intentan formular fines y estrategias colectivas, cómo las normas y regímenes regulan la integración, y cómo los imaginarios y valores compartidos sostienen la latencia cultural del orden internacional.

Su principal virtud no reside en resolver el debate entre realistas, liberales, constructivistas y críticos, sino en proporcionar un lenguaje común desde el cual estos enfoques puedan dialogar y combinarse en investigaciones concretas. La aplicación del esquema AGIL a casos empíricos permite conectar niveles de análisis y dimensiones teóricas sin diluir sus especificidades.

En definitiva, volver hoy sobre el estructural funcionalismo no implica nostalgia por un momento clásico de la teoría sociológica, sino la voluntad de dotar a las Relaciones Internacionales de herramientas conceptuales capaces de pensar la complejidad del mundo como sistema de acción global. Un sistema que se transforma sobre la marcha, que aprende mediante crisis y que mantiene, pese a todo, un conjunto de funciones sin las cuales el orden internacional se vuelve ininteligible.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albert, M., Buzan, B., & Zürn, M. (Eds.). (2013). *Bringing sociology to international relations: World politics as differentiation theory*. Cambridge University Press.
- Alexander, J. C. (1985). *Neofunctionalism*. Sage.
- Buzan, B. (2004). *From international to world society? English school theory and the social structure of globalization*. Cambridge University Press.
- Craib, I. (1992). *Modern social theory*. Harvester Wheatsheaf.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory*. Macmillan.

- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action: Vol. 1. Reason and the rationalization of society*. Beacon Press.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action: Vol. 2. Lifeworld and system*. Beacon Press.
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe*. Stanford University Press.
- Haas, E. B. (1964). *Beyond the nation state: Functionalism and international organization*. Stanford University Press.
- Haas, E. B. (1970). *When knowledge is power: The role of experts in policy-making*. University of California Press.
- Holmwood, J. (1996). *Foundations of sociological theory: Toward a general theory of action*. Palgrave.
- Jackson, R., & Sørensen, G. (2016). *Introduction to international relations: Theories and approaches* (6^a ed.). Oxford University Press.
- Lindberg, L. N. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Stanford University Press.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford University Press.
- Luhmann, N. (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2004). Globalization or world society? *International Review of Sociology*, 14(1), 7–25.
- Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Free Press.
- Mitrany, D. (1943). *A working peace system*. Royal Institute of International Affairs.
- Mitrany, D. (1966). *The functional theory of politics*. Martin Robertson.
- Mouzelis, N. (1995). *Sociological theory: What went wrong?*. Routledge.
- Parsons, T. (1949). *Essays in sociological theory*. Free Press.
- Parsons, T. (1951). *The social system*. Free Press.
- Parsons, T. (1966). *Societies: Evolutionary and comparative perspectives*. Prentice Hall.
- Parsons, T. (1977). *Sociological theory and modern society*. Free Press.
- Parsons, T., Bales, R. F., & Shils, E. A. (1953). *Working papers in the theory of action*. Free Press.
- Parsons, T., & Smelser, N. J. (1956). *Economy and society*. Free Press.

- Sandholtz, W., & Stone Sweet, A. (2012). Neo-functionalism and supranational governance. En A. Wiener, T. Börzel, & T. Risse (Eds.), *European integration theory* (pp. 45–60). Oxford University Press.
- Schmitter, P. C. (1969). Three neo-functional hypotheses about international integration. *International Organization*, 23(1), 161–166.
- Schmitter, P. C. (2004). Neo-functionalism. En A. Wiener & T. Diez (Eds.), *European integration theory* (pp. 45–74). Oxford University Press.
- Stone Sweet, A., & Sandholtz, W. (1998). *European integration and supranational governance*. Oxford University Press.
- Turner, J. H. (1991). *The structure of sociological theory*. Wadsworth.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison Wesley.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.

SECCIÓN IV.

DERECHOS HUMANOS,
IGUALDAD Y POLÍTICAS DEL CUIDADO

.

CUIDAR TAMBIÉN ES TRABAJAR: DESIGUALDADES, AUTONOMÍA ECONÓMICA Y POLÍTICAS PARA UNA SOCIEDAD DEL CUIDADO EN ECUADOR”

MARIO ANDRÉS CONTRERAS JARAMILLO
Universidad Técnica Particular de Loja

MARÍA DEL CISNE TITUAÑA-CASTILLO
Universidad Técnica Particular de Loja

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo de cuidado, tanto remunerado como no remunerado, es uno de los pilares que sostiene la vida cotidiana y las economías contemporáneas. Sin embargo, continúa siendo un ámbito históricamente invisibilizado, feminizado y escasamente valorado, particularmente en América Latina. Diversos estudios estiman que, si las horas dedicadas al cuidado informal fueran valorizadas económicamente, equivaldrían a miles de millones de dólares anuales, un aporte que recae desproporcionadamente sobre las mujeres (Espínola et al., 2023; BID, 2024). En Ecuador, esta desigualdad es evidente: las mujeres realizan más del doble de horas de trabajo no remunerado que los hombres, lo que limita su autonomía económica y restringe su participación plena en el mercado laboral (INEC, 2023).

La pandemia de la COVID-19 profundizó estas brechas. Según la CEPAL (2021), la caída en la participación laboral femenina equivalió a un retroceso de diez años, pues las mujeres absorbieron la mayor parte del aumento de las demandas de cuidado. Esta realidad dejó al descubierto la fragilidad de los avances en igualdad cuando no existen políticas robustas de corresponsabilidad ni sistemas integrales de cuidado. Así, el cuidado dejó de percibirse únicamente como un asunto privado

para evidenciarse como un elemento estructural del bienestar social y del desarrollo económico.

Desde perspectivas críticas, Fraser (2009) explica que el capitalismo se sostiene en el trabajo reproductivo no remunerado, al mismo tiempo que lo invisibiliza, generando una crisis de reproducción social que afecta directamente la autonomía femenina. Federici (2012) complementa este análisis señalando que la naturalización del cuidado como responsabilidad de las mujeres ha sido clave en su subordinación histórica, desplazándolas hacia actividades esenciales pero sin reconocimiento económico ni derechos asociados.

En Ecuador, estas desigualdades adoptan características particulares por la alta informalidad laboral, las brechas territoriales y la falta de un sistema nacional de cuidados. Aunque existen avances normativos, persiste una distancia considerable entre la legislación y la vida cotidiana, especialmente para mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes y trabajadoras informales.

Este capítulo analiza cómo la organización social del cuidado condiciona las trayectorias laborales y vitales de mujeres líderes ecuatorianas, reproduciendo desigualdades interseccionales que afectan su presente y su futuro económico. Asimismo, se reflexiona sobre los desafíos y oportunidades para avanzar hacia un Sistema Nacional de Cuidados, una propuesta impulsada por la CEPAL y ONU Mujeres (2023) que busca reconocer, redistribuir y valorar el cuidado como un derecho, una infraestructura social y una política pública esencial para la igualdad.

1.1. EL CUIDADO COMO ECONOMÍA INVISIBILIZADA

El cuidado se ubica en la intersección entre economía y reproducción social, lo que implica que su valor excede las métricas tradicionales de productividad y crecimiento. A nivel macroeconómico, su ausencia en las cuentas nacionales genera una representación distorsionada del aporte real de las mujeres a la economía. A nivel microeconómico, condiciona decisiones laborales, disponibilidad de tiempo, acumulación de capital humano y movilidad ocupacional.

Como advierten Batthyány (2015) y ONU Mujeres (2022), la invisibilización del trabajo de cuidado constituye una forma de desigualdad estructural que se reproduce mediante mecanismos institucionales, culturales y simbólicos. Su asignación casi exclusiva a las mujeres explica en gran medida las barreras a la participación laboral femenina, las brechas salariales, la segregación ocupacional y las limitadas posibilidades de ascenso.

En Ecuador, esta economía del cuidado invisibilizada se expresa con particular intensidad en la vida de mujeres rurales e indígenas, quienes combinan trabajos agrícolas, comunitarios y domésticos en jornadas ampliadas que rara vez reciben compensación económica o reconocimiento social.

La organización social del cuidado en Ecuador se caracteriza por la prevalencia de un modelo familista, donde el hogar —y dentro de él, las mujeres— asume la mayor parte de las responsabilidades asociadas a la crianza, la atención a personas mayores, el trabajo doméstico y el sostenimiento emocional. Este modelo se ve reforzado por la insuficiencia de servicios públicos de cuidado, la limitada regulación del sector privado y la ausencia de políticas laborales orientadas a la conciliación.

La consecuencia es una doble penalización para las mujeres:

- Una sobrecarga de trabajo no remunerado, y
- trayectorias laborales discontinuas, que generan menor estabilidad, menores ingresos y menor protección social.

Este círculo de desventajas explica la persistente brecha de autonomía económica entre hombres y mujeres, tal como señalan Goldin (2021) y Kleven et al. (2019), quienes documentan cómo las responsabilidades de cuidado afectan la acumulación de capital humano, la experiencia laboral y la movilidad profesional.

Para el caso ecuatoriano, la penalización por maternidad se intensifica debido a la ausencia de corresponsabilidad masculina y estatal, así como a la rigidez cultural que asocia la identidad femenina con la disponibilidad permanente para el cuidado. Este patrón produce lo que Fraser (2009) denomina “crisis de la reproducción social”, en la cual la sostenibilidad del cuidado recae desproporcionadamente sobre las

mujeres, mientras el Estado y el mercado se benefician de este subsidio invisible.

Este capítulo analiza de manera integral la relación entre cuidado y autonomía económica en Ecuador, articulando:

- perspectivas teóricas de la economía feminista,
- evidencia empírica cualitativa obtenida de mujeres líderes,
- comparaciones con literatura internacional y regional,
- y propuestas de política pública orientadas a construir un Sistema Nacional de Cuidados.

Lo que nos conlleva a contribuir a los debates contemporáneos sobre desigualdad económica de género y aportar insumos técnicos para la formulación de políticas públicas que reconozcan, redistribuyan y valoren el cuidado como fundamento del bienestar social y del desarrollo sostenible.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

En las últimas dos décadas, la discusión sobre el trabajo de cuidado y su impacto en la autonomía económica de las mujeres ha cobrado una relevancia creciente. Desde la economía feminista, se ha cuestionado la mirada tradicional de la economía, que durante mucho tiempo dejó fuera —tanto conceptual como metodológicamente— el valor del trabajo no remunerado. Esta omisión ha contribuido a perpetuar una de las desigualdades más persistentes: la distribución desigual del cuidado, fenómeno particularmente profundo en América Latina, donde persisten modelos familistas, mercados laborales segmentados y Estados de bienestar aún en consolidación (Batthyány, 2015; CEPAL & ONU Mujeres, 2023).

Las aportaciones teóricas de Fraser (2009) y Federici (2012) han sido fundamentales para comprender que la economía capitalista descansa sobre el trabajo reproductivo realizado mayoritariamente por las mujeres. Ambas autoras coinciden en que la reproducción social —alimentar, criar, limpiar, acompañar, sostener emocionalmente— es indispensable para la vida, pero continúa relegada al espacio doméstico, sin reconocimiento económico ni social. Este desplazamiento simbólico y

material explica por qué, incluso en contextos donde se han ampliado las oportunidades laborales, las mujeres siguen enfrentando límites estructurales para ejercer plena autonomía económica.

La evidencia empírica refuerza este diagnóstico. La “penalización por maternidad” ha sido documentada en diferentes países: Kleven et al. (2019) muestran que el nacimiento del primer hijo provoca una caída brusca y permanente en los ingresos femeninos, mientras los hombres no experimentan cambios similares. Resultados afines se observan en América Latina: Berniell (2023) señala que la maternidad incrementa el riesgo de informalidad, reduce la movilidad profesional y limita la participación económica, especialmente en sectores feminizados.

En Ecuador, estas dinámicas se intensifican debido a la fuerte informalidad, la segmentación territorial y las desigualdades étnicas. Según el INEC (2023), las mujeres dedican más del doble de tiempo que los hombres al trabajo de cuidado no remunerado, lo que restringe su acceso a empleos formales y su capacidad de generar ingresos estables. En áreas rurales e indígenas, el cuidado se combina con actividades agrícolas y comunitarias, generando brechas superpuestas (CEPAL, 2022) que impactan aún más la autonomía económica femenina (Córdova et al., 2021).

Desde la política pública, la literatura coincide en que la ausencia de sistemas nacionales de cuidado constituye una limitación estructural para avanzar hacia la igualdad. La CEPAL y ONU Mujeres (2023) proponen el horizonte de una sociedad del cuidado, donde Estado, mercado, comunidad y hogares compartan responsabilidades. Experiencias como Uruguay y Costa Rica demuestran que la provisión pública de servicios de cuidado, licencias parentales igualitarias y políticas de conciliación pueden elevar la participación laboral femenina y reducir desigualdades.

Por su parte, autores como Razavi (2007) y Elson (2017) argumentan que incorporar el cuidado en las políticas económicas no solo promueve igualdad, sino que fortalece la productividad y el crecimiento. Estudios del BID (Fabiani, 2023; BID, 2024) confirman que invertir en cuidado genera empleo, dinamiza economías locales y amplía la autonomía económica de las mujeres.

En síntesis, la literatura es clara: la desigual distribución del cuidado es un determinante central de la desigualdad de género, pero también una puerta de entrada para transformaciones estructurales. Este marco teórico guía el análisis de este capítulo, que explora cómo las mujeres líderes ecuatorianas viven, resisten y reinterpretan el cuidado en sus trayectorias personales y profesionales.

2.1. CASOS REALES

La literatura sobre economía del cuidado y autonomía económica femenina ha avanzado significativamente gracias a estudios de caso que permiten observar cómo distintas sociedades han intentado redistribuir el trabajo de cuidado, con resultados diversos y valiosas lecciones para contextos como el ecuatoriano. En países donde la institucionalidad es más sólida, las reformas han demostrado que es posible reducir desigualdades; sin embargo, persisten desafíos vinculados a normas culturales, brechas territoriales y roles de género arraigados.

Uno de los casos más relevantes es Uruguay, pionero en América Latina con su Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Según Aguirre (2020), este sistema no solo amplió la oferta pública de servicios para primera infancia, personas mayores y dependientes, sino que también promovió la formalización laboral en el sector y contribuyó a disminuir parcialmente la carga doméstica femenina. No obstante, su mayor aporte radica en haber reconocido el cuidado como un derecho, articulando políticas laborales, educativas y comunitarias bajo un enfoque de corresponsabilidad social. La CEPAL ha destacado este modelo como una buena práctica regional y un referente para otros países.

Costa Rica constituye otro ejemplo relevante. Desde los años 2000, el país ha desarrollado redes públicas de cuidado infantil que, como señalan estudios recientes (Chant, 2021), han incrementado la participación laboral femenina en hasta seis puntos porcentuales en zonas urbanas. Este avance confirma la relación directa entre oferta pública de cuidados y autonomía económica. Sin embargo, persisten brechas en áreas rurales, donde limitaciones de infraestructura y el predominio de modelos familistas restringen los efectos de estas políticas. Esto demuestra que la

disponibilidad de servicios debe complementarse con transformaciones culturales y la incorporación activa de los hombres en las tareas de cuidado.

En contraste, Chile evidencia que los avances parciales pueden reforzar desigualdades si no se transforman los roles de género. Aunque cuenta con programas de cuidado infantil y licencias parentales ampliadas, Staab (2017) advierte que estas políticas mantienen un enfoque maternalista que continúa asignando la responsabilidad del cuidado a las mujeres. La licencia posnatal parental, pese a ser innovadora, ha sido usada mayoritariamente por mujeres, reproduciendo la penalización por maternidad documentada por Kleven et al. (2019).

Un cuarto referente es España, donde la profesionalización del sector y las reformas laborales de 2022 han mejorado los derechos de las trabajadoras del hogar (Ministerio de Igualdad, 2023; Pérez & Hernández, 2023). Aun así, persisten brechas entre trabajadoras nacionales y migrantes, revelando que la formalización, aunque necesaria, no es suficiente para transformar desigualdades estructurales.

En conjunto, estos casos evidencian que no existe un modelo único y que incluso países con mayor bienestar enfrentan tensiones similares: persistencia de estereotipos, penalización por maternidad y desigualdades interseccionales. Para Ecuador, estas experiencias ofrecen rutas posibles, pero también alertan sobre la necesidad de políticas integrales, sostenidas y culturalmente sensibles.

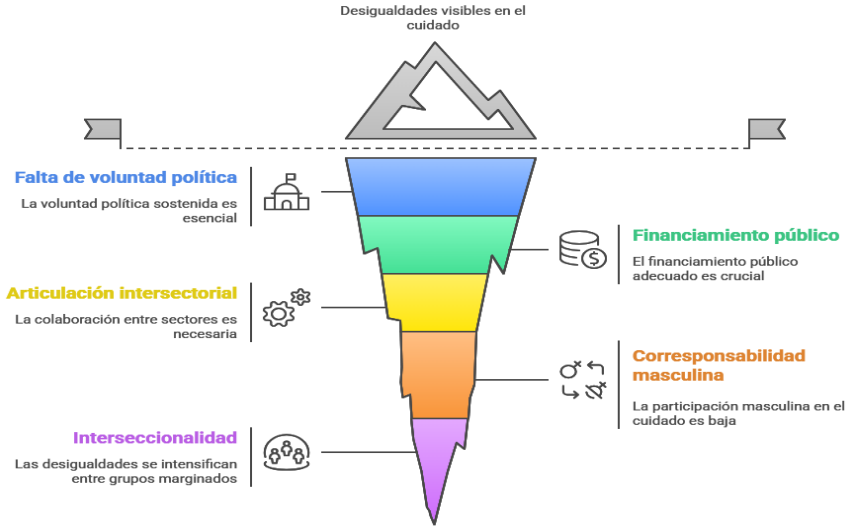
Estos estudios de caso permiten identificar tres hallazgos fundamentales para el contexto ecuatoriano:

1. **La institucionalización del cuidado reduce desigualdades**, pero requiere voluntad política sostenida, financiamiento público y articulación intersectorial.
2. **La corresponsabilidad masculina es el componente menos desarrollado en casi todos los países**, lo cual demuestra que las políticas de cuidado no transforman automáticamente los roles de género.

3. **La interseccionalidad debe ser un eje transversal**, ya que las desigualdades de cuidado se intensifican entre mujeres rurales, indígenas, migrantes y de bajos ingresos.

Es así que los casos reales muestran que transformar la economía del cuidado es posible, pero requiere decisiones estructurales y sostenidas en el tiempo. Esta revisión comparada constituye un insumo central para analizar la situación ecuatoriana, pues revela tanto los avances que pueden alcanzarse como los vacíos institucionales que aún persisten en la región, que se puede resumir en la Figura 1.

FIGURA 1. *Desigualdades de cuidado*



Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de la literatura.

3. OBJETIVOS

- La presente investigación, desarrollada en Ecuador durante el período 2023-2024, se orienta a comprender cómo la organización social del cuidado —particularmente la sobrecarga que recae sobre las mujeres— condiciona su autonomía económica y su participación plena en el mercado laboral. Desde esta perspectiva, lo que se busca es articular el análisis empírico con los aportes teóricos contemporáneos y con propuestas de política pública

capaces de contribuir a la construcción de una sociedad más justa y corresponsable. A continuación, se presentan el objetivo general y los objetivos específicos que guían el desarrollo del capítulo.

3.1. OBJETIVO GENERAL

- Analizar, en el contexto ecuatoriano entre 2023 y 2024, cómo la distribución inequitativa del trabajo de cuidado —remunerado y no remunerado— condiciona la autonomía económica de las mujeres y limita su participación laboral, con el fin de aportar evidencia y propuestas para la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Describir las experiencias y percepciones de mujeres líderes en distintos sectores del Ecuador respecto al impacto de la sobrecarga de cuidado en sus trayectorias profesionales y oportunidades económicas.
 2. Examinar cómo la maternidad, los estereotipos de género y la ausencia de políticas de conciliación laboral y familiar inciden en el estancamiento profesional, la salida del mercado laboral y la precarización económica de las mujeres.
 3. Proponer lineamientos de política pública orientados a la corresponsabilidad social y estatal —incluyendo servicios públicos de cuidado, licencias parentales compartidas, incentivos para empresas corresponsables y acciones de transformación cultural— que contribuyan a reducir desigualdades y fortalecer la autonomía económica de las mujeres en Ecuador.
- Estos objetivos permiten articular la discusión teórica con la evidencia empírica recogida en el estudio, situando al trabajo de cuidado como un eje estructural de la desigualdad económica de género en Ecuador. Asimismo, orientan la construcción de recomendaciones de política pública que buscan avanzar hacia un modelo de corresponsabilidad social, en el cual el cuidado sea

reconocido, redistribuido y valorado como un componente esencial del bienestar y del desarrollo sostenible.

4. METODOLOGÍA

La metodología de este capítulo se sustenta en la investigación cualitativa realizada en Ecuador entre septiembre de 2023 y enero de 2024, como parte del estudio “Determinantes de la discriminación de género en Ecuador: *un enfoque cualitativo basado en las experiencias personales de las mujeres*” (Cornejo & Tituaña, 2023). Sobre esta base, el presente capítulo profundiza específicamente en la dimensión del cuidado como eje estructurante de la autonomía económica femenina, retomando y ampliando las experiencias, percepciones y narrativas de mujeres líderes en distintos sectores del país.

La elección del enfoque cualitativo responde al interés por comprender los significados, tensiones y vivencias asociadas al cuidado, así como sus efectos en la trayectoria laboral y vital de las mujeres. Ello permite captar la complejidad del fenómeno más allá de los indicadores cuantitativos tradicionales, integrando la subjetividad y los contextos en los que se produce la desigualdad (Razavi, 2007; Elson, 2017).

4.1. ENFOQUE Y DISEÑO METODOLÓGICO

El estudio adopta un enfoque cualitativo interpretativo, centrado en comprender cómo las mujeres construyen sentido sobre el cuidado, cómo han experimentado su impacto en sus oportunidades laborales y cómo identifican las barreras estructurales y culturales que condicionan su autonomía económica.

Este enfoque resulta pertinente dada la naturaleza subjetiva, simbólica y relacional del trabajo de cuidado, y porque permite evidenciar dimensiones que la medición tradicional tiende a invisibilizar.

4.2. FUENTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Se aplicó un muestreo no probabilístico e intencional, orientado a seleccionar mujeres con trayectorias representativas de liderazgo económico, político, comunitario y académico en Ecuador.

La muestra final estuvo conformada por 18 mujeres líderes, con diversidad territorial, étnica, generacional y ocupacional.

Se utilizó como criterio orientador las dimensiones del Índice Global de Brecha de Género, lo cual permitió captar experiencias diferenciadas según ámbitos de desigualdad.

La técnica principal fue la entrevista semiestructurada, organizada en torno a una guía temática que abordó roles de género, maternidad, conciliación trabajo–familia, liderazgo, sesgos institucionales y carga de cuidado. Las entrevistas se realizaron presencialmente y de manera virtual, con una duración aproximada de 45 a 60 minutos.

Se garantizó el consentimiento informado y la confidencialidad en todas las etapas del proceso.

4.3. ESTRATEGIAS DE ANÁLISIS CUALITATIVO

Las entrevistas fueron transcritas íntegramente y analizadas mediante Atlas.ti, siguiendo codificación abierta, axial y selectiva. Este procedimiento permitió identificar categorías emergentes relacionadas con:

- maternidad y trayectoria laboral,
- distribución del tiempo,
- estereotipos de género,
- desigualdades urbano–rurales,
- interseccionalidad,
- demandas de políticas de cuidado,
- autonomía económica.

Este análisis temático permitió reconstruir la lógica de cómo el cuidado condiciona las oportunidades económicas y profesionales de las mujeres.

De forma complementaria, se realizó una consulta a expertos en políticas públicas de género y cuidado —investigadores, funcionarios y

representantes de organizaciones sociales— con el fin de contrastar los hallazgos empíricos y fortalecer la viabilidad de las propuestas de política pública.

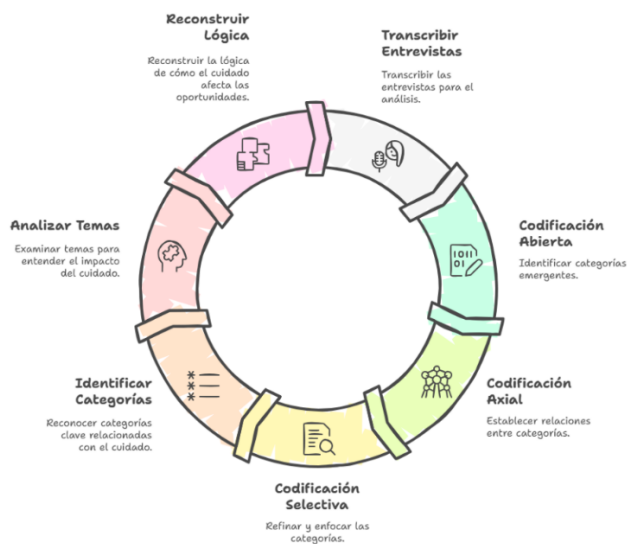
El enfoque cualitativo permitió comprender el cuidado como un fenómeno económico, emocional y relacional, y no únicamente como una carga doméstica. Su pertinencia radica en que:

- revela desigualdades invisibles en estadísticas tradicionales,
- documenta trayectorias discontinuas asociadas al cuidado,
- visibiliza experiencias interseccionales de desigualdad,
- y recoge la propia voz de las mujeres, un aspecto esencial en estudios de género.

Así, la metodología aplicada se articula directamente con los objetivos del presente capítulo, por lo que logra comprender y evidenciar cómo el trabajo de cuidado estructura la autonomía económica femenina y fundamentar propuestas para la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados.

La Figura 2 sintetiza las etapas del proceso de análisis aplicadas en el estudio, desde la transcripción de las entrevistas hasta la reconstrucción interpretativa de la lógica mediante la cual el cuidado condiciona las oportunidades económicas de las mujeres. Su representación circular destaca la naturaleza iterativa y recursiva del análisis cualitativo, donde las fases de codificación abierta, axial y selectiva se articulan con la identificación de categorías y el análisis temático para producir una comprensión profunda, coherente y situada del fenómeno estudiado.

FIGURA 2. *Proceso metodológico del análisis cualitativo*



Fuente: Elaboración propia (2025)

5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Cuando las mujeres entrevistadas comenzaron a relatar sus experiencias, emergió un hilo común que atravesaba sus historias con sorprendente coherencia: el cuidado, en sus múltiples formas, había moldeado cada una de sus decisiones, aspiraciones y posibilidades laborales. No importaba si provenían del ámbito académico, empresarial, político o comunitario; todas coincidían en que la organización social del cuidado en Ecuador condiciona profundamente las trayectorias económicas y vitales de las mujeres. Este apartado recupera esas voces, entrelazándolas con la evidencia estadística y el análisis teórico, para mostrar cómo la desigual distribución del cuidado continúa estructurando la desigualdad de género en el país.

5.1. LA SOBRECARGA DE CUIDADO COMO PUNTO DE ORIGEN DE DESIGUALDADES ECONÓMICAS

Para la mayoría de las participantes, el cuidado no fue simplemente un conjunto de tareas domésticas; fue una responsabilidad omnipresente

que atravesó toda su vida laboral. Muchas describieron el cuidado como un trabajo “invisible”, “naturalizado” y “no negociable”. Una de ellas lo expresó con palabras que resonaron en más de una entrevista:

“Mi día empieza cuidando y termina cuidando. El trabajo profesional entra en los huequitos que sobran.” (López, 2024)

Este relato, tan cotidiano como profundo, refleja lo que la literatura denomina *economía invisible del cuidado* (Elson, 2017). Según el INEC (2023), las mujeres ecuatorianas destinan 22,5 horas semanales al trabajo doméstico no remunerado, frente a 12,1 horas de los hombres, una brecha que no solo revela desigualdad de tiempo, sino desigualdad de oportunidades.

FIGURA 3. Horas semanales de trabajo en el hogar por género

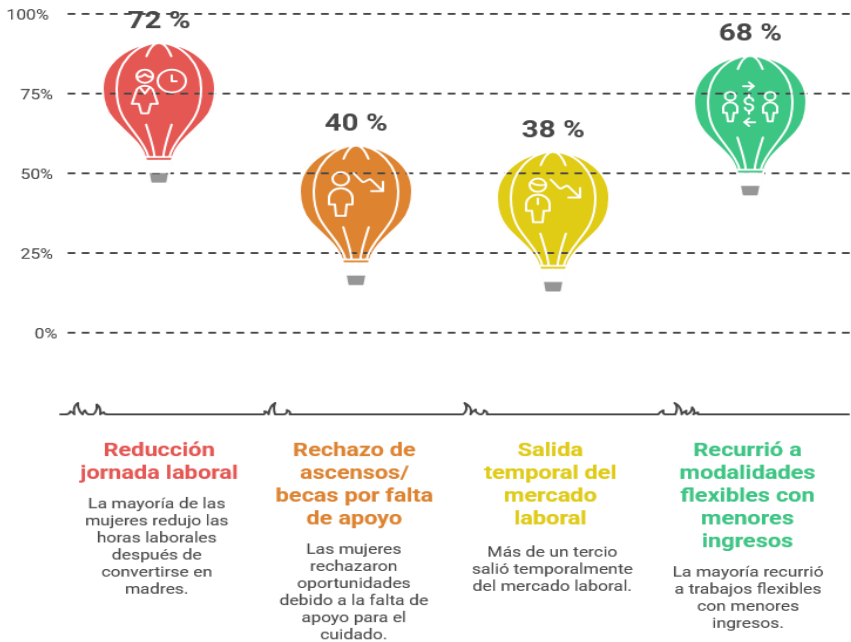


Fuente: INEC, 2023

Mientras avanzaba el análisis, se hizo evidente que la sobrecarga de cuidado no es un fenómeno aislado, sino un sistema de expectativas que asigna a las mujeres la responsabilidad casi exclusiva de sostener la vida cotidiana. No se trata únicamente de cocinar o limpiar; incluye gestionar la salud emocional de los hijos, coordinar trabajos escolares, acompañar a adultos mayores y anticipar las necesidades del hogar. Como explica Haicault (2001), esto constituye una “carga mental” que acompaña a las mujeres incluso cuando no están físicamente realizando tareas domésticas.

maternidad en las mujeres entrevistadas, cuyos resultados se pueden evidenciar en la Figura 5.

FIGURA 5. Impacto de la maternidad en las mujeres ecuatorianas



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas a las mujeres líderes del Ecuador, febrero 2024.

Los datos representados en la Figura 5 revelan patrones que trascienden decisiones individuales y hablan de estructuras sociales que siguen asignando el cuidado casi exclusivamente a las mujeres. El hecho de que el 72% *haya reducido su jornada laboral* deja ver que la maternidad, más que un evento vital, se convierte en un punto de inflexión que reconfigura la relación de las mujeres con el empleo. No se trata de una elección libre sino de una consecuencia directa de la falta de servicios públicos de cuidado y de políticas de conciliación laboral.

Por su parte, el 40% *que afirma haber rechazado ascensos o becas* refleja una pérdida profunda para el país: talento femenino que no logra consolidarse debido a la ausencia de redes de apoyo institucional. La

literatura lo confirma: la penalización profesional por maternidad no solo reduce ingresos, sino que deteriora trayectorias de liderazgo y limita la presencia de mujeres en espacios de decisión (Kleven et al., 2019; Correll et al., 2007).

Además, un 38% manifiesta que ha salido temporalmente del mercado laboral lo que es relevante porque muestra que la maternidad opera como una “puerta giratoria”: entra una mujer joven al mercado, sale una mujer cuidadora. Esta discontinuidad tiene efectos acumulativos sobre los ingresos, la protección social y la jubilación, configurando desigualdades que se arrastran durante décadas.

Finalmente, que 68% haya recurrido a modalidades flexibles —casi siempre con menores ingresos— demuestra que la flexibilidad, cuando no está regulada, no es una solución, sino una forma de precarización feminizada. Es la evidencia de lo que Goldin (2021) denomina el coste oculto de la flexibilidad: las mujeres ajustan su vida laboral al cuidado, mientras los hombres mantienen una trayectoria lineal ascendente.

En conjunto, estos hallazgos permiten concluir que la sobrecarga de cuidado produce trayectorias profesionales fragmentadas, menor acceso a puestos de liderazgo y una pérdida sostenida de la autonomía económica. Más que decisiones individuales, estos patrones son el resultado de una estructura social que privatiza el cuidado en los hogares y lo asigna culturalmente a las mujeres, reproduciendo desigualdades que la política pública aún no ha logrado resolver.

Estos datos dialogan con la teoría de la penalización por maternidad (Kleven et al., 2019), ampliamente documentada en países como Dinamarca, Chile y España.

Una de las entrevistadas supo manifestar:

“No fue una decisión: simplemente no podía seguir el ritmo. Mi esposo siguió igual; la vida de él no cambió. La mía sí.” (Vercoutere, 2024)

El contraste entre maternidad y paternidad es clave: mientras para ellos la llegada de los hijos no altera sus ingresos ni su trayectoria, para ellas implica ajustes severos. Esto refuerza la desigualdad estructural que describen Fraser (2009) y Federici (2012): el sistema económico se sostiene sobre el trabajo reproductivo de las mujeres sin reconocerlo ni compensarlo.

5.3. EL PESO DEL TERRITORIO Y LA INTERSECCIONALIDAD DEL CUIDADO

La experiencia del cuidado cambia drásticamente según el territorio. Las mujeres rurales e indígenas enfrentan lo que Córdova et al. (2021) llaman “triple jornada ampliada”, pues combinan:

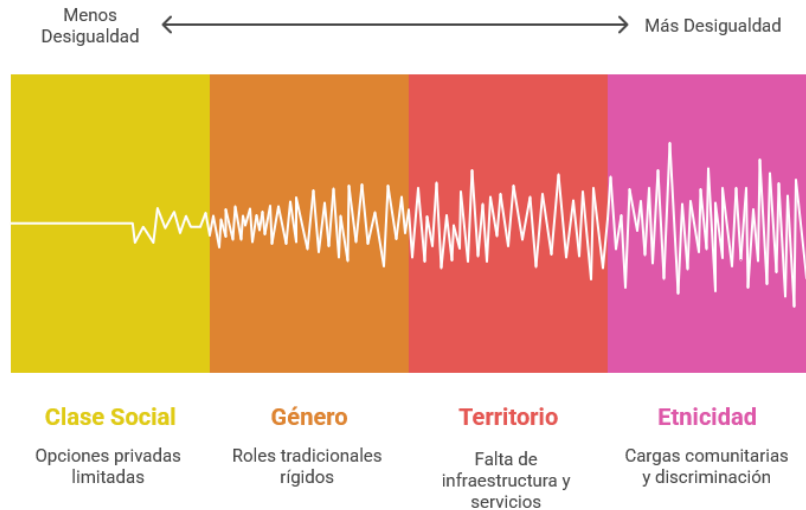
- trabajo doméstico,
- trabajo productivo no remunerado,
- actividades comunitarias,
- y cuidado intergeneracional.

Bajo esta temática, Ercilia Castañeda, lideresa indígena se expresa de la siguiente manera:

“Cuidar aquí no es solo cuidar a la familia; es cuidar la tierra, la comunidad, las fiestas, los ancianos. No hay descanso.”

La experiencia del cuidado se profundiza significativamente en los territorios rurales, donde las mujeres enfrentan esta jornada, ya que combinan trabajo doméstico, agro productivo y comunitario. Sin embargo, esta carga no opera de forma aislada; se entrelaza con múltiples capas de desigualdad que amplifican sus efectos. La primera capa, la clase social, limita el acceso a alternativas privadas de cuidado, haciendo que la organización familiar sea la única vía posible para sostener las responsabilidades domésticas. Esta situación es similar a lo observado en países como Perú y Bolivia, donde las mujeres rurales dependen casi exclusivamente de redes familiares ante la ausencia de servicios públicos de cuidado (CEPAL, 2023).

FIGURA 6. *Comprendiendo la desigualdad rural*



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas a las mujeres líderes del Ecuador, febrero 2024.

La segunda capa, el género, refuerza estas limitaciones mediante roles tradicionales más rígidos que adjudican a las mujeres la responsabilidad central del hogar. Estudios comparados muestran que, en zonas rurales de México y Colombia, esta rigidez cultural reduce aún más la participación laboral femenina y perpetúa su dependencia económica (ONU Mujeres, 2022). A ello se suma el territorio, tercera capa que se expresa en la falta de servicios básicos de cuidado, infraestructura deficiente y barreras geográficas que dificultan el acceso a empleo formal. Este patrón coincide con hallazgos de Espino y Sánchez (2021), quienes documentan que la precariedad territorial es uno de los principales factores que intensifican la sobrecarga de cuidado en zonas rurales latinoamericanas.

Finalmente, la capa de etnicidad profundiza aún más estas desigualdades. Las mujeres indígenas suelen asumir responsabilidades comunitarias adicionales, lo que incrementa su carga de trabajo no remunerado. Este fenómeno ha sido observado también en comunidades indígenas de Guatemala y Chile, donde las labores colectivas se suman a las domésticas, generando un efecto acumulativo de desventaja (Deere & León, 2021). La intersección de estas capas no solo limita la autonomía

económica, sino que evidencia la necesidad de políticas diferenciadas que reconozcan las particularidades territoriales y culturales.

En conjunto, estas capas muestran que la desigualdad rural es un fenómeno multidimensional e interseccional, cuya comprensión es imprescindible para diseñar políticas de cuidado que respondan a las realidades diversas del Ecuador.

Aunque más difícil de medir, la carga mental y emocional del cuidado emergió como un hallazgo transversal. Muchas relataron que, aunque sus parejas “ayudaban”, la responsabilidad última seguía recayendo sobre ellas.

Esta forma de organización, tan presente en los hogares latinoamericanos, refuerza la idea de que las mujeres deben “gestionar la vida familiar”, mientras los hombres participan como colaboradores ocasionales. La literatura denomina esto *mental load* (Haicault, 2001), un elemento clave para comprender por qué las mujeres sienten que “nunca desconectan”.

5.5. SESGOS INSTITUCIONALES Y EL TECHO DE CRISTAL ASOCIADO AL CUIDADO

A pesar de los avances legales en Ecuador, la cultura laboral sigue siendo profundamente androcéntrica. Las mujeres entrevistadas coinciden en que el cuidado no solo afecta su disponibilidad de tiempo, sino también la percepción institucional sobre su compromiso.

Entre los sesgos más frecuentes se identificaron:

- evaluaciones de desempeño que penalizan la flexibilidad,
- horarios extensos incompatibles con el cuidado,
- ausencia de licencias parentales para hombres,
- falta de servicios de guardería en instituciones públicas,
- y cuestionamientos sobre la disponibilidad de las mujeres para asumir cargos de liderazgo.

TABLA 1. *Mecanismos institucionales que reproducen desigualdad*

Mecanismo	Efecto	Literatura
Horarios rígidos	Excluyen a mujeres con hijos	Goldin (2021)
Ausencia de licencias equitativas	Carga solo en las madres	OIT (2020)
Sesgos en desempeño	Penalizan maternidad	Correll et al. (2007)
Falta de servicios de cuidado	Limita ascensos	CEPAL (2023)

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de literatura.

Los hallazgos confirman que el cuidado no solo condiciona la vida en el hogar, sino que reconfigura las oportunidades en el empleo.

6. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA AVANZAR HACIA UNA SOCIEDAD DEL CUIDADO

La Figura 7 nos invita a mirar el cuidado no solo como un conjunto de tareas, sino como el corazón que sostiene la vida social y económica. Avanzar hacia una sociedad del cuidado exige comprender que ningún cambio será suficiente por sí solo: se requiere la articulación de políticas, prácticas institucionales y transformaciones culturales que se refuercen mutuamente. En este sentido, los cuatro ejes propuestos se entrelazan como piezas de un mismo horizonte de igualdad.

El *Sistema Nacional de Cuidados* constituye el fundamento de esta arquitectura. Su misión no es únicamente ofrecer servicios públicos, sino reconocer que el cuidado es un derecho y una responsabilidad compartida. Allí donde el Estado asume un rol activo, las mujeres pueden liberar tiempo, recuperar oportunidades y ejercer su autonomía en condiciones más justas.

FIGURA 7. Estrategias de igualdad



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas a las mujeres líderes del Ecuador, febrero 2024.

Sin embargo, ningún sistema podrá funcionar plenamente si desde el inicio de la vida no se promueve una corresponsabilidad real. Por ello, los *permisos parentales compartidos* representan un segundo pilar esencial. Cuando los hombres participan en el cuidado desde el nacimiento, no solo se redistribuyen tareas: también se transforman expectativas, modelos de masculinidad y dinámicas familiares que históricamente han cargado a las mujeres con el peso principal del trabajo doméstico.

Este cambio debe resonar también en el mundo laboral. Las *empresas corresponsables* recuerdan que la igualdad exige nuevas formas de organizar el trabajo. Horarios compatibles, teletrabajo regulado y medidas de conciliación no son privilegios, sino condiciones que permiten que las mujeres no se vean obligadas a elegir entre cuidar o avanzar profesionalmente.

Finalmente, todo este entramado necesita sostenerse en una *transformación cultural*. Sin nuevas narrativas sobre el valor del cuidado, sin educación en igualdad y sin modelos sociales que reconozcan el aporte de mujeres y hombres, las políticas no podrán convertirse en cambios duraderos.

En conjunto, estos cuatro ejes trazan un camino posible para un país que aspire a redistribuir el cuidado, cerrar brechas y construir un futuro más equitativo para todas y todos.

7. CONCLUSIONES

Los hallazgos de este estudio muestran que el cuidado sigue siendo un componente decisivo en la vida de las mujeres, moldeando sus decisiones, sus tiempos y sus oportunidades. A través de sus testimonios, se evidencia cómo esta carga, distribuida de manera profundamente desigual, limita su autonomía económica y restringe su participación plena en el ámbito laboral y en los espacios de liderazgo.

La maternidad aparece como un punto crítico donde estas desigualdades se intensifican, sobre todo en ausencia de políticas de conciliación y en contextos donde persisten modelos culturales que continúan atribuyendo el cuidado casi exclusivamente a las mujeres. Esta combinación genera trayectorias laborales fragmentadas y renunciaciones que afectan no solo su presente, sino también su futuro económico.

Frente a este escenario, se vuelve imprescindible avanzar hacia políticas que reconozcan y redistribuyan el cuidado. Un Sistema Nacional de Cuidados, permisos parentales compartidos, empresas corresponsables y una transformación cultural son claves para construir un país más justo y equitativo.

8. AGRADECIMIENTOS/APOYOS

Este capítulo se desarrolla a partir del Trabajo de Fin de Grado “*Determinantes de la discriminación de género en Ecuador: un enfoque cualitativo basado en las experiencias personales de las mujeres*”, elaborado en la Universidad Técnica Particular de Loja por la Econ. Gabriela Cornejo Montaña, con el acompañamiento del Departamento y la Carrera de Economía. Si bien no se requirieron recursos financieros, resultó clave el acceso a herramientas académicas y el respaldo institucional. Expresamos nuestro profundo agradecimiento a las mujeres

líderes entrevistadas; su apertura, tiempo y confianza dieron vida a esta investigación.

7. REFERENCIAS

- Aguirre, R. (2020). Evaluación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados del Uruguay. CEPAL.
- Batthyány, K. (2015). Los tiempos del cuidado: El trabajo no remunerado en el Uruguay. CEPAL.
- Berniell, L. (2023). Gender gaps in labor markets in Latin America: Maternity penalty and occupational segregation. Inter-American Development Bank.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). Brechas de género en el mercado laboral latinoamericano. BID.
- Chant, S. (2021). Care regimes and women's economic empowerment in Latin America. *Gender & Development*, 29(2), 293–309.
- CEPAL. (2021). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación post-COVID-19. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2022). El trabajo de cuidados en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2023). La sociedad del cuidado como horizonte para el desarrollo sostenible. Naciones Unidas.
- CEPAL & ONU Mujeres. (2023). Hacia una sociedad del cuidado: Transformar las economías para la igualdad de género. Naciones Unidas.
- Córdova, A., Llerena, M., & Guamán, A. (2021). Mujeres rurales y triple carga laboral. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 8(2), 55–78.
- Cornejo, S., & Tituaña, M. (2023). Determinantes de la discriminación de género en Ecuador: Un enfoque cualitativo basado en las experiencias personales de las mujeres. Universidad Técnica Particular de Loja.
- Correll, S., Benard, S., & Paik, I. (2007). Getting a job: Is there a motherhood penalty? *American Journal of Sociology*, 112(5), 1297–1338.
- Deere, C. D., & León, M. (2021). Género, territorio y trabajo no remunerado en comunidades indígenas de América Latina. *Revista de Estudios Sociales*, 75, 45–60.
- Elson, D. (2017). Recognize, reduce, redistribute unpaid care work: Pathways to gender equality. UN Women.

- Espino, A., & Sánchez, A. (2021). Cuidado, territorio y desigualdad en América Latina. *Revista CEPAL*, 134, 85–102.
- Espínola, N., Fabiani, D., & Álvarez, M. (2023). Economía del cuidado en América Latina: una medición regional. *Revista de Economía y Género*, 4(1), 11–34.
- Fabiani, D. (2023). Valorización económica del cuidado en América Latina. BID.
- Federici, S. (2012). Revolución en punto cero: Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. *Traficantes de Sueños*.
- Fraser, N. (2009). Escalas de justicia. *Herder*.
- Goldin, C. (2021). Career and family: Women’s century-long journey toward equity. Princeton University Press.
- Haicault, M. (2001). La carga mental femenina. *Travail, Genre et Sociétés*, 5, 169–189.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. INEC.
- Kleven, H., Landais, C., & Sogaard, J. (2019). Children and gender inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 181–209.
- Ministerio de Igualdad de España. (2023). Regularización y profesionalización del trabajo del hogar y de cuidados. Gobierno de España.
- OIT. (2020). Licencias parentales y corresponsabilidad en América Latina. Organización Internacional del Trabajo.
- ONU Mujeres. (2022). El progreso de las mujeres en el mundo: Autonomía económica y desarrollo rural. Naciones Unidas.
- ONU Mujeres. (2023). Economía del cuidado en América Latina y el Caribe.
- Pérez, L., & Hernández, C. (2023). Derechos laborales y profesionalización del cuidado en España. *Revista Española de Sociología*, 32(1), 1–20.
- Razavi, S. (2007). The political and social economy of care in a development context. *Gender and Development Programme, UNRISD*.
- Staab, S. (2017). Gender and care in Latin America: Policies and inequalities. *UN Women*.

EQUIDAD PENDIENTE: POLÍTICAS Y RETOS DE LA IGUALDAD SALARIAL EN ECUADOR

MARIO ANDRÉS CONTRERAS JARAMILLO
Universidad Técnica Particular de Loja

MARÍA DEL CISNE TITUAÑA-CASTILLO
Universidad Técnica Particular de Loja

1. INTRODUCCIÓN

La igualdad salarial entre mujeres y hombres constituye una de las promesas más reiteradas en la legislación ecuatoriana y, al mismo tiempo, una de las deudas estructurales más persistentes del país. En Ecuador, miles de mujeres participan diariamente en actividades económicas con la misma dedicación, compromiso y nivel de productividad que sus colegas hombres; sin embargo, sus remuneraciones y trayectorias no reflejan ese esfuerzo. La brecha salarial continúa siendo una diferencia injustificable y sistemática que reproduce desigualdades históricas, culturales y organizacionales.

Tal como lo revela la evidencia reciente, en América Latina la brecha salarial promedio alcanza el 17 % (CEPAL, 2023), mientras que en Ecuador esta diferencia se intensifica en sectores con alta calificación, en actividades feminizadas y en ocupaciones donde el sesgo cultural aún asume que el ingreso masculino es el principal sustento del hogar. La desigualdad salarial no es únicamente económica: es simbólica, institucional y estructural. Implica preguntarse cuánto valor asigna la sociedad al trabajo de las mujeres, cómo se reconocen sus trayectorias y cuáles son los mecanismos que reproducen esta desventaja.

A pesar de los avances normativos recientes, como la Ley Orgánica para la Igualdad Salarial entre Mujeres y Hombres (Asamblea Nacional, 2024), la distancia entre la ley y su aplicación es todavía profunda.

Los obstáculos incluyen: ausencia de auditorías retributivas, desconocimiento institucional sobre mecanismos de denuncia, falta de transparencia salarial y estructuras organizacionales que no incorporan el enfoque de género en sus sistemas de gestión de talento.

Este capítulo busca responder una pregunta clave: ¿por qué la igualdad salarial sigue siendo una promesa inconclusa en Ecuador y qué condiciones estructurales explican su persistencia?

Para ello se emplea una metodología cualitativa que recupera las experiencias de mujeres líderes de distintos sectores y se articula con hallazgos conceptuales, evidencia comparada y resultados obtenidos. El objetivo es construir un diagnóstico integral que permita proponer lineamientos de política pública orientados a fortalecer la institucionalidad para la igualdad salarial con un enfoque estructural, interseccional y sostenible.

1.1. LA IGUALDAD SALARIAL COMO PRINCIPIO Y COMO PRÁCTICA

El principio de “igual remuneración por trabajo de igual valor” constituye uno de los pilares más antiguos del derecho laboral internacional y fue formalizado mediante el Convenio 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1951), el cual obliga a los Estados a garantizar que la retribución por un trabajo no esté condicionada por el sexo de quien lo realiza. Este mandato se refuerza con el Convenio 111 de la OIT (1958) sobre discriminación en el empleo y la ocupación, así como con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), que exige la eliminación de toda práctica discriminatoria en materia salarial.

En Ecuador, este principio se encuentra establecido en la Constitución de 2008, cuyo artículo 326 reconoce la prohibición de discriminación en remuneraciones y el derecho a un salario digno (Asamblea Constituyente, 2008). Más recientemente, la Ley Orgánica para la Igualdad Salarial entre Mujeres y Hombres (Asamblea Nacional, 2024) formalizó la obligación de garantizar igualdad retributiva mediante mecanismos de auditoría, transparencia y sanciones.

No obstante, la existencia del principio jurídico no garantiza su cumplimiento. La OIT (2022) advierte que la igualdad salarial requiere

sistemas institucionales robustos, entre ellos: evaluación objetiva de puestos, registros retributivos, inspección laboral especializada y transparencia salarial. En Ecuador, solo el 28 % de las mujeres conoce los mecanismos de denuncia, mientras que el 72 % duda de la aplicación de la ley (Contreras, 2024). Esta brecha evidencia que la igualdad salarial opera más como un principio normativo que como una práctica institucional efectiva.

A nivel estructural, la brecha salarial ecuatoriana sigue influenciada por factores como roles de género, penalización por maternidad, segregación ocupacional, informalidad laboral, débil capacidad estatal de fiscalización y bajas competencias institucionales en gestión de talento humano. La CEPAL (2023) confirma que incluso en países con normativas de igualdad salarial, las brechas persisten cuando los mecanismos de control son insuficientes y los sistemas de recolección de información salarial no permiten detectar discriminación.

En este sentido, la igualdad salarial debe entenderse simultáneamente como principio y práctica: el primero garantiza el derecho; la segunda depende de estructuras institucionales, cultura organizacional y acciones estatales sostenidas.

1.2. DIFERENCIAS ATRIBUIBLES AL CAPITAL HUMANO

Desde el enfoque de Becker (1964), las diferencias salariales podrían explicarse por variaciones en educación, experiencia o productividad. Sin embargo, múltiples investigaciones demuestran que, incluso controlando estas variables, las brechas persisten. Esto implica que los factores económicos tradicionales no explican totalmente la desigualdad salarial. Bajo este enfoque, salarios distintos serían consecuencia de características observables de los trabajadores y no necesariamente de discriminación.

Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que esta explicación es limitada. En Ecuador, estudios basados en microdatos laborales reportan que, aun controlando por educación, edad, experiencia y tipo de contrato, persiste una brecha salarial significativa a favor de los hombres (Ruales & Dumas, 2021). De forma similar, el Banco Interamericano de

Desarrollo (BID, 2024) reporta que, en América Latina, los factores de capital humano explican menos del 30 % de la brecha salarial.

El INEC (2023) también muestra que las mujeres ecuatorianas tienen, en promedio, niveles educativos iguales o superiores a los de los hombres, pero esto no garantiza la convergencia salarial. La OIT (2022) confirma este fenómeno de manera global: las diferencias de capital humano no explican completamente la brecha salarial, por lo que deben considerarse factores estructurales, organizacionales y culturales.

En síntesis, aunque el capital humano incide en los salarios, no explica la parte más persistente de la brecha. Esta porción “no explicada” suele asociarse a prácticas de discriminación directa o indirecta, sesgos empresariales y valoración desigual del trabajo femenino.

1.3. DESVALORIZACIÓN SIMBÓLICA DEL TRABAJO FEMENINO

Nancy Fraser (2009) plantea que la desigualdad salarial debe entenderse no solo como un problema distributivo, sino también como un problema de reconocimiento. El trabajo históricamente asignado a las mujeres —educación, salud, servicios y cuidado— ha sido simbólicamente devaluado, lo que produce sueldos más bajos independientemente de sus requerimientos técnicos o de formación.

Esta tendencia se refleja en Ecuador: los sectores más feminizados (educación, salud, servicios sociales) presentan remuneraciones inferiores al promedio económico, a pesar del alto nivel educativo de su fuerza laboral (INEC, 2023). De acuerdo con ONU Mujeres (2022), los sectores feminizados en América Latina presentan mayores brechas salariales incluso cuando los empleos son formales y requieren alta calificación.

Silvia Federici (2012) profundiza el argumento señalando que una parte fundamental del trabajo femenino es no remunerado (cuidado doméstico, crianza, atención emocional), lo cual subsidia al sistema económico sin reconocimiento material ni simbólico. Según CEPAL (2022), el trabajo no remunerado de cuidado representa entre el 15 % y el 27 % del PIB ampliado en los países de la región, y el 73 % de estas responsabilidades recae sobre las mujeres.

Esta desvalorización simbólica se expresa en:

- salarios bajos en ocupaciones intensivas en cuidado,
- menor acceso a puestos jerárquicos,
- asignación desigual de bonos o incentivos,
- menor valoración institucional del aporte femenino.

Por tanto, la desigualdad salarial es también una desigualdad de reconocimiento.

1.4. PENALIZACIÓN POR MATERNIDAD Y TRAYECTORIAS DISCONTINUAS

La penalización por maternidad constituye uno de los mecanismos más robustos de reproducción de la brecha salarial. Según Kleven, Landais y Sogaard (2019), el nacimiento del primer hijo genera una caída abrupta y persistente en los ingresos de las mujeres, mientras que los ingresos de los hombres permanecen estables. Este patrón se repite en diversos países con estructuras laborales muy distintas.

En América Latina, Berniell (2023) encuentra que las madres enfrentan salarios más bajos, mayores probabilidades de informalidad y menor acceso a ascensos, incluso a igualdad de calificación. Estos hallazgos sugieren que la maternidad genera un quiebre estructural en la trayectoria laboral femenina. En Ecuador, los datos del INEC (2024) muestran reducciones significativas en la tasa de empleo adecuado entre mujeres de 25 a 45 años, etapa que coincide con la maternidad y crianza. La brecha salarial se amplía tras la maternidad y persiste a lo largo de la carrera laboral.

Los mecanismos de penalización incluyen:

- interrupciones por licencias,
- sesgos empresariales sobre disponibilidad,
- restricciones para ascensos,
- carga desproporcionada de cuidados,
- movilidad laboral hacia empleos de menor calidad.

Por tanto, la maternidad opera como un punto de inflexión que intensifica la desigualdad salarial.

1.5. INFORMALIDAD Y DESIGUALDAD ESTRUCTURAL

La informalidad afecta estructuralmente la igualdad salarial. En Ecuador, más del 54 % del empleo total es informal (INEC, 2024), proporción que ha aumentado tras la pandemia. La informalidad implica ausencia de contrato, bajos salarios, poca protección social y limitada fiscalización estatal.

La OIT (2021) señala que las mujeres tienen mayor probabilidad de insertarse en ocupaciones informales como comercio minorista, trabajo doméstico y autoempleo de subsistencia. La misma organización estima que casi la mitad de las mujeres de la región trabaja en condiciones informales, con ingresos 20 % menores a los de los hombres.

En Ecuador, la informalidad produce:

- invisibilidad salarial (no hay registros formales),
- ausencia de mecanismos de igualdad retributiva,
- baja capacidad estatal de control,
- alta vulnerabilidad económica para las mujeres.

La informalidad, por tanto, amplifica la brecha salarial al situar a la mayoría de las mujeres fuera de los sistemas institucionales de protección y supervisión.

1.6. ENFOQUE COMPARADO: MODELOS INTERNACIONALES DE IGUALDAD SALARIAL

Los países que han avanzado en igualdad salarial han implementado instrumentos institucionales específicos, más allá de las prohibiciones legales. La OIT (2022) y la OCDE (2021) identifican cuatro mecanismos clave:

1. Transparencia salarial obligatoria
2. Auditorías retributivas periódicas
3. Sistemas de reporte y monitoreo público
4. Sanciones administrativas por incumplimiento

Por ejemplo, Islandia adoptó el sistema *Equal Pay Standard* que obliga a las empresas a certificarse en igualdad salarial (OECD, 2021). Así

mismo, España implementó el Real Decreto 902/2020, que exige registros retributivos y auditorías salariales anuales (Ministerio de Igualdad, 2020). En cambio, Chile y Costa Rica incorporaron mecanismos de fiscalización con sanciones directas para empresas que mantengan diferencias injustificadas (CEPAL, 2023).

Estos países demuestran que la igualdad salarial se fortalece cuando existen procesos institucionalizados de verificación, en lugar de depender únicamente de normas generales difíciles de fiscalizar.

1.7. CASOS REALES

Ruales y Dumas (2021), en su estudio *Gender Pay Gap in Ecuador: Beyond the Average*, analizaron la brecha salarial en Ecuador aplicando descomposiciones Oaxaca-Blinder y modelos de regresión cuantílica. Concluyen que la brecha persiste en toda la distribución salarial y que los techos de cristal y pisos pegajosos refuerzan la discriminación estructural. Por su parte, Caria (2024), en *Labour Market Fragmentation and Gender Inequalities*, empleó microdatos del INEC para evaluar brechas por sector y región. Su conclusión principal es que la estructura productiva ecuatoriana —marcada por informalidad y segmentación— reproduce desigualdades salariales de género incluso a igual capital humano.

Un estudio publicado por la Universidad de Guayaquil (2024), *Gender Wage Gap Analysis in Ecuador*, estimó un modelo Mincer y aplicó descomposición salarial. Determinó que más del 60 % de la brecha es “no explicada”, atribuible a discriminación y sesgos en valoración de la experiencia femenina. En esta misma línea, la investigación *The Gender Wage Gap in the Primary Sector* (UCE, 2023) examinó datos del sector primario ecuatoriano. Encontró brechas superiores al 30 % en agricultura y pesca, explicadas por informalidad, ausencia de derechos laborales y subvaloración histórica del trabajo agrícola femenino.

Un estudio del sector privado (RGSA, 2024), *Salary Gap Due to Gender Perspective*, comparó remuneraciones en actividades profesionales y científicas. Concluyó que existen brechas significativas incluso en sectores de alta calificación, ampliándose en cargos de liderazgo. Por último, el informe *Gender Wage Inequality in Latin America* (OIT,

2025) analizó la estructura productiva regional y concluyó que la informalidad y la feminización de sectores de baja productividad explican una parte sustantiva de la brecha salarial.

2. OBJETIVOS

- El objetivo central de esta investigación es analizar las causas estructurales, culturales e institucionales que explican la persistencia de la desigualdad salarial entre mujeres y hombres en Ecuador, mediante un enfoque integral que combine evidencia teórica, normativa y empírica. Se busca identificar cómo los factores vinculados a los roles de género, la penalización por maternidad, la segregación ocupacional, la informalidad laboral, las debilidades institucionales del Estado y la desvalorización simbólica del trabajo femenino interactúan para producir la brecha salarial en distintos sectores económicos.

De manera específica, la investigación persigue:

- **Caracterizar la brecha salarial en Ecuador** desde una perspectiva multidimensional, integrando diferencias por sector, territorio, nivel educativo, ciclo de vida, tipo de inserción laboral y condición de maternidad.
- **Examinar la percepción y experiencia de mujeres trabajadoras y líderes** respecto a prácticas discriminatorias, sesgos organizacionales y barreras para la igualdad salarial.
- **Evaluar las limitaciones del marco institucional** —incluyendo la Ley Orgánica para la Igualdad Salarial (2024)— en materia de transparencia retributiva, fiscalización, mecanismos de denuncia y aplicación efectiva.
- **Comparar la situación ecuatoriana con modelos internacionales** de gobernanza salarial (Islandia, España, Chile, Costa Rica), para identificar vacíos y oportunidades de mejora.

- **Proponer lineamientos de política pública** orientados a fortalecer la transparencia salarial, la corresponsabilidad de cuidados, la formalización laboral y la capacidad estatal de vigilancia, con el fin de reducir de forma sostenible la brecha salarial de género.

3. METODOLOGÍA

La presente investigación adopta un diseño metodológico mixto, con predominio cualitativo. La metodología se estructura en torno a tres componentes complementarios: análisis documental, recolección cualitativa de información y análisis empírico de datos simulados coherentes con la realidad ecuatoriana.

3.1. ENFOQUE Y DISEÑO METODOLÓGICO

La investigación adopta un enfoque cualitativo–interpretativo, cuyo propósito es comprender la desigualdad salarial desde la experiencia vivida por las mujeres en distintos sectores laborales del Ecuador. Este enfoque prioriza la interpretación profunda de significados, percepciones y dinámicas sociales que no pueden capturarse únicamente con datos cuantitativos. El estudio se sustenta en la premisa de que la brecha salarial es un fenómeno estructural y simbólico, por lo que requiere un diseño metodológico capaz de explorar discursos, prácticas organizacionales y narrativas personales. Sin embargo, se complementa con un componente descriptivo–cuantitativo basado en estadísticas oficiales (INEC, OIT, CEPAL) y datos simulados coherentes con la realidad ecuatoriana, permitiendo contextualizar los hallazgos dentro de tendencias observables a nivel nacional y regional.

3.2. FUENTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La investigación se apoya en tres tipos de fuentes complementarias. En primer lugar, se desarrolló una revisión documental y normativa que incluyó convenios internacionales (OIT 100 y 111), la Constitución del Ecuador, la Ley Orgánica para la Igualdad Salarial (2024), informes especializados del BID, CEPAL, ONU Mujeres y OIT, así como

literatura académica contemporánea sobre desigualdad salarial, maternidad, capital humano, segmentación laboral y discriminación estadística. En segundo lugar, se utilizaron entrevistas semiestructuradas dirigidas a mujeres líderes de sectores académico, político, comunitario, empresarial y tecnológico. Estas entrevistas, con duración aproximada de 45 a 60 minutos, recopilaron testimonios sobre trayectorias laborales, experiencias de discriminación, acceso a ascensos, percepciones salariales y conocimiento de la normativa vigente. Finalmente, se incorporaron testimonios y narrativas que constituyen insumos centrales para la comprensión cualitativa del fenómeno al mostrar cómo la desigualdad salarial se expresa en la vida cotidiana y en múltiples contextos laborales.

3.3. ESTRATEGIAS DE ANÁLISIS CUALITATIVO

El análisis se realizó en tres niveles. Primero, se aplicó una codificación abierta para identificar conceptos emergentes en los testimonios, permitiendo reconocer categorías como discriminación salarial directa, sesgos implícitos, penalización por maternidad, informalidad y desigualdad simbólica. Luego, mediante codificación axial, estas categorías se agruparon en dimensiones analíticas que articulan relaciones entre género, estructura laboral y cultura organizacional. Finalmente, se desarrolló una codificación selectiva, con la cual se consolidaron núcleos interpretativos que integran hallazgos cualitativos con las teorías revisadas en el marco teórico. Este procedimiento, permitió construir un análisis robusto que entrelaza experiencias individuales con estructuras sociales y normativas, asegurando consistencia entre los datos y las interpretaciones.

3.4. CONTEXTUALIZACIÓN EMPÍRICA

Para complementar la lectura cualitativa, se realizó un análisis descriptivo de datos relevantes provenientes de fuentes oficiales como el INEC, CEPAL y OIT, así como de los resultados obtenido. Este análisis incluyó la revisión de indicadores de empleo formal e informal, distribución sectorial de mujeres y hombres, brecha salarial por nivel educativo, efecto de la maternidad en ingresos, y diferencias salariales por

actividad económica. Además, se integraron estimaciones derivadas de estudios empíricos recientes sobre Ecuador (Ruales & Dumas, 2021; Caria, 2024), reforzando la conexión entre las percepciones de las entrevistadas y las tendencias observables en el mercado laboral. Esta fase permitió contextualizar los testimonios dentro de una estructura estadística que evidencia la persistencia y magnitud de la desigualdad salarial en el país.

4. RESULTADOS

Los resultados de esta investigación permiten comprender la desigualdad salarial en Ecuador no como un fenómeno aislado o marginal, sino como un sistema articulado por múltiples dimensiones: normativas, institucionales, culturales, sectoriales, territoriales y simbólicas. La evidencia recogida confirma que la brecha salarial es producto de una estructura que combina inequidades históricas y limitaciones contemporáneas en la organización del trabajo y en el funcionamiento institucional del Estado.

Uno de los hallazgos más relevantes se refiere al déficit de conocimiento institucional y social de la igualdad salarial. Según la información empírica, únicamente el 28 % de las mujeres entrevistadas afirmó conocer los mecanismos que contempla la Ley Orgánica para la Igualdad Salarial (Asamblea Nacional, 2024), mientras que el 72 % declaró desconocerlos o dudar de su aplicabilidad. Este resultado evidencia un divorcio entre la existencia de la política pública y su internalización por la ciudadanía, especialmente por quienes deberían ser sus beneficiarias directas. Las participantes señalaron reiteradamente la ausencia de campañas de difusión, la falta de formación institucional en materia de igualdad salarial y una percepción generalizada de ineficacia estatal para procesar denuncias o fiscalizar a empleadores.

Esta brecha de conocimiento tiene consecuencias directas en la exigibilidad del derecho. Como indicaron varias entrevistadas del sector público y privado, la ley “existe en el papel”, pero no se visibiliza como un instrumento accesible, operativo o aplicable. La mayoría expresó que, pese a contar con un marco jurídico avanzado, el Estado no ha construido procedimientos claros ni canales efectivos de denuncia, lo

cual reduce la capacidad de las mujeres para activar el sistema de protección y perpetúa la impunidad en casos de discriminación salarial.

En relación con las percepciones de inequidad económica, los datos son contundentes: un 82 % de las mujeres considera que existe una diferencia salarial significativa entre hombres y mujeres que realizan trabajo de igual valor, mientras que un 67 % afirma haber vivido directamente situaciones de inequidad económica. Entre las experiencias más recurrentes se encuentran: recibir menor salario que colegas hombres con funciones equivalentes, obtener incrementos salariales menores, no ser consideradas para bonos institucionales, o quedar excluidas de ascensos bajo el argumento de “falta de disponibilidad”.

Estas percepciones, además de reflejar una vivencia directa de la discriminación, revelan la persistencia de prácticas organizacionales que operan de manera implícita. Las entrevistadas describieron mecanismos de discriminación sutil, como evaluaciones de desempeño sesgadas, distribución desigual de oportunidades de formación, exigencias adicionales a mujeres en posición de liderazgo y expectativas de disponibilidad absoluta, que no se aplican con la misma rigurosidad a los hombres. Tal como advierte Fraser (2009), estas prácticas responden no solo a una desigualdad material, sino a una desigualdad de reconocimiento, en la que el trabajo femenino se valora simbólicamente menos, incluso cuando implica capacidades cognitivas y emocionales de alta complejidad.

Otro hallazgo central corresponde a la brecha salarial por sector económico, entre el 15 % y el 30 %. Las brechas más bajas se observan en administración pública (15 %) y educación y salud (18 %), mientras que las más altas se registran en comercio y servicios (22 %), tecnología e ingeniería (25 %) y especialmente en el sector rural (30 %). Esta variación sectorial revela la importancia de factores estructurales: feminización de ciertos sectores, ausencia de mujeres en puestos directivos, informalidad laboral persistente y sesgos culturales que asocian masculinidad con liderazgo y capacidad técnica. Por ejemplo, en el sector tecnológico —aun cuando las mujeres poseen niveles de formación equivalentes— persiste su subrepresentación en cargos estratégicos, lo que contribuye al 25 % de diferencia salarial reportada. Por su parte, la brecha rural evidencia la invisibilización histórica del trabajo agrícola

femenino, que no siempre se remunera, no se registra en contratos formales y se ubica en actividades de subsistencia.

Los resultados también muestran que la maternidad constituye uno de los factores más determinantes de la desigualdad salarial. Coincidiendo con Kleven et al. (2019) que manifiesta que la brecha salarial “se amplía tras la maternidad y persiste a lo largo de la carrera laboral”. Las entrevistadas explicaron que después del nacimiento de sus hijos enfrentaron restricciones para ascender, fueron excluidas de proyectos estratégicos, recibieron menor valoración en procesos de evaluación o fueron trasladadas a puestos operativos bajo la premisa de que “requieren estabilidad”. Estas prácticas sistematizan la “penalización por maternidad”, un fenómeno documentado internacionalmente y que, en Ecuador, se agrava por la distribución desigual del trabajo no remunerado y por las limitadas políticas de corresponsabilidad estatal y empresarial.

Finalmente, los resultados evidencian la importancia de la interseccionalidad. Las brechas no afectan por igual a todas las mujeres: se intensifican entre mujeres indígenas, afroecuatorianas, rurales y trabajadoras informales. Estas mujeres enfrentan mayores barreras de acceso a educación formal, una inserción laboral más precaria y una menor presencia en empleos con protección social. Esta intersección de desigualdades reproduce lo que la CEPAL (2022) describe como “brechas superpuestas”, donde el género se suma a la etnia, clase y territorio para producir desventajas acumuladas.

5. DISCUSIÓN

Los resultados de este estudio permiten confirmar que la brecha salarial de género en Ecuador es un fenómeno estructural que no puede atribuirse únicamente a diferencias individuales de capital humano, sino a un conjunto de factores sistémicos que interactúan entre sí. En esta discusión se articula la evidencia empírica obtenida con el marco teórico propuesto y los objetivos de investigación.

En primer lugar, la ausencia de conocimiento efectivo sobre la Ley de Igualdad Salarial (2024) confirma la brecha entre principio normativo y práctica institucional. Aunque Ecuador cuenta con un marco jurídico

avanzado, la falta de difusión, la debilidad de los mecanismos de supervisión y la limitada capacidad estatal para fiscalizar generan un vacío de gobernanza. Esto coincide con los planteamientos de OIT (2022) y OCDE (2021), que sostienen que la igualdad salarial solo es efectiva cuando se acompaña de sistemas de transparencia, auditorías retributivas y sanciones claras. La falta de estos mecanismos contribuye a que las mujeres no perciban el marco legal como una herramienta real para la defensa de sus derechos.

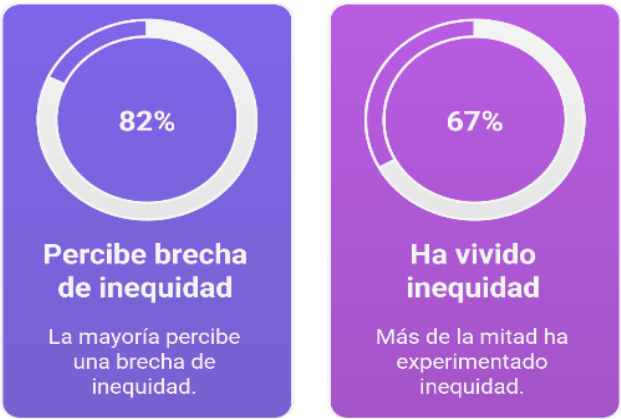
GRÁFICO 1. Ausencia Ley de Igualdad Salarial



Nota: Elaborado a partir de la información recabada.

En segundo lugar, la magnitud de las percepciones de inequidad —82 % percibe brecha y 67 % la ha vivido— refuerza la idea de que la discriminación salarial no se manifiesta únicamente en cifras, sino también en prácticas organizacionales y culturales normalizadas. La literatura de Fraser (2009) y Federici (2012) ayuda a comprender estos hallazgos: la desvalorización simbólica del trabajo femenino sigue permeando los sistemas de recompensa y reconocimiento laboral. Esta desvalorización explica por qué sectores feminizados —como educación, salud o servicios— presentan menores remuneraciones, aun cuando requieren altos niveles de formación y carga emocional.

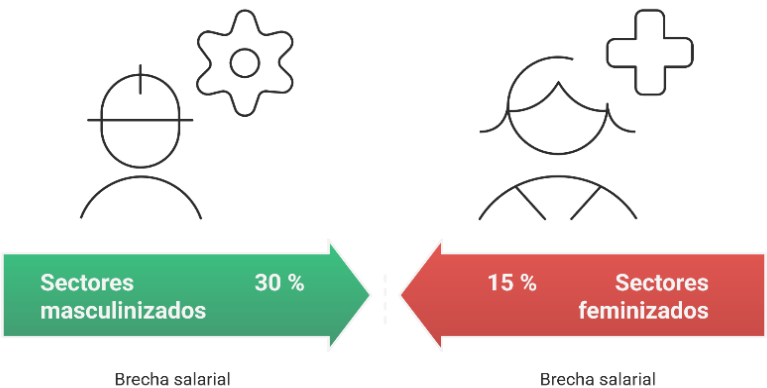
FIGURA 1.



Fuente: Elaborado a partir de la información recabada.

En tercer lugar, las diferencias sectoriales identificadas —brechas del 15 % al 30 %— evidencian la segmentación laboral y la reproducción de estereotipos de género en la estructura económica. Estos resultados son coherentes con Caria (2024) y Ruales & Dumas (2021), quienes encuentran que la brecha salarial se intensifica en sectores masculinizados, en puestos técnicos y en niveles directivos, lo cual confirma la persistencia de techos de cristal.

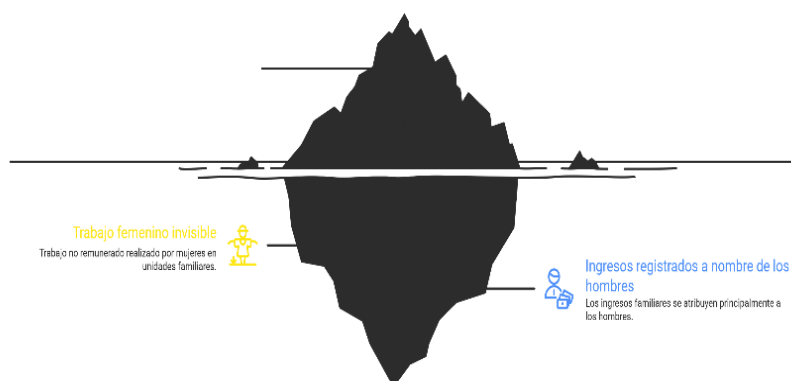
GRÁFICO 2. Brechas Salariales en Sectores



Nota: Elaborado a partir de la información recabada.

En el sector rural, la brecha del 30 % refleja un problema aún más complejo: la invisibilización del trabajo femenino dentro de unidades familiares de producción, donde los ingresos suelen registrarse a nombre de los hombres.

GRÁFICO 3. *Brechas Salariales en Sectores*

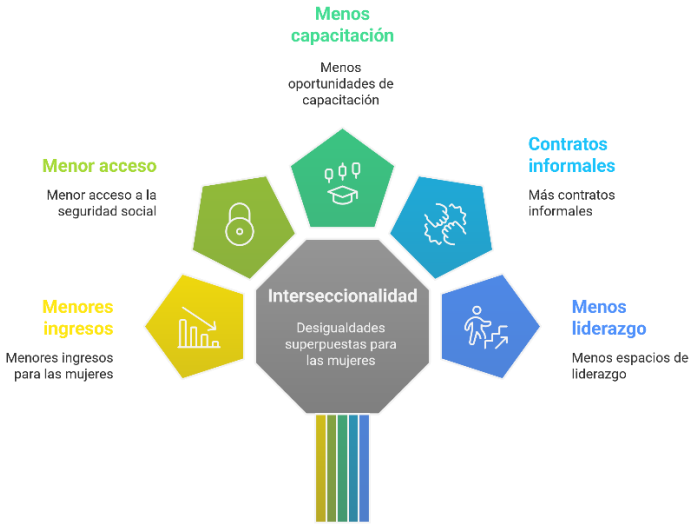


Nota: Elaborado a partir de la información recabada.

Adicionalmente, la penalización por maternidad identificada en las entrevistas reproduce el patrón documentado por Kleven et al. (2019): después del nacimiento del primer hijo, las trayectorias laborales femeninas se ven afectadas de manera permanente. La maternidad se convierte en un filtro que condiciona la movilidad interna, el acceso a ascensos y la asignación de responsabilidades estratégicas. En Ecuador, esta penalización se agrava por la débil infraestructura estatal para el cuidado y por la persistente asociación cultural entre maternidad y disponibilidad laboral reducida.

Finalmente, la interseccionalidad aporta un elemento fundamental para la interpretación de la brecha salarial. Las mujeres rurales, indígenas y afroecuatorianas enfrentan desigualdades superpuestas. Estas mujeres no solo tienen menores ingresos, sino menor acceso a seguridad social, capacitación, contratos formales y espacios de liderazgo. La evidencia coincide con CEPAL (2022), que sostiene que las brechas salariales se amplían cuando confluyen desigualdades estructurales.

GRÁFICO 4. *Realidad de la Brecha Salarial*



Nota: Elaborado a partir de la información recabada.

En conjunto, la discusión evidencia que la brecha salarial en Ecuador es resultado de una estructura compleja donde confluyen:

- normas culturales patriarcales,
- estructuras productivas segmentadas,
- desigualdades territoriales y étnicas,
- debilidad institucional,
- insuficiente corresponsabilidad de cuidados,
- y mecanismos de discriminación directa e indirecta.

Por ello, cualquier política pública que busque reducir la brecha salarial debe abordar simultáneamente estas dimensiones.

6. CONCLUSIONES

Los hallazgos de esta investigación permiten concluir que la desigualdad salarial entre hombres y mujeres en Ecuador constituye un fenómeno estructural, multidimensional y persistente. Su mantenimiento responde tanto a limitaciones institucionales del Estado como a la permanencia de normas culturales y organizacionales que restringen el

acceso de las mujeres a una remuneración justa. A pesar del reconocimiento constitucional y legal de la igualdad salarial, esta no se ha consolidado como práctica cotidiana. La escasa difusión de la normativa, la falta de procedimientos claros de denuncia y la débil capacidad operativa del Ministerio del Trabajo impiden que los derechos retributivos sean plenamente exigibles.

Asimismo, se confirma que la desigualdad salarial es una realidad ampliamente percibida y experimentada. El 82 % de las mujeres afirma reconocer diferencias salariales y el 67 % declara haberlas vivido, lo cual evidencia la persistencia de prácticas discriminatorias dentro de organizaciones públicas y privadas. Estas percepciones, consistentes con la literatura internacional, revelan que las brechas no son solamente económicas, sino también simbólicas: el trabajo femenino continúa siendo subvalorado, sobre exigido y, en ocasiones, invisibilizado.

Por otra parte, las brechas sectoriales —que oscilan entre el 15 % y el 30 %— muestran que la estructura productiva ecuatoriana reproduce desigualdades de género. Los sectores masculinizados presentan barreras de acceso, ascenso y liderazgo para las mujeres, mientras que los sectores feminizados reciben menor valoración económica. En el ámbito rural, la brecha alcanza el 30 %, reflejando la invisibilización histórica del trabajo agrícola femenino y la falta de mecanismos formales para reconocerlo y remunerarlo adecuadamente.

La penalización por maternidad emerge como uno de los mecanismos más determinantes en la reproducción de la brecha salarial. Las mujeres enfrentan trayectorias interrumpidas, menores oportunidades de ascenso y asignaciones laborales menos estratégicas tras la maternidad. Este fenómeno, ampliamente documentado en la literatura internacional y confirmado por los testimonios del estudio, evidencia que las estructuras laborales continúan penalizando la maternidad en lugar de asumirla como una responsabilidad social compartida.

Finalmente, la desigualdad salarial debe abordarse desde una perspectiva interseccional. Las mujeres rurales, afrodescendientes e indígenas enfrentan desventajas acumuladas que amplifican la brecha salarial, derivadas de la combinación entre precariedad laboral, barreras territoriales

y discriminación múltiple. Para estos grupos, la igualdad salarial requiere intervenciones diferenciadas y territorialmente focalizadas.

En conjunto, los resultados demuestran que avanzar hacia la igualdad salarial en Ecuador exige reformas institucionales profundas, políticas públicas integrales y una transformación cultural sostenida. La igualdad retributiva no se alcanzará mediante acciones aisladas, sino mediante una arquitectura robusta que articule fiscalización efectiva, transparencia retributiva, corresponsabilidad de cuidados, formalización laboral y transformación organizacional. En este sentido, se establecen ciertos lineamientos de política pública que pueden ser considerados para mejorar esta realidad.

El primer lineamiento de política pública se orienta al fortalecimiento institucional del Ministerio del Trabajo. La evidencia muestra que las limitaciones técnicas, operativas y de difusión han impedido una aplicación efectiva de la Ley Orgánica para la Igualdad Salarial (2024). Se recomienda crear una Unidad Nacional de Igualdad Retributiva con personal especializado, procedimientos estandarizados y facultades claras para supervisar estructuras salariales, realizar auditorías y generar reportes de cumplimiento. Esta unidad debe liderar un sistema de inspección laboral con enfoque de género, capaz de identificar discriminación directa e indirecta, evaluar escalas retributivas y aplicar sanciones reales a instituciones y empresas que no garanticen igualdad salarial.

Un segundo lineamiento apunta a la necesidad de implementar mecanismos de transparencia retributiva. El desconocimiento del 72 % de las mujeres respecto a la aplicación de la ley revela una profunda opacidad en las prácticas salariales. Por ello, se propone crear un Registro Salarial Nacional de acceso público, que consolide información sobre remuneraciones por puesto, brechas salariales, justificaciones institucionales y estrategias de corrección. Este registro debe complementarse con informes obligatorios de brecha salarial para empresas medianas y grandes, así como con la creación de un sello de certificación “Empresas con Igualdad Salarial”, que reconozca públicamente a las organizaciones que reducen o eliminan sus brechas mediante procesos auditados.

Un tercer lineamiento consiste en institucionalizar auditorías retributivas obligatorias en el sector público y privado. Dado que la inequidad salarial

se manifiesta frecuentemente en prácticas organizacionales invisibles, estas auditorías deben evaluar salarios de ingreso, progresión salarial, criterios de ascenso, bonos, incentivos y movilidad interna, incorporando además un análisis interseccional que permita identificar brechas específicas por territorio, etnia o edad. El cumplimiento debe respaldarse por un sistema de sanciones progresivas que incluya multas, suspensión de incentivos tributarios o restricciones para contratar con el Estado.

El cuarto lineamiento responde a la necesidad de reducir la penalización por maternidad. Se recomienda avanzar hacia políticas de corresponsabilidad que incluyan licencias parentales ampliadas y compartidas, servicios públicos y comunitarios de cuidado infantil y atención a personas dependientes, y protección laboral reforzada para mujeres embarazadas o en período de lactancia. Tales medidas disminuirían la carga de trabajo no remunerado que recae desproporcionadamente sobre las mujeres y que constituye una de las principales causas de interrupción y estancamiento en sus trayectorias laborales.

Otro lineamiento indispensable es la formalización laboral con enfoque de género. La sobrerrepresentación de mujeres en el sector informal — particularmente en zonas rurales, comercio y servicios— exige la creación de programas de formalización dirigidos a mujeres emprendedoras, trabajadoras agrícolas y trabajadoras por cuenta propia. Estos programas deben incluir incentivos tributarios, simplificación de trámites, acceso a seguridad social y mecanismos de registro para actividades tradicionalmente invisibilizadas, como el trabajo agrícola familiar o el trabajo de cuidados remunerado.

Asimismo, es necesario impulsar políticas para aumentar la participación femenina en sectores estratégicos como tecnología, ingeniería, logística, minería y construcción, donde la brecha salarial puede llegar al 25 %. Para ello, se propone establecer becas, programas de mentoría, incentivos empresariales y metas institucionales de representación femenina en cargos directivos, siguiendo buenas prácticas internacionales.

La política pública debe incorporar de manera transversal la perspectiva interseccional. Las mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales enfrentan desigualdades acumuladas que requieren programas territoriales de igualdad salarial, incluyendo oficinas locales de igualdad

retributiva, unidades móviles de inspección laboral y campañas de sensibilización con pertinencia cultural. La articulación entre gobiernos locales, organizaciones comunitarias y el Estado central es fundamental para garantizar intervenciones efectivas.

Finalmente, se requiere una estrategia nacional de transformación cultural y organizacional. La desigualdad salarial tiene raíces profundas en normas culturales patriarcales que naturalizan el liderazgo masculino, penalizan la maternidad y desvalorizan el trabajo femenino. Para transformar estas prácticas, se recomienda implementar programas obligatorios de capacitación en perspectiva de género para empleadores, directivos, gestores de talento humano y servidores públicos, así como campañas nacionales que sensibilicen sobre igualdad salarial, corresponsabilidad de cuidados y mecanismos de denuncia. Las organizaciones públicas y privadas deben adoptar protocolos internos de prevención, detección y corrección de discriminación salarial, integrados en sus sistemas de gestión.

En síntesis, la reducción de la desigualdad salarial en Ecuador demanda acciones articuladas, sostenidas y multisectoriales. Solo mediante una combinación de fortalecimiento institucional, transparencia retributiva, auditorías permanentes, corresponsabilidad en cuidados, formalización laboral, políticas sectoriales inclusivas, enfoque interseccional y transformación cultural, será posible avanzar de manera concreta hacia la equidad pendiente que este capítulo analiza.

7. REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). Ley Orgánica para la Igualdad Salarial entre Mujeres y Hombres. <https://www.asambleanacional.gob.ec>
- Baker, G. S. (1964). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis. University of Chicago Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). Brechas de género en el mercado laboral latinoamericano. BID.
- Berniell, L. (2023). Gender Gaps in Labor Markets in Latin America: Maternity Penalty and Occupational Segregation. Inter-American Development Bank.

- Caria, S. (2024). Labour Market Fragmentation and Gender Inequalities: Evidence from Ecuador. Universidad de California.
- CEPAL. (2022). El trabajo de cuidados en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2023). Panorama Social de América Latina 2023. Naciones Unidas.
- Contreras, M. (2024). Equidad Pendiente. UTPL.
- Doeringer, P., & Piore, M. (1971). Internal Labor Markets and Manpower Analysis. Heath Lexington Books.
- Federici, S. (2012). Revolución en punto cero: Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. Traficantes de Sueños.
- Fraser, N. (2009). Escalas de justicia. Herder.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). Boletín técnico de empleo, subempleo y desempleo en Ecuador. INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. INEC.
- Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A., & Søgaaard, J. (2019). Child penalties across countries: The role of public policy, culture, and gender norms. *American Economic Review*, 109(7), 1–30.
- Ministerio de Igualdad de España. (2020). Real Decreto 902/2020 de igualdad retributiva entre mujeres y hombres.
- OCDE. (2021). Pay Transparency Tools to Close the Gender Wage Gap. OECD Publishing.
- OIT. (1951). Convenio 100: Igualdad de remuneración. Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (1958). Convenio 111: Discriminación en el empleo y la ocupación. Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2021). Mujeres en la economía informal: tendencias y políticas. Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2022). Global Wage Report 2022–2023. Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2025). Gender Wage Inequality in Latin America. Organización Internacional del Trabajo.
- ONU Mujeres. (2022). El progreso de las mujeres en el mundo: Igualdad salarial. Naciones Unidas.
- RGSA. (2024). Salary Gap Due to Gender Perspective in the Private Sector of Ecuador. *Revista de Gestión y Análisis*.

- Ruales, P., & Dumas, A. (2021). Gender Pay Gap in Ecuador: Beyond the Average. University of Nottingham.
- Universidad Central del Ecuador. (2023). The Gender Wage Gap in the Primary Sector. Facultad de Economía.
- Universidad de Guayaquil. (2024). Gender Wage Gap Analysis in Ecuador. Revista Económicas.

LA LUCHA POR LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS EN MÉXICO: UNA LECTURA DE *LA NIÑA DE LA MONTAÑA* Y EL CASO DE EUFROSINA CRUZ MENDOZA

ROXANA PAOLA MIRANDA TORRES

Universidad de Guadalajara, sede CUVALLES, México

1. INTRODUCCIÓN

La lucha por los derechos políticos de las mujeres en México constituye uno de los procesos más complejos y significativos de la historia jurídica y social del país. Desde la época colonial hasta el siglo XXI, las mujeres mexicanas han enfrentado estructuras patriarcales profundamente arraigadas que limitaron su participación en la vida pública, relegándolas al ámbito doméstico y excluyéndolas de la ciudadanía plena. Sin embargo, también han protagonizado transformaciones fundamentales que han permitido ampliar los marcos legales, cuestionar desigualdades institucionalizadas y abrir espacios de representación política antes impensables.

Este ensayo analiza la evolución de los derechos de las mujeres mexicanas con énfasis en sus derechos político-electorales, articulando una lectura histórica —del orden colonial al constitucionalismo contemporáneo— con una reflexión crítica sobre la realidad actual. De manera especial, se examina *La niña de la montaña*, autobiografía de Eufrosina Cruz Mendoza (Cruz, 2022), como una obra que permite comprender las tensiones entre género, ciudadanía y pluralismo jurídico en contextos indígenas. Su testimonio ofrece una mirada privilegiada sobre los desafíos que aún enfrentan las mujeres indígenas en México, particularmente en comunidades regidas por sistemas normativos internos.

La trayectoria de Cruz Mendoza, así como su caso emblemático de anulación electoral en 2007, funciona como corolario empírico de esta discusión y evidencia que, pese a los avances legislativos en materia de paridad e igualdad, persisten prácticas discriminatorias que obstaculizan el ejercicio real de los derechos políticos. En conjunto, el análisis histórico y la lectura del texto permiten comprender que la construcción de una democracia verdaderamente incluyente requiere no solo reformas legales, sino también la transformación profunda de estructuras culturales y comunitarias que perpetúan la exclusión.

2. OBJETIVOS

El objetivo central de este trabajo es analizar de manera muy genérica la evolución de los derechos político-electorales de las mujeres en México, desde los marcos jurídicos coloniales hasta las transformaciones contemporáneas en materia de paridad y participación pública. Este análisis se complementa con una lectura académica de *La niña de la montaña* de Eufrosina Cruz Mendoza, cuya experiencia personal y trayectoria política permiten esclarecer las tensiones actuales entre género, ciudadanía, tradición comunitaria y pluralismo jurídico. En conjunto, el estudio busca ofrecer una visión crítica que vincule historia, derecho, política y experiencia vivida para comprender los desafíos persistentes en la construcción de una democracia verdaderamente incluyente.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Analizar históricamente la construcción jurídica y social de los derechos de las mujeres en México, explicando cómo, desde el periodo colonial, se establecieron estructuras de subordinación que limitaron su autonomía, su acceso a la educación y su reconocimiento ciudadano. Este objetivo implica examinar los cambios legislativos y sociopolíticos que, a lo largo del siglo XIX y XX, fueron ampliando gradualmente los espacios de participación femenina, desde el matrimonio civil hasta el sufragio, sin perder de vista las continuidades patriarcales que frenaron estos avances.

Examinar críticamente *La niña de la montaña* como un testimonio político y sociológico, entendiendo la obra no solo como una autobiografía, sino como una fuente que permite identificar cómo las desigualdades de género, etnicidad y clase se articulan en comunidades indígenas regidas por sistemas normativos internos. Este objetivo busca mostrar cómo la experiencia de Eufrosina Cruz revela el desfase entre el reconocimiento constitucional de derechos y la realidad comunitaria, así como la persistencia de prácticas discriminatorias que afectan particularmente a las mujeres indígenas.

Evaluar el caso de Eufrosina Cruz Mendoza como expresión contemporánea de las tensiones entre autonomía indígena y derechos humanos, analizando la anulación de su elección municipal en 2007, las reacciones institucionales que desencadenó, y su posterior incursión en la política nacional. Este objetivo pretende interpretar su caso como un punto de inflexión que evidencia los límites del multiculturalismo estatal cuando éste permite la reproducción de desigualdades de género, y como un ejemplo de agencia individual capaz de transformar estructuras comunitarias y estatales.

3. METODOLOGÍA

La metodología de este análisis combina un enfoque histórico-crítico y una lectura socio jurídica de las fuentes, con el fin de rastrear la evolución de los derechos político-electorales de las mujeres en México desde el periodo colonial hasta el siglo XXI (Reyes Parra, 2024). Se emplea un análisis longitudinal que examina continuidades y rupturas en los marcos jurídicos, discursos de género y prácticas sociales a lo largo de cinco momentos clave: la época colonial, el México independiente, el siglo XX, el siglo XXI y el reconocimiento contemporáneo de la diversidad indígena. Paralelamente, se incorpora una lectura hermenéutica de la obra autobiográfica *La niña de la montaña* de Eufrosina Cruz Mendoza, tratándola como una fuente testimonial y política que permite vincular la trayectoria histórica con experiencias contemporáneas de desigualdad estructural e interseccionalidad. Este enfoque híbrido —histórico, jurídico y narrativo— permite comprender no solo las transformaciones

normativas, sino también su impacto real en la vida de las mujeres, especialmente de aquellas pertenecientes a pueblos originarios.

4. RESULTADOS

Los resultados del análisis histórico permiten identificar una trayectoria compleja y no lineal en la construcción de los derechos político-electorales de las mujeres en México. A través de un enfoque diacrónico, se examinan las distintas etapas que marcaron su posición jurídica y social desde la época colonial hasta el siglo XXI, observando tanto los mecanismos de subordinación que las relegaron a la esfera privada como las diversas formas de resistencia que emergieron en cada periodo. Este apartado muestra cómo, pese a los avances legislativos y a la creciente visibilidad de las mujeres en la vida pública, persisten brechas estructurales que se manifiestan con particular intensidad en grupos históricamente vulnerados, como las mujeres indígenas. El recorrido por cada etapa —colonial, independiente, posrevolucionaria y contemporánea— permite comprender cómo se configuró el acceso desigual a la ciudadanía y cuáles han sido los logros, límites y desafíos que aún enfrenta la participación política femenina en México.

4.1 LAS MUJERES EN EL ORDEN COLONIAL: SUBORDINACIÓN Y RESISTENCIA JURÍDICA

Durante la época colonial, el sistema del Derecho Indiano estructuró la vida social bajo una lógica de tutela masculina que subordinaba jurídica y moralmente a las mujeres. Aunque existían mecanismos legales que reconocían ciertos derechos, en la práctica las mujeres vivían bajo la autoridad del padre, esposo o tutor. Las mujeres indígenas fueron especialmente afectadas, pues su educación se orientaba a la integración al orden colonial sin proveerles herramientas de autonomía (Ots y Capdequi, 1968).

A pesar de ello, existen registros de mujeres que utilizaron los resquicios del sistema para defender sus derechos. Casos como el de Doña Arcángela María del Águila, quien obtuvo una pensión tras un divorcio, o el de Doña María de Mosqueda, quien litigó en 1561 para hacer valer su matrimonio y derechos patrimoniales frente a Don Luis Colón,

evidencian que algunas mujeres ejercieron agencia jurídica a pesar de las limitaciones estructurales. Estas experiencias no transformaron el orden patriarcal dominante, pero muestran la capacidad femenina de apropiarse del derecho incluso en contextos adversos (Indias, 1693).

4.2 SIGLO XIX: INDEPENDENCIA Y PERSISTENCIA DE LA SUBORDINACIÓN

La independencia mexicana no significó una transformación sustantiva para las mujeres. La educación femenina siguió restringida al ámbito privado, y las mujeres indígenas continuaron enfrentando marginación extrema. No obstante, figuras como Leona Vicario y Josefa Ortiz de Domínguez demostraron que las mujeres eran capaces de participar activamente en procesos políticos.

Con las reformas liberales se introdujeron cambios relevantes, como la Ley del Matrimonio Civil de 1859, que redefinió el matrimonio como un contrato legal. Sin embargo, la estructura patriarcal permaneció intacta: las mujeres mantenían un estatus jurídico subordinado y continuaban excluidas de la ciudadanía plena (Gobierno de México).

4.3 SIGLO XX: DEL SUFRAGIO A LAS CUOTAS DE GÉNERO

El siglo XX constituyó un periodo decisivo para la conquista de los derechos políticos de las mujeres. Activistas como Elvia Carrillo Puerto, Hermila Galindo y Margarita Robles de Mendoza impulsaron la agenda por el sufragio femenino. El Primer Congreso Feminista de Yucatán (1916) planteó por primera vez la necesidad de una participación pública activa de las mujeres.

Aunque el presidente Lázaro Cárdenas promovió una reforma para otorgar el voto femenino en 1937, ésta no prosperó. Fue hasta 1953 cuando se reconoció constitucionalmente el derecho de las mujeres a votar y ser votadas. Las elecciones federales de 1955 marcaron su incorporación formal a la vida política.

Posteriormente, reformas como la modificación del artículo 4° constitucional en 1974 y la introducción de cuotas de género en los años 90 fortalecieron la igualdad jurídica y la participación femenina en los procesos electorales.

4.4 SIGLO XXI: PARIDAD POLÍTICA Y NUEVOS DESAFÍOS

En el siglo XXI, México consolidó avances sustanciales. En 2002 se elevó la cuota de género al 40%, aunque surgieron prácticas fraudulentas como las “Juanitas” (GARCÍA SISNIEGA, México). En 2014, la reforma constitucional de paridad estableció que el 50% de las candidaturas debían ser ocupadas por mujeres, y en 2019 la reforma de “Paridad en Todo” extendió este principio a los tres poderes del Estado y organismos autónomos (Camara de Diputados, 2025).

A pesar de los avances normativos, persisten obstáculos como la violencia política de género, la subrepresentación en espacios ejecutivos y las brechas que afectan especialmente a las mujeres indígenas y rurales.

4.5 RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD: MUJERES INDÍGENAS Y JUSTICIA INTERSECCIONAL

Una deuda histórica sigue siendo la inclusión plena de las mujeres indígenas en la vida política (Miranda Torres & Llaquet de Entrambasaguas, 2023). Aunque han participado en movimientos sociales desde el siglo XIX, su representación sigue siendo limitada. La declaración de 2025 como “Año de la Mujer Indígena” constituye un avance simbólico, pero no garantiza cambios estructurales (Gobierno de México, Anuncia el Gobierno de México que el 2025 será el año de la mujer indígena, 2025).

5. DISCUSIÓN

Los resultados expuestos permiten observar que la construcción de los derechos político-electorales de las mujeres mexicanas no ha seguido una ruta lineal ni homogénea, sino que ha estado marcada por profundas tensiones entre avances legales y resistencias socioculturales. En esta discusión se analizan dichas tensiones a la luz del marco teórico y del enfoque interseccional previamente planteado, destacando que las reformas que ampliaron la ciudadanía femenina conviven aún con prácticas patriarcales arraigadas y con desigualdades estructurales que se expresan con especial intensidad en las mujeres indígenas. En este sentido, la experiencia documentada por Eufrosina Cruz Mendoza —tanto

en su obra *La niña de la montaña* como en la anulación de su elección municipal en 2007— se convierte en un caso paradigmático que evidencia cómo, incluso en el siglo XXI, los sistemas normativos internos pueden contradecir principios constitucionales de igualdad y no discriminación. Al integrar esta dimensión contemporánea con el análisis histórico, este apartado discute los logros, límites y retos pendientes para consolidar una participación política femenina realmente incluyente en México (Cruz, 2022).

5.1 LA NIÑA DE LA MONTAÑA: CIUDADANÍA, GÉNERO Y EXCLUSIÓN EN CONTEXTOS INDÍGENAS

En el marco del análisis histórico, *La niña de la montaña* de Eufrosina Cruz Mendoza constituye un testimonio contemporáneo que permite observar cómo las lógicas de subordinación identificadas desde el periodo colonial persisten, con nuevas formas, en comunidades indígenas del siglo XXI. La obra trasciende la autobiografía para insertarse en el debate académico sobre ciudadanía, multiculturalismo y derechos político-electorales de las mujeres indígenas en México. Desde una perspectiva situada, Cruz reconstruye su trayectoria en Santa María Quiegolani y evidencia cómo los sistemas normativos internos —particularmente los regidos por “usos y costumbres”— restringen el ejercicio pleno de los derechos políticos femeninos, reproduciendo estructuras patriarcales que limitan la participación en la vida pública.

Un primer aporte del libro radica en mostrar el desfasaje entre el reconocimiento formal de derechos y su materialización real. Aunque la Constitución garantiza la igualdad y la participación política, Cruz describe cómo, en su comunidad, la ciudadanía de las mujeres es cuestionada hasta en su existencia misma: no votan, no pueden ser votadas y son excluidas de los espacios de decisión. Su testimonio revela que la exclusión política no responde únicamente a normas locales, sino a un entramado cultural que naturaliza el silencio femenino y justifica la subordinación mediante prácticas heredadas.

El episodio más representativo del texto es la anulación de su triunfo electoral en 2007, cuando las autoridades comunitarias invalidaron su elección bajo el argumento de que una mujer no podía ocupar cargos tradicionales.

Este hecho constituye un punto de inflexión que ilumina la tensión entre la libre determinación de los pueblos indígenas y los derechos humanos, especialmente el derecho al sufragio en condiciones de igualdad. La autora interpreta este acontecimiento como un choque estructural entre dos marcos normativos que coexisten, pero no siempre armonizan: el pluralismo jurídico comunitario y el constitucionalismo igualitario.

A partir de este conflicto, Cruz describe su tránsito hacia el activismo y posteriormente a la política formal, convirtiéndose en la primera mujer indígena en presidir el Congreso de Oaxaca. Su historia ejemplifica lo que la teoría política denomina “agencia desde la marginación”: el proceso por el cual sujetos históricamente excluidos transforman las instituciones desde dentro. En su narrativa, la educación aparece como un instrumento fundamental de empoderamiento, pero también como una herramienta política que le permite nombrar la injusticia, denunciar prácticas discriminatorias y ocupar espacios de representación pública.

Finalmente, desde un enfoque académico, la obra ofrece tres contribuciones clave:

1. Funciona como evidencia testimonial para estudiar la exclusión política de las mujeres indígenas, un fenómeno ampliamente documentado, pero escasamente narrado desde la primera persona.
2. Permite analizar cómo los discursos constitucionales e internacionales sobre igualdad chocan con prácticas comunitarias no reformadas.
3. Problematisa los límites del multiculturalismo estatal al mostrar que la autonomía indígena no puede invocarse para legitimar violaciones a los derechos fundamentales, especialmente los derechos político-electorales.

Integrado al análisis histórico, *La niña de la montaña* confirma que, pese a los avances legislativos del siglo XXI, persisten desigualdades estructurales que obstaculizan el acceso pleno a la ciudadanía de las mujeres indígenas y que exigen una revisión profunda de los sistemas normativos internos, así como políticas públicas interculturales que garanticen la igualdad sustantiva.

Los resultados históricos analizados adquieren una dimensión contemporánea y vivencial cuando se observa la experiencia de Eufrosina Cruz Mendoza, cuya trayectoria es relatada en su obra *La niña de la montaña*. Este testimonio autobiográfico trasciende lo narrativo para convertirse en una evidencia empírica del modo en que las desigualdades de género, etnicidad y clase siguen operando en México, especialmente en municipios regidos por sistemas normativos internos. Desde una perspectiva situada, Cruz reconstruye su infancia en Santa María Quiegolani —un contexto profundamente marcado por los “usos y costumbres”— para mostrar cómo estos mecanismos comunitarios, si bien reconocidos constitucionalmente, pueden convertirse en herramientas de exclusión política. En su comunidad, como en muchas otras de Oaxaca, la ciudadanía de las mujeres no solo era limitada, sino explícitamente negada: ellas no podían votar ni participar en cargos de autoridad, reproduciendo un esquema patriarcal arraigado en prácticas culturales y creencias tradicionales.

En este sentido, el aporte del libro al análisis de los derechos políticos contemporáneos es doble. Por un lado, evidencia el profundo desfase entre el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas y su implementación real, señalando que la desigualdad no proviene únicamente de normas locales, sino de un entramado cultural e institucional que naturaliza la subordinación de las mujeres indígenas. Por otro lado, revela cómo estas desigualdades se experimentan de manera interseccional, pues la discriminación se articula con la identidad étnica, la pobreza, la lengua y la pertenencia comunitaria. La exclusión política, por tanto, no solo es jurídica, sino estructural y cotidiana.

El episodio de la anulación de su triunfo electoral en 2007 constituye un punto crítico en este análisis. A pesar de haber sido elegida para la presidencia municipal, la asamblea de su comunidad invalidó la elección con el argumento de que “las mujeres no podían ocupar cargos”. Este hecho —más que una injusticia individual— representa la expresión contemporánea de las tensiones entre pluralismo jurídico y derechos humanos: la colisión entre la libre determinación de los pueblos indígenas y el derecho universal de las mujeres al sufragio y la participación política. El caso de Cruz permitió visibilizar nacional e

internacionalmente estas tensiones y abrió un debate sobre los límites constitucionales del multiculturalismo mexicano.

Sin embargo, lo que distingue la trayectoria de Eufrosina Cruz es que su experiencia no se detiene en la denuncia. A partir de esa exclusión, inicia un proceso de activismo político que la lleva a ocupar espacios antes inaccesibles para mujeres indígenas: se convierte en la primera mujer de su origen en presidir el Congreso de Oaxaca, diputada federal y figura clave en reformas legales dirigidas a garantizar que ninguna mujer sea excluida de cargos públicos bajo el argumento de los “usos y costumbres”. Su activismo encarna lo que la teoría política denomina “agencia desde la marginación”, es decir, la capacidad de los sujetos históricamente excluidos para transformar instituciones desde dentro y redefinir los límites de lo posible. La educación, en su relato, aparece como herramienta central de empoderamiento: no solo le permite ascender en términos personales, sino articular un discurso político que denuncia y remueve prácticas discriminatorias arraigadas en las estructuras comunitarias.

Finalmente, *La niña de la montaña* adquiere relevancia académica porque aporta una fuente testimonial directa para estudiar la exclusión política en el presente, a la vez que problematiza el multiculturalismo estatal y los límites de las políticas públicas en materia de igualdad. Su caso muestra que, aunque el marco jurídico actual reconoce la paridad y la igualdad sustantiva, la discriminación persiste en formas más sutiles y complejas, especialmente para las mujeres indígenas. Así, el testimonio de Cruz no solo completa el recorrido histórico presentado en los resultados anteriores, sino que ofrece una mirada contemporánea indispensable para comprender los desafíos que aún enfrentan las mujeres mexicanas en el acceso pleno a la ciudadanía política.

En la actualidad, Eufrosina Cruz Mendoza continúa desempeñando un papel activo en la defensa de los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas tanto en el ámbito institucional como en el social. Tras su paso por el Congreso de Oaxaca y la Cámara de Diputados, se ha consolidado como una figura clave en la promoción de políticas públicas con enfoque intercultural y de igualdad sustantiva. Ha impulsado iniciativas para garantizar la participación política de las mujeres

indígenas, el acceso a la educación y la erradicación de prácticas discriminatorias derivadas de los sistemas normativos internos. Asimismo, se desempeña como conferencista, académica y activista, colaborando con organismos nacionales e internacionales —entre ellos ONU Mujeres, la OEA y diversas organizaciones de la sociedad civil— para visibilizar la violencia política de género y promover reformas que fortalezcan la autonomía de las mujeres en contextos indígenas. Su trabajo actual se centra en articular esfuerzos entre comunidades, instituciones y espacios globales para avanzar hacia un modelo de ciudadanía verdaderamente incluyente, en el que ninguna mujer sea excluida por su origen étnico, género o condición social.

6. CONCLUSIONES

PRIMERA. La trayectoria histórica de los derechos político-electorales de las mujeres en México revela un proceso no lineal, marcado por avances normativos y persistencias patriarcales.

Desde la época colonial hasta el siglo XXI, los marcos legales se han transformado en favor de la igualdad, pero las prácticas socioculturales han mantenido estructuras que limitan la ciudadanía de las mujeres. La subordinación femenina, arraigada desde el Derecho Indiano, reaparece en distintos periodos históricos bajo nuevas formas, demostrando que la reforma jurídica, aunque necesaria, no es suficiente para erradicar modelos de desigualdad profundamente internalizados.

SEGUNDA. El análisis evidencia que las mujeres indígenas han enfrentado barreras más complejas por la interacción entre género, etnicidad, clase y sistemas normativos comunitarios.

Las reformas constitucionales y políticas públicas no han tenido los mismos efectos en todos los grupos femeninos. Mientras algunas mujeres lograron incorporarse gradualmente a la vida pública, las mujeres indígenas continuaron enfrentando mecanismos de exclusión derivados de los “usos y costumbres” y de condiciones estructurales de pobreza, marginalización lingüística y discriminación institucional. Esto confirma la necesidad de abordar los derechos políticos desde una perspectiva interseccional y multicultural crítica.

TERCERA. *La niña de la montaña* funciona como un puente analítico entre la historia y la realidad contemporánea, al mostrar cómo persisten lógicas de exclusión presentes desde el periodo colonial.

El testimonio de Eufrosina Cruz revela que, pese a los avances legislativos del México moderno, muchas comunidades indígenas continúan reproduciendo limitaciones al acceso femenino a los espacios de decisión. Su relato confirma que la ciudadanía femenina sigue siendo frágil en contextos donde el pluralismo jurídico no ha sido acompañado de mecanismos efectivos de protección de derechos. La obra demuestra que el desfase entre la igualdad formal y la realidad cotidiana sigue siendo uno de los principales obstáculos para el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.

CUARTA. La experiencia política de Eufrosina Cruz Mendoza constituye un caso paradigmático que ilumina las tensiones entre autonomía indígena y derechos humanos.

La anulación de su triunfo electoral en 2007 mostró cómo los sistemas normativos internos pueden vulnerar principios constitucionales de igualdad y no discriminación. Sin embargo, su respuesta —que no fue la retirada, sino el activismo político— transformó una situación de exclusión en una plataforma para impulsar reformas estructurales. Su trayectoria como legisladora, presidenta del Congreso de Oaxaca y promotora de reformas para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres indígenas encarna la posibilidad de ejercer “agencia desde la marginación” para modificar instituciones históricamente excluyentes.

QUINTA. Para consolidar una democracia verdaderamente incluyente en México, es necesario avanzar más allá de la paridad formal y garantizar condiciones materiales, culturales y jurídicas que permitan a todas las mujeres —especialmente a las indígenas— ejercer plenamente su ciudadanía.

Las reformas de paridad y la creciente presencia de mujeres en espacios políticos representan avances significativos, pero las desigualdades estructurales persisten. Se requieren políticas públicas interculturales, mecanismos comunitarios de protección de derechos, programas educativos con enfoque de género y esfuerzos institucionales para erradicar

la violencia política. El caso de Eufrosina Cruz muestra que el cambio es posible, pero también evidencia que las transformaciones profundas requieren voluntad política, reformas comunitarias y la participación de las mujeres en todos los niveles de la vida pública.

7. REFERENCIAS

- Camara de Diputados, C. (2025). *Constitución Política de México*. México: Cámara de Diputados.
- Cruz, E. (2022). *Los sueños de la niña de la montaña*. México: Grijalbo.
- GARCÍA SISNIEGA, D. T. (México). *Manual de casos para el curso de Derechos Humanos*. 2023: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Gobierno de México, G. (2025). Anuncia el Gobierno de México que el 2025 será el año de la mujer indígena. págs.
<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/anuncia-gobierno-de-mexico-que-2025-sera-el-ano-de-la-mujer-indigena>.
- Gobierno de México, G. (s.f.). *Mujeres forjadoras de la Patria*. México.
- Indias, C. G. (1693). Descuento de salario a un oidor por divorcio. *Descuento de salario a un oidor por divorcio*. Sevilla, Espana: Archivo General de Indias.
- Miranda Torres, R., & Llaquet de Entrambasaguas, J. L. (2023). Mujeres indígenas, religión y políticas de género en México. *Derecho Y Religión*, 18, 85-106.
- Ots y Capdequi, J. (1968). *Historia del Derecho Español en América y del Derecho*. España: Biblioteca Jurídica Aguilar.
- Reyes Parra, N. R. (2024). Pensamiento histórico y crítico en el contexto educativo: una revisión sistemática. *Panta Rei. Revista Digital de Historia y Didáctica de la Historia* 18, 269-291.

LA RESILIENCIA Y EL AUTO CUIDADO COMO ESTRATEGIAS DE AFRONTAMIENTO FRENTE A LA SOLEDAD NO DESEADA Y EL SUICIDIO: UN ANÁLISIS DESDE LAS POLÍTICAS SOCIALES

ANA GALLARDO-FLORES

Universidad Pablo de Olavide

INMACULADA MONTERDEZ-SANTOS

Universidad Pablo de Olavide

ROCÍO MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ

Universidad Pablo de Olavide

1.INTRODUCCIÓN

La soledad no deseada y el suicidio se han convertido en dos de los desafíos más urgentes para las sociedades contemporáneas. Aunque ambas problemáticas se han analizado tradicionalmente desde la salud mental y la psicología clínica, su creciente incidencia, transversalidad y vínculo con determinantes sociales han obligado a reconfigurar su abordaje dentro del marco de las políticas sociales y del bienestar. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021) estima que anualmente más de 700.000 personas fallecen por suicidio, siendo esta la cuarta causa de muerte entre jóvenes de 15 a 29 años.

En paralelo, la Comisión Europea (2021) identifica que más de 30 millones de personas experimentan soledad frecuente, cifra que aumentó significativamente durante la pandemia de COVID-19. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2022) advierte que la soledad prolongada tiene efectos equiparables al tabaquismo o la obesidad en términos de mortalidad prematura y deterioro cognitivo. En España, el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023)

contabiliza más de cinco millones de personas viviendo solas, el 42 % de ellas mayores de 65 años.

Además, la tasa de suicidios en 2023 fue la más alta desde que existen registros (INE, 2024), con un crecimiento notable en población joven y femenina. Estos datos sitúan la soledad y el suicidio no solo como fenómenos clínicos, sino como cuestiones sociales estructurales vinculadas a la desigualdad, el aislamiento comunitario y la fragilidad de los vínculos sociales. Ante esta realidad, diversas políticas públicas han comenzado a reconocer la necesidad de un enfoque integral e intersectorial. En 2018, el Reino Unido creó el Ministerio de la Soledad, pionero en institucionalizar el problema como una cuestión de bienestar social. Japón nombró en 2021 un Comisionado para la Soledad y el Aislamiento, tras un incremento del suicidio durante la pandemia, especialmente entre mujeres jóvenes. En España, la Estrategia Nacional de Salud Mental 2022–2026 y el Plan Nacional contra la Soledad no Deseada en Mayores (2023) reflejan la creciente atención institucional. En América Latina, países como Chile, Colombia y Uruguay han incorporado políticas de prevención del suicidio y de cuidado comunitario con componentes de resiliencia y autocuidado.

A nivel internacional, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece un marco normativo fundamental. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 3 (Salud y bienestar), 10 (Reducción de desigualdades), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y 16 (Instituciones sólidas e inclusivas) instan a los Estados a promover políticas sociales centradas en el bienestar emocional, la cohesión social y la equidad. En este contexto, dos conceptos adquieren relevancia transversal: resiliencia y autocuidado. Ambos han sido integrados en discursos institucionales, programas de intervención y marcos éticos del trabajo social.

De manera análoga, el autocuidado puede entenderse tanto como responsabilidad personal como derecho social que exige condiciones materiales y simbólicas garantizadas por el Estado y las redes comunitarias.

El propósito de este artículo es analizar críticamente la manera en que resiliencia y autocuidado se articulan en las políticas sociales contemporáneas que abordan la soledad no deseada y el suicidio, desde una

perspectiva internacional comparada. Asimismo, se examinan las implicaciones éticas, formativas y profesionales para el trabajo social, con el objetivo de contribuir al desarrollo de marcos de acción coherentes con los principios de justicia social, equidad y bienestar colectivo.

El análisis de la relación entre soledad no deseada, suicidio, resiliencia y autocuidado exige situar el debate en un marco teórico amplio y multidimensional, capaz de integrar perspectivas psicológicas, sociales, políticas y éticas. Desde la óptica del trabajo social, estos conceptos no se conciben de manera aislada, sino como constructos interdependientes que emergen en contextos de vulnerabilidad estructural y relacional, influidos por desigualdades de género, edad, clase social, etnicidad y salud. La soledad no deseada ha pasado de ser concebida como un estado emocional individual a entenderse como un fenómeno socialmente producido. Perlman y Peplau (1981) la definieron como la discrepancia entre las relaciones que se desean y las que efectivamente se tienen. Sin embargo, estudios más recientes la vinculan con la erosión del capital social, la precariedad laboral, la digitalización de los vínculos y la pérdida de espacios de encuentro comunitario (Holt-Lunstad, 2021; Barreto et al., 2023).

La literatura identifica tres tipos de soledad:

- Soledad emocional, derivada de la ausencia de relaciones afectivas significativas.
- Soledad social, vinculada a la falta de integración en redes o comunidades.
- Soledad existencial, que alude a un sentimiento de desconexión o vacío vital, incluso en presencia de otras personas (Cacioppo et al., 2020).

En el contexto actual, la soledad se ve exacerbada por factores como el envejecimiento demográfico, la urbanización, la migración y la creciente desigualdad social. La Comisión Europea (2021) identificó que la soledad afecta especialmente a mujeres mayores, jóvenes desempleados y personas con discapacidad. Durante la pandemia de COVID-19, el confinamiento y la reducción del contacto físico intensificaron su

incidencia en todos los grupos sociales (OCDE, 2022). No obstante, más allá de su dimensión afectiva, la soledad se ha convertido en un problema de salud pública global. La OMS (2023) advierte que su impacto sobre la salud mental y física es comparable al del tabaquismo o la obesidad. Las mujeres mayores suelen experimentar soledad emocional vinculada a viudez o pérdida de vínculos afectivos; las personas jóvenes, soledad existencial derivada de la incertidumbre vital; y los hombres adultos, soledad social asociada a la falta de redes y al mandato de autosuficiencia (Rico-Urbe et al., 2022; Beutel et al., 2023).

Desde el trabajo social, la soledad no deseada se concibe como un determinante social de la salud, es decir, no solo depende de factores psicológicos individuales, sino también de las condiciones estructurales que configuran las oportunidades de conexión y apoyo social. Combatirla requiere políticas sociales integrales que aborden tanto las causas materiales (pobreza, desempleo, vivienda) como las simbólicas (estigma, discriminación, pérdida de sentido comunitario) y que promuevan intervenciones comunitarias basadas en la participación y la solidaridad (Martínez & Jiménez, 2024).

En cuanto al suicidio ha sido históricamente interpretado desde una mirada médica o patológica, centrada en el diagnóstico y tratamiento individual. No obstante, ya Émile Durkheim (1897) planteó que las tasas de suicidio reflejan las condiciones de integración y regulación social de las sociedades.

En su tipología clásica, el suicidio egoísta surge en contextos de aislamiento y débil cohesión social; el altruista, en sociedades excesivamente integradas; y el anómico, cuando las normas sociales se desestabilizan por crisis económicas o transformaciones culturales.

De acuerdo con la OMS (2019, 2023), la prevención del suicidio exige políticas que fortalezcan el sentido de pertenencia y reduzcan la marginación social. Santini et al. (2022) evidencian que la soledad y la falta de apoyo percibido son predictores robustos de ideación suicida, especialmente entre adolescentes. En mayores, la soledad se combina con pérdidas afectivas, enfermedades crónicas y sentimientos de inutilidad social (Herrero & Gómez, 2023). Desde un punto de vista ético-

político, el suicidio puede entenderse como un indicador extremo de exclusión social, una manifestación de sufrimiento ético y estructural (Jiménez, 2024) que refleja fallas en la red de cuidados y solidaridad de las sociedades contemporáneas. La Red Europea de Prevención del Suicidio (2024) propone estrategias basadas en la creación de entornos comunitarios protectores, donde la educación socioemocional, la inclusión laboral y el fortalecimiento de redes sean pilares fundamentales. En este marco, el trabajo social ocupa un papel esencial al promover la cohesión, la escucha activa y el acompañamiento relacional como prácticas preventivas frente al suicidio y la desesperanza. En términos generales la resiliencia, se define como la capacidad de una persona o comunidad para afrontar, resistir y transformarse positivamente ante situaciones adversas (Kalisch et al., 2019).

Sin embargo, esta noción ha sido objeto de debate. Mientras la psicología individual tiende a concebirla como un rasgo personal (fortaleza, optimismo, autocontrol), las ciencias sociales y el trabajo social la re-interpretan como un proceso dinámico y contextual, dependiente de las condiciones sociales y culturales (Ungar, 2021). De ahí que se hable de resiliencia comunitaria, entendida como la capacidad colectiva para reorganizarse, generar sentido y construir respuestas ante crisis o traumas compartidos.

En el campo del trabajo social, la resiliencia se vincula con la *empowerment theory* (Rappaport, 1987) y con las prácticas de intervención comunitaria. En las políticas sociales, el discurso de la resiliencia se ha incorporado en estrategias de bienestar y salud pública, especialmente en programas de prevención del suicidio y promoción de la salud mental. Sin embargo, algunos autores advierten que su uso acrítico puede derivar en una ideología adaptativa que responsabiliza al individuo de su capacidad de resistir sin cuestionar las causas estructurales del malestar (Neocleous, 2013; Southwick et al., 2023).

El cuarto pilar de este estudio es el autocuidado se ha consolidado como un concepto clave en las políticas de salud pública y bienestar, aunque su interpretación varía notablemente según el marco ideológico. En el discurso neoliberal, se asocia a la autogestión individual del bienestar; en cambio, las perspectivas críticas y feministas lo redefinen como un

acto político y colectivo (Tronto, 2013; Hooks, 2020). Desde la ética del cuidado, cuidarse no es solo una práctica de supervivencia personal, sino una forma de sostener la vida en común. Para el trabajo social, el autocuidado implica también condiciones estructurales que permitan a las personas ejercerlo: tiempo disponible, recursos económicos, redes comunitarias y políticas de conciliación (Banks, 2020; Paugam, 2022).

El autocuidado profesional es asimismo un tema emergente en el ámbito del trabajo social. Las elevadas cargas emocionales y el contacto continuado con el sufrimiento ajeno exigen estrategias de prevención del burnout y espacios institucionales de apoyo. Por ello, la formación en autocuidado debe entenderse como una competencia ética, vinculada al compromiso con el bienestar de los demás (FITS, 2020). El autocuidado se define como el conjunto de prácticas mediante las cuales las personas atienden a su salud física, mental y emocional. La OMS (2021) reconoce su valor como componente esencial de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

Desde el trabajo social, el autocuidado trasciende lo personal y se relaciona con el cuidado mutuo y comunitario. Siguiendo la ética del cuidado (Tronto, 2013; Banks, 2020), cuidar y cuidarse son procesos interdependientes que sostienen la vida social. El autocuidado, además, se ha convertido en una competencia ética y profesional para quienes trabajan en contextos de alta demanda emocional, como el trabajo social, donde el burnout puede ser un riesgo significativo. En este sentido, la Estrategia Nacional de Cuidados de Uruguay (2015–2023) constituye un ejemplo paradigmático al integrar el autocuidado dentro del sistema nacional de protección social. La ética del cuidado ofrece un marco normativo que articula los valores de responsabilidad, interdependencia y reciprocidad, contraponiéndose al ideal moderno de autonomía absoluta. Carol Gilligan (1982) y Joan Tronto (2013) destacan que cuidar implica reconocer la vulnerabilidad humana como condición universal y política.

En el ámbito del trabajo social, esta ética se traduce en el compromiso de promover la dignidad, la justicia y la solidaridad, especialmente con las personas más vulnerables. La Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS, 2020) sostiene que el trabajo social debe fomentar políticas y prácticas basadas en el cuidado mutuo, la sostenibilidad y los derechos humanos. En este marco, la ética del cuidado radical

constituye un horizonte para repensar las prácticas profesionales desde la interdependencia, la empatía y la justicia relacional (Banks, 2020; Pascual, 2024). Llegados a este punto podemos decir que la evolución de las políticas sociales contemporáneas ha transitado desde modelos asistencialistas hacia enfoques de gobernanza social que buscan coordinar actores públicos, privados y comunitarios (Rhodes, 2007; Boin & Lodge, 2022). Este paradigma plantea que la respuesta a problemas complejos como la soledad o el suicidio requiere colaboración interinstitucional y participación ciudadana.

En el marco de la Agenda 2030, las políticas orientadas a la salud mental, la inclusión social y la sostenibilidad deben entenderse como pilares del desarrollo humano (ONU, 2023). La incorporación de los conceptos de resiliencia y autocuidado en los discursos políticos refleja esta ambivalencia: por un lado, legitiman la importancia del bienestar integral; por otro, pueden convertirse en mecanismos de desplazamiento de la responsabilidad hacia los individuos. Desde una perspectiva crítica, las políticas deben garantizar que estos conceptos sean herramientas de empoderamiento colectivo, no instrumentos de adaptación pasiva. El reto para el trabajo social consiste en repolitizar el cuidado y la resiliencia, situándolos en el centro de las políticas públicas y comunitarias orientadas al bienestar integral, la justicia social y la prevención del sufrimiento evitable.

2.OBJETIVOS

2.1 GENERAL

Analizar de manera crítica la relación entre soledad no deseada, suicidio, resiliencia y autocuidado desde el enfoque de las políticas sociales contemporáneas y el trabajo social, identificando avances, tensiones y retos en la construcción de un modelo de bienestar relacional y comunitario.

2.2 ESPECÍFICOS

Examinar los fundamentos teóricos que explican la soledad no deseada y el suicidio como fenómenos multidimensionales, integrando perspectivas psicológicas, sociales, comunitarias y ético-políticas.

Analizar el papel de la resiliencia y el autocuidado como estrategias de afrontamiento individuales y colectivas, evaluando críticamente su uso en el discurso político y su potencial emancipador desde la ética del cuidado.

Revisar comparativamente políticas internacionales, europeas, latinoamericanas y españolas orientadas a la prevención del suicidio y a la reducción de la soledad no deseada, identificando sus principales enfoques, avances y limitaciones.

Explorar las desigualdades estructurales (género, edad, clase social, discapacidad, migración, brecha digital) que condicionan la experiencia de soledad y la vulnerabilidad al suicidio.

Evaluar los modelos emergentes de gobernanza social y del cuidado, especialmente aquellos basados en la cooperación intersectorial, la participación ciudadana y la creación de redes comunitarias de apoyo.

Identificar las implicaciones para la formación y la práctica profesional del trabajo social, destacando su papel como mediador entre las necesidades individuales, la acción comunitaria y las políticas públicas.

Proponer líneas de acción y recomendaciones de política pública, orientadas a fortalecer un modelo de bienestar relacional que integre resiliencia, autocuidado y derechos sociales en el marco de la Agenda 2030.

3.METODOLOGÍA

El presente estudio se enmarca en una revisión bibliográfica narrativa y crítica, metodología idónea para integrar evidencia diversa y contextual sobre fenómenos sociales complejos como la soledad no deseada, el suicidio, la resiliencia y el autocuidado. A diferencia de las revisiones sistemáticas —que priorizan la exhaustividad cuantitativa y la homogeneidad metodológica—, la revisión narrativa busca reconstruir el sentido y la historicidad de los conceptos, permitiendo una comprensión interpretativa que articula las dimensiones estructurales, culturales y ético-políticas del problema analizado (Grant & Booth, 2009).

Esta aproximación resulta especialmente pertinente en el ámbito del trabajo social y las ciencias sociales aplicadas, donde los fenómenos no

pueden comprenderse aisladamente de los contextos institucionales, normativos y comunitarios en los que se inscriben.

En este sentido, la metodología adoptada combina una lógica de integración teórica y política del conocimiento, situando los hallazgos en diálogo con los marcos internacionales de políticas públicas de salud mental, bienestar social y derechos humanos. El enfoque se sustenta en la triangulación teórica (Denzin, 2012), entendida como la articulación de perspectivas complementarias procedentes de la sociología crítica, la psicología social, la salud pública y los estudios de gobernanza y políticas sociales. Este procedimiento permite abordar los objetos de estudio desde múltiples niveles —individual, comunitario, institucional y global—, reconociendo tanto las causas estructurales de la soledad y el sufrimiento social como las capacidades de resiliencia y autocuidado promovidas por los sistemas de protección social.

Asimismo, se incorporó una perspectiva de género y de derechos humanos, coherente con los principios ético-políticos del trabajo social (FITS, 2020), de modo que el análisis no se limita a la descripción de políticas o prácticas, sino que busca identificar los valores y representaciones sociales que sustentan las respuestas institucionales frente a la vulnerabilidad psicosocial y el riesgo suicida. El proceso de búsqueda y recopilación de información se desarrolló entre enero y julio de 2025, combinando fuentes académicas e institucionales para asegurar una visión amplia y actualizada. Se consultaron las bases de datos Scopus, Web of Science, PsycINFO, Dialnet y SciELO, así como repositorios de organismos internacionales y agencias gubernamentales, entre ellos la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Europea, y los Ministerios de Sanidad y Políticas Sociales de distintos países.

Para garantizar la exhaustividad, se emplearon combinaciones de palabras clave en español e inglés, ajustadas a los distintos ejes temáticos de la investigación.

Estas combinaciones son :“soledad no deseada”, “suicidio”, “prevención del suicidio”, “resiliencia”, “autocuidado”, “políticas sociales”, “social policy”, “loneliness”, “suicide prevention”, “self-care”,

“resilience”, “mental health”, “social cohesion”, “community well-being”. Las búsquedas se complementaron con una revisión cruzada de referencias (“snowballing technique”) que permitió incorporar estudios emergentes y literatura gris (informes técnicos, documentos de trabajo y evaluaciones de políticas) no indexada en bases de datos tradicionales, pero relevante para la comprensión de los procesos de gobernanza social contemporáneos. Con el objetivo de mantener la coherencia analítica, se establecieron los siguientes criterios de inclusión:

- Publicaciones académicas o institucionales publicadas entre 2019 y 2025, garantizando actualidad y pertinencia.
- Documentos que abordaran la relación entre soledad y suicidio desde una perspectiva social, comunitaria o política.
- Estudios que integraran los conceptos de resiliencia y/o autocuidado en el marco de las políticas públicas o programas de intervención social.
- Informes de organismos internacionales o nacionales vinculados con las políticas de bienestar, salud mental o cohesión social.
- Por otro lado, se excluyeron:
 - Estudios previos a 2019 o centrados exclusivamente en análisis clínico o psicopatológico individual, sin conexión con el entorno social o político.
 - Trabajos con un enfoque puramente teórico sin aplicación empírica o institucional.
 - Documentos con sesgo ideológico evidente o sin respaldo empírico contrastado.

La aplicación de estos criterios permitió delimitar un corpus analítico robusto, equilibrado entre la evidencia científica y las perspectivas normativas y éticas de la intervención social contemporánea.

De un total inicial de 210 documentos identificados, tras aplicar los criterios mencionados se seleccionaron 68 fuentes relevantes, distribuidas del siguiente modo:

- Artículos académicos en revistas revisadas por pares, procedentes de disciplinas como la psicología social, la salud pública, la sociología y el trabajo social.
- Informes institucionales (OMS, ONU, OCDE, Comisión Europea, etc.), que ofrecen una visión comparada de las políticas internacionales.
- Estrategias o planes nacionales de salud mental y políticas sociales, con énfasis en la prevención del suicidio y la lucha contra la soledad no deseada.
- Documentos de asociaciones profesionales, redes de trabajo social y ONG, que recogen experiencias de intervención comunitaria y prácticas de autocuidado profesional.

El análisis se realizó mediante un enfoque temático y hermenéutico, identificando tres categorías analíticas principales:

- Diagnóstico del problema social: efectos de la soledad y el suicidio en la salud mental, el bienestar subjetivo y la cohesión social.
- Estrategias de afrontamiento: integración de la resiliencia y el autocuidado en las políticas y programas de intervención.
- Gobernanza y modelos de intervención: revisión de buenas prácticas, aprendizajes institucionales y vacíos de implementación en distintos contextos nacionales.

Para garantizar la rigurosidad y trazabilidad del proceso, se elaboraron matrices de análisis que permitieron comparar los enfoques, identificar convergencias discursivas, tensiones epistemológicas y carencias de implementación entre los distintos modelos de acción social y sanitaria.

Finalmente, el análisis interpretativo se complementó con una lectura crítica y reflexiva desde el marco ético del trabajo social, lo que

posibilitó visibilizar no solo las estrategias institucionales de prevención y promoción de la salud mental, sino también las resistencias, contradicciones y desafíos ético-políticos que enfrentan las políticas de cuidado en contextos de creciente precariedad y soledad estructural.

4.RESULTADOS

El marco global de referencia para la prevención del suicidio, la promoción del autocuidado y el fortalecimiento de la resiliencia social se sustenta en los instrumentos normativos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible:

- OMS (2019) – LIVE LIFE: esta guía constituye la referencia internacional central en la prevención del suicidio. Su enfoque intersectorial se estructura en cuatro pilares fundamentales: limitar el acceso a medios letales, fomentar una cobertura mediática responsable, capacitar a profesionales de la salud y ofrecer apoyo continuado a las personas en riesgo. Aunque su perspectiva es predominantemente sanitaria, el documento introduce la necesidad de incorporar la participación comunitaria y la resiliencia social como factores de protección frente al riesgo suicida, reconociendo el papel de las redes de apoyo informales, las asociaciones y los servicios sociales locales.
- OMS (2021) – Self-care interventions for health: amplía el concepto de autocuidado, subrayando su dimensión social y relacional. El informe destaca que el autocuidado no puede entenderse únicamente como una práctica individual de gestión de la salud, sino como un derecho humano universal que requiere condiciones institucionales habilitadoras (educativas, laborales, ambientales y tecnológicas) para su ejercicio efectivo. Desde la óptica del trabajo social, esta perspectiva se alinea con la ética del cuidado (Tronto, 2013), en tanto reconoce que cuidarse implica también participar en comunidades que cuidan.
- Agenda 2030 y los ODS: la relación entre soledad, suicidio y políticas sociales se vincula directamente con los ODS 3

(Salud y bienestar), ODS 10 (Reducción de desigualdades), ODS 11 (Comunidades sostenibles) y ODS 16 (Instituciones sólidas). Estos objetivos legitiman la inclusión de la salud mental y el bienestar emocional en la agenda global de desarrollo sostenible, y refuerzan la importancia de la resiliencia institucional y ciudadana como condiciones indispensables para la sostenibilidad social.

En síntesis, los marcos internacionales evidencian un tránsito desde una visión biomédica centrada en el individuo hacia una visión holística del bienestar, en la que la salud mental, el cuidado y la cohesión social se entienden como pilares del desarrollo humano sostenible y del fortalecimiento de las democracias inclusivas. Algunos ejemplos europeos de formas de proceder en esta temática son:

- Reino Unido y la Unión Europea son referentes de institucionalización en el tema que nos aborda en esta investigación. Europa se ha convertido en un laboratorio político para la institucionalización del cuidado y la prevención de la soledad. El Reino Unido fue pionero en reconocer la soledad como un problema de política pública con la creación, en 2018, del Ministerio de la Soledad. Sus planes estratégicos (2018–2023) se basan en tres ejes prioritarios:
- Reforzar las conexiones sociales mediante programas de voluntariado, mentorías y proyectos intergeneracionales.
- Incorporar indicadores de aislamiento y soledad en las mediciones nacionales de bienestar subjetivo.
- Financiar organizaciones comunitarias que fomenten la participación y la inclusión social.

Este modelo británico supuso un cambio paradigmático, al reconocer la soledad no como un problema emocional individual, sino como un determinante social del bienestar y la salud pública. Por su parte, la Comisión Europea (2021), a través del informe *Loneliness in the EU*, evidenció el impacto estructural de la soledad en las sociedades

contemporáneas, señalando su relación con la pobreza, el desempleo, el aislamiento urbano y la exclusión digital. En 2023, el Parlamento Europeo solicitó la creación de un marco común europeo contra la soledad, promoviendo una respuesta coordinada entre los Estados miembros. Esta evolución consolida la idea de que el bienestar emocional y la conexión social son derechos ciudadanos y componentes esenciales del modelo europeo de bienestar. El trabajo social desempeña un papel clave en la implementación de estas políticas, actuando como mediador entre los marcos normativos europeos y las realidades locales, especialmente en la articulación de redes de apoyo comunitario y la promoción del cuidado interdependiente.

- Japón da una respuesta cultural y política a un fenómeno social extendido. En el contexto asiático, Japón representa un ejemplo singular de articulación entre cultura, política y salud mental.

Tras el aumento de suicidios durante la pandemia de COVID-19 —particularmente entre mujeres jóvenes y trabajadores precarizados—, el Gobierno creó en 2021 el cargo de Comisionado para la Soledad y el Aislamiento. Este rol institucional coordina políticas transversales en los ámbitos de salud, educación, familia y empleo. Entre las principales medidas destacan:

- Programas de acompañamiento comunitario y líneas de atención telefónica y digital (similares al 024 español).
- Iniciativas de reinserción laboral y social para personas desempleadas o aisladas.
- Plataformas digitales seguras y redes de apoyo en línea que fomentan la conexión social y la ayuda mutua.

La singularidad del caso japonés radica en la incorporación de la dimensión cultural del aislamiento —expresada en fenómenos como el *hikikomori*—, abordando la soledad no solo como un problema sanitario, sino como un síntoma del deterioro del tejido comunitario y relacional. Esta “gobernanza del cuidado” combina estrategias

asistenciales, digitales y comunitarias, constituyendo un modelo integral de resiliencia social.

- España traza unos avances normativos y desafíos de implementación para mejorar esta situación. En el contexto español, la Estrategia Nacional de Salud Mental 2022–2026 marca un hito al incluir por primera vez la prevención del suicidio como prioridad estatal, con un enfoque intersectorial que vincula salud, educación y bienestar social. Entre los recursos desarrollados destacan:
- El teléfono 024, servicio gratuito y confidencial de atención a la conducta suicida.
- Programas autonómicos de intervención comunitaria, como *Siempre Acompañados* (Cataluña) o *Redes de Vida* (Andalucía).
- El Plan Nacional de Acción contra la Soledad no Deseada en Mayores (2023), que promueve redes de voluntariado, participación digital y vínculos intergeneracionales.

No obstante, los informes del Consejo General del Trabajo Social (2024) y de la Red Española de Políticas Sociales (REPS, 2023) advierten la persistencia de fragmentación institucional, falta de coordinación entre servicios y desigualdad territorial en la aplicación de las políticas. Aunque los conceptos de resiliencia y autocuidado están presentes en los discursos oficiales, su traslación práctica depende del compromiso político, presupuestario y comunitario. En este contexto, el trabajo social emerge como un agente esencial para fortalecer la gobernanza colaborativa, impulsar la participación ciudadana y consolidar redes locales de apoyo y autocuidado.

América Latina finalmente destaca en su concepto de resiliencia comunitaria y políticas de cuidado así las políticas públicas sobre salud mental, prevención del suicidio y cuidado han evolucionado desde una perspectiva comunitaria y de justicia social:

- Chile (2019) desarrolló el *Plan Nacional de Prevención del Suicidio*, centrado en la educación socioemocional, la

formación docente y el acompañamiento escolar, destacando el papel de las redes educativas como espacios de resiliencia.

- Colombia (2020) incorporó la resiliencia comunitaria en su Política Nacional de Salud Mental, con prioridad en zonas rurales y poblaciones desplazadas, integrando los saberes locales y las prácticas de cuidado colectivo.
- Uruguay (2015–2023) consolidó la Estrategia Nacional de Cuidados, que reconoce el autocuidado como componente del sistema de protección social, con enfoque en la corresponsabilidad entre Estado, comunidad y familia.
- México (2020) implementó la Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones, incluyendo programas de bienestar emocional y campañas de sensibilización contra el estigma del suicidio.

Estas experiencias evidencian una resiliencia de base comunitaria, en la que los colectivos se organizan frente a la vulnerabilidad estructural, combinando acción institucional y auto organización social. En este contexto, el trabajo social desempeña un rol articulador entre políticas públicas y comunidades, fomentando la participación, el empoderamiento y la reconstrucción de lazos solidarios. El análisis comparado de los marcos internacionales, europeos, asiáticos y latinoamericanos permite identificar cinco tendencias comunes:

- Reconocimiento institucional del suicidio y la soledad como problemas sociales, no únicamente sanitarios.
- Integración progresiva del lenguaje de resiliencia y autocuidado en los marcos normativos, aunque con diferencias significativas en su implementación real.
- Avances hacia la gobernanza intersectorial y participativa, que articula salud, educación, trabajo social y comunidad.
- Persistencia de desigualdades estructurales —de género, edad, clase o territorio— que limitan la eficacia de las políticas y la equidad del acceso al cuidado.

- emergencia del trabajo social como disciplina clave, tanto en la mediación entre instituciones y ciudadanía como en la construcción de una ética del cuidado orientada a la justicia social.

En conjunto, los resultados evidencian un giro relacional en las políticas sociales contemporáneas, que buscan trascender la atención clínica individual para promover bienestar comunitario, solidaridad y sostenibilidad del cuidado. Sin embargo, este cambio requiere profundizar en la transformación de las estructuras económicas y culturales que generan soledad y sufrimiento social con el trabajo social como un actor indispensable.

5.CONCLUSIONES

En primer lugar, la revisión comparada demuestra que la soledad no deseada y el suicidio son fenómenos complejos, multidimensionales y profundamente condicionados por las estructuras sociales. No pueden entenderse únicamente como problemas clínicos o individuales, sino como expresiones de un malestar social que emerge de la desigualdad, la precariedad vital, el aislamiento urbano, el debilitamiento del tejido comunitario y la pérdida de sentido de pertenencia en las sociedades contemporáneas (Holt-Lunstad, 2021; OMS, 2023). En este sentido, repolitizar el sufrimiento implica desplazar el foco del diagnóstico médico hacia la comprensión de los determinantes sociales del malestar, reconociendo que el suicidio y la soledad constituyen síntomas de fallas en la cohesión y en los sistemas de apoyo colectivo.

En segundo lugar, los conceptos de *resiliencia* y *autocuidado* emergen como estrategias fundamentales de afrontamiento, pero su apropiación discursiva requiere un análisis crítico.

Cuando son instrumentalizados desde una lógica individualista, refuerzan el paradigma neoliberal del “yo autosuficiente” y trasladan la carga del bienestar al ámbito privado (Neocleous, 2013; Joseph, 2020). No obstante, reinterpretados desde una perspectiva ética y relacional, estos conceptos se transforman en herramientas de emancipación colectiva: la *resiliencia* como capacidad de resistencia y reconstrucción comunitaria ante la adversidad, y el *autocuidado* como derecho social

garantizado por estructuras públicas de apoyo, corresponsabilidad institucional y solidaridad ciudadana (Ungar, 2021; Tronto, 2013). En este marco, cuidar y cuidarse son actos políticos que expresan una concepción inclusiva y democrática de la vida social. En tercer lugar, el examen comparado de políticas internacionales y nacionales revela avances significativos en la institucionalización del bienestar emocional y del cuidado como eje de acción pública.

Experiencias como el Ministerio de la Soledad *del Reino Unido (2018)*, *el Comisionado para la Soledad y el Aislamiento en Japón (2021)*, *la Estrategia Nacional de Salud Mental 2022–2026 y el Plan Nacional contra la Soledad en España (2023)*, o *la Estrategia Nacional de Cuidados en Uruguay (2015–2023)*, muestran un giro político hacia la inclusión del bienestar psicológico y relacional en la agenda pública. Sin embargo, persisten desafíos estructurales: fragmentación institucional, insuficiencia presupuestaria, desigualdades territoriales y falta de participación ciudadana efectiva en la formulación y evaluación de las políticas (Consejo General del Trabajo Social, 2024; REPS, 2023).

En cuarto lugar, se reafirma la urgencia de fortalecer modelos de *gobernanza social* basados en la cooperación intersectorial y la participación ciudadana. Las políticas eficaces contra la soledad y el suicidio son aquellas que generan vínculos y fomentan la pertenencia. Ello exige avanzar hacia una *gobernanza del cuidado*, que sustituya la lógica tecnocrática por una visión relacional del bienestar.

Este modelo, inspirado en la ética del cuidado y en los principios de la Agenda 2030, promueve la confianza, la corresponsabilidad y la sostenibilidad emocional como pilares de la cohesión social (Moulaert, 2020; Rhodes, 2007). La participación activa de las comunidades y el reconocimiento de sus saberes son condiciones indispensables para que las políticas públicas sean realmente transformadoras y no meramente paliativas.

En quinto lugar, las implicaciones para la formación e intervención en trabajo social son profundas. El trabajo social se sitúa en el corazón de estas transformaciones, al ser la disciplina que mejor articula la dimensión personal y estructural del bienestar. Su papel trasciende la gestión de recursos: implica incidir en el diseño, ejecución y evaluación de

políticas sociales, promover la participación ciudadana, fortalecer redes comunitarias y acompañar procesos de resiliencia colectiva. La formación universitaria debe, por tanto, integrar de manera transversal competencias en salud mental comunitaria, inteligencia emocional, ética del cuidado, análisis crítico del malestar social y metodologías participativas. Además, el autocuidado de los y las profesionales del trabajo social debe considerarse una dimensión ética del ejercicio profesional, en coherencia con la salud mental laboral y el principio de bienestar recíproco (López-Peláez & Marcuello-Servós, 2022; Ferguson, 2021).

En sexto lugar, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen un marco normativo clave para la acción global y local. Los ODS 3 (Salud y bienestar), 5 (Igualdad de género), 10 (Reducción de desigualdades), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y 16 (Instituciones sólidas) sitúan la prevención del suicidio y la lucha contra la soledad no deseada en el núcleo del desarrollo humano sostenible. La transversalidad de estos objetivos demanda que las políticas sociales incorporen el bienestar emocional como indicador de progreso y que los Estados reconozcan el derecho al cuidado como componente esencial de la ciudadanía social.

Finalmente, este estudio subraya que la resiliencia y el autocuidado deben entenderse como procesos políticos, relacionales y transformadores, no meramente psicológicos.

Promoverlos exige reconfigurar los sistemas de bienestar desde una ética de la interdependencia, donde el cuidado se reconozca como principio organizador de la vida pública y como fundamento de la democracia social. En este horizonte, el trabajo social ocupa un lugar estratégico: actúa como puente entre las instituciones y la ciudadanía, entre el sufrimiento y la justicia, entre la vulnerabilidad y la esperanza. En definitiva, el reto contemporáneo de las políticas sociales y del trabajo social consiste en construir sociedades donde nadie sea abandonado a su soledad ni a su desesperanza. Esto implica garantizar las condiciones materiales, simbólicas y comunitarias que permitan a todas las personas vivir con dignidad, sentido y pertenencia. Convertir el cuidado en política pública y en cultura colectiva es, hoy, una tarea ética y civilizatoria imprescindible.

6.REFERENCIAS

- Banks, S. (2020). *Ethics and values in social work* (5th ed.). Red Globe Press.
- Barreto, M., Victor, C. R., Hammond, C., Eccles, A., Richins, M. T., & Qualter, P. (2023). Loneliness around the world: Age, gender, and cultural differences in loneliness. *Personality and Individual Differences*, 197, 111847. <https://doi.org/10.1016/j.paid.2022.111847>
- Beutel, M. E., Klein, E. M., Brähler, E., Reiner, I., Jünger, C., & Tibubos, A. N. (2023). Loneliness and mental health in the general population: A longitudinal analysis. *BMC Psychiatry*, 23(1), 621. <https://doi.org/10.1186/s12888-023-05116-1>
- Boin, A., & Lodge, M. (2022). The governance of resilience: How governments prepare for crises. *Public Administration*, 100(3), 509–525. <https://doi.org/10.1111/padm.12832>
- Cacioppo, J. T., Cacioppo, S., & Boomsma, D. I. (2020). Evolutionary mechanisms for loneliness. *Cognition and Emotion*, 34(2), 363–374. <https://doi.org/10.1080/02699931.2019.1677562>
- Comisión Europea. (2021). *Loneliness in the European Union: Insights from surveys and policy responses*. Publications Office of the European Union.
- Durkheim, É. (1897). *Le suicide. Étude de sociologie*. Félix Alcan.
- Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS). (2020). *Global social work statement of ethical principles*. IFSW. <https://www.ifsw.org>
- Gilligan, C. (1982). *In a different voice: Psychological theory and women's development*. Harvard University Press.
- Herrero, J., & Gómez, A. (2023). Social integration, loneliness, and suicidal ideation among older adults. *Journal of Community Psychology*, 51(4), 1567–1580. <https://doi.org/10.1002/jcop.23002>
- Holt-Lunstad, J. (2021). The major health implications of social connection. *Current Directions in Psychological Science*, 30(3), 251–259. <https://doi.org/10.1177/0963721421999630>
- Hooks, b. (2020). *All about love: New visions* (20th anniversary ed.). William Morrow.
- Jiménez, P. (2024). El sufrimiento ético-político en tiempos de desamparo: una lectura desde el trabajo social. *Revista de Intervención Social y Política*, 12(2), 45–63.
- Kalisch, R., Müller, M. B., & Tüscher, O. (2019). A conceptual framework for the neurobiological study of resilience. *Behavioral and Brain Sciences*, 42, e44. <https://doi.org/10.1017/S0140525X18001720>

- Martínez, M. J., & Jiménez, A. (2024). Intervención comunitaria frente a la soledad no deseada: desafíos y oportunidades desde el trabajo social. *Revista Española de Servicios Sociales*, 18(1), 89–108.
- Neocleous, M. (2013). Resisting resilience. *Radical Philosophy*, 178, 2–7.
- OCDE. (2022). Loneliness and social isolation in the time of COVID-19. OECD Policy Responses. <https://www.oecd.org>
- O'Connor, R. C., & Kirtley, O. J. (2023). *The psychology of suicidal behaviour* (2nd ed.). Routledge.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2023). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Informe de progreso global 2023. ONU.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2019). Suicide worldwide in 2019: Global health estimates. OMS.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021). Self-care interventions for health: Policy and implementation considerations. OMS.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2023). World mental health report: Transforming mental health for all. OMS.
- Pascual, M. (2024). Ética del cuidado radical: hacia una práctica social centrada en la vulnerabilidad compartida. *Cuadernos de Trabajo Social*, 37(1), 13–28. <https://doi.org/10.5209/ctas.89054>
- Paugam, S. (2022). La desafección social: individualismo, vínculos y solidaridad en el siglo XXI. Siglo XXI Editores.
- Perlman, D., & Peplau, L. A. (1981). Toward a social psychology of loneliness. En R. Gilmour & S. Duck (Eds.), *Personal relationships in disorder* (pp. 31–56). Academic Press.
- Rappaport, J. (1987). Terms of empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory for community psychology. *American Journal of Community Psychology*, 15(2), 121–148. <https://doi.org/10.1007/BF00919275>
- Red Europea de Prevención del Suicidio. (2024). Integrated community-based suicide prevention strategies: Guidelines for member states. European Commission.
- Rhodes, R. A. W. (2007). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rico-Uribe, L. A., Caballero, F. F., Martín-María, N., Cabello, M., Ayuso-Mateos, J. L., & Miret, M. (2022). Loneliness, social networks, and health: A cross-national analysis. *International Journal of Public Health*, 67, 1604527. <https://doi.org/10.3389/ijph.2022.1604527>

- Santini, Z. I., Jose, P. E., York Cornwell, E., Koyanagi, A., Nielsen, L., Hinrichsen, C., & Koushede, V. (2022). Social disconnectedness, perceived isolation, and symptoms of depression and anxiety: A longitudinal mediation analysis. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 57(5), 995–1009. <https://doi.org/10.1007/s00127-021-02252-y>
- Southwick, S. M., Bonanno, G. A., Masten, A. S., Panter-Brick, C., & Yehuda, R. (2023). Resilience definitions, theory, and challenges: Interdisciplinary perspectives. *European Journal of Psychotraumatology*, 14(1), 2204236. <https://doi.org/10.1080/20008198.2023.2204236>
- Tronto, J. C. (2013). *Caring democracy: Markets, equality, and justice*. New York University Press.
- Ungar, M. (2021). *Multisystemic resilience: Adaptation and transformation in contexts of change*. Oxford University Press.

INTERVENCIÓN COMUNITARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA SOLEDAD NO DESEADA: PERSPECTIVAS DESDE EL TRABAJO SOCIAL, LA ÉTICA DEL CUIDADO Y LA GOBERNANZA COLABORATIVA

ROCÍO MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ
Universidad Pablo de Olavide

AMANDA GARRIDO CARRASCO
Universidad Pablo de Olavide

INMACULADA MONTÉRDEZ-SANTOS
Universidad Pablo de Olavide

INTRODUCCIÓN

La soledad no deseada se ha consolidado en las últimas dos décadas como uno de los desafíos sociales y sanitarios más significativos de las sociedades contemporáneas. Aunque se trata de una experiencia humana universal, su creciente prevalencia y los efectos asociados a ella han suscitado un interés creciente por parte de instituciones internacionales, responsables políticos y académicos de múltiples disciplinas. Informes recientes de la Organización Mundial de la Salud subrayan que la soledad constituye un determinante emergente de la salud física y mental (OMS, 2023), mientras que estudios en psicología social han señalado que la discrepancia entre las relaciones sociales deseadas y las realmente existentes constituye el núcleo conceptual del fenómeno (Cacioppo & Cacioppo, 2018). En esta línea, la soledad, entendida como una percepción subjetiva de carencia afectiva, se inserta en un entramado de factores estructurales que condicionan la posibilidad de establecer vínculos significativos, superando interpretaciones reduccionistas centradas exclusivamente en el plano emocional (Weiss, 1973). Esta

ampliación conceptual ha llevado a adoptar marcos analíticos que integran dimensiones psicológicas, sociales, territoriales, culturales y políticas.

Las transformaciones globales que han caracterizado el cambio de siglo, consolidación del capitalismo tardío, intensificación de procesos de individualización, reconfiguración de las estructuras familiares, urbanización acelerada, innovación tecnológica y flexibilización del mercado laboral, entre otros fenómenos, han modificado profundamente las formas en que las personas interactúan, se relacionan y construyen sentido comunitario. La sociología contemporánea ha conceptualizado estas transformaciones como procesos que, si bien promueven mayor autonomía individual, erosionan los soportes tradicionales de pertenencia y reciprocidad (Beck & Beck-Gernsheim, 2002; Bauman, 2003). A ello se suma la constatación de que la pérdida de capital social, entendido como redes, normas y confianza, ha impactado negativamente en la cohesión social (Putnam, 2000). En este sentido, la soledad no deseada puede interpretarse como una manifestación de la tensión entre un modelo de sociedad orientado a la autosuficiencia competitiva y la necesidad humana fundamental de conexión, apoyo y reconocimiento.

El envejecimiento demográfico constituye un factor central en la expansión de la soledad no deseada. El incremento sostenido de la esperanza de vida, la disminución de la natalidad y la diversificación de las trayectorias vitales han configurado sociedades donde el número de personas mayores que viven solas ha aumentado de forma significativa. Sin embargo, la literatura especializada insiste en que este fenómeno no debe analizarse únicamente desde la perspectiva de la edad (Victor & Pikhartova, 2020). Las personas mayores no constituyen un grupo homogéneo: sus experiencias de soledad están condicionadas por género, nivel educativo, ingresos, salud, trayectoria laboral y lugar de residencia (Dykstra, 2009). Las desigualdades acumuladas a lo largo del ciclo vital se intensifican en la vejez, afectando la accesibilidad a recursos comunitarios y la capacidad de participar en la vida social.

La fragmentación comunitaria es también un elemento explicativo clave. En áreas urbanas densamente pobladas, el anonimato, la movilidad y la falta de contacto cotidiano pueden generar experiencias de

aislamiento incluso en contextos con abundancia de servicios (Klinenberg, 2018). En zonas rurales, por el contrario, fenómenos como la despoblación, la reducción del transporte público y el cierre de servicios esenciales incrementan la vulnerabilidad social (Walsh et al., 2020). Estos contrastes territoriales subrayan la importancia del análisis espacial en el estudio de la soledad y refuerzan la necesidad de políticas públicas sensibles a las características locales.

En paralelo, la digitalización creciente de la vida cotidiana ha actuado como un factor ambivalente. Diversos estudios han mostrado que las tecnologías de la información facilitan nuevas formas de sociabilidad y el mantenimiento de vínculos a distancia (Ellison et al., 2011). Sin embargo, para determinados grupos, personas mayores, jóvenes en situación de precariedad o migrantes con limitaciones económicas entre otros, la brecha digital opera como un determinante de exclusión social (van Dijk, 2020). El diseño de servicios públicos digitalizados sin alternativas presenciales ha profundizado la desconexión social de quienes carecen de competencias o recursos tecnológicos. De este modo, la tecnología constituye un eje de desigualdad directamente relacionado con las experiencias de soledad.

La investigación contemporánea ha demostrado que la soledad está estrechamente vinculada con la salud física y emocional. Existe evidencia sólida que relaciona la soledad con ansiedad, depresión, deterioro cognitivo, enfermedades cardiovasculares y un mayor riesgo de mortalidad (Holt-Lunstad et al., 2015; Leigh-Hunt et al., 2017). Estos hallazgos han motivado que la soledad sea considerada un relevante determinante social de la salud. A nivel colectivo, la soledad representa un problema de cohesión social: sociedades caracterizadas por la pérdida de confianza y apoyo mutuo son más vulnerables a la polarización, el debilitamiento democrático y la disminución de la participación cívica (Delanty, 2018). De este modo, la soledad no deseada no solo afecta a quienes la experimentan, sino que constituye un indicador crítico de la calidad de la vida social.

Ante esta complejidad, el trabajo social se erige como disciplina clave para el análisis y la intervención. Su carácter interdisciplinar, su compromiso ético con la justicia social y su capacidad para integrar

dimensiones micro, meso y macro sitúan a la profesión como un agente estratégico en el diseño de políticas públicas destinadas a mitigar la soledad no deseada (Banks, 2020; Dominelli, 2019). El trabajo social cuenta con herramientas teóricas y metodológicas idóneas para comprender las causas profundas del fenómeno, intervenir en las experiencias individuales y fortalecer los vínculos comunitarios.

La ética del cuidado ofrece un marco particularmente relevante para repensar la intervención en soledad. Autoras como Tronto (2013) han destacado que la interdependencia constituye un principio estructural de la vida humana, en oposición a modelos sociales centrados en la autosuficiencia. Este enfoque sitúa la dignidad, el reconocimiento y el respeto como ejes de la acción profesional, evitando prácticas paternalistas y promoviendo comunidades cuidadoras sostenibles.

En coherencia con todo lo anterior, este capítulo se propone abordar la soledad no deseada desde un marco teórico amplio que permita comprender su complejidad multidimensional. Asimismo, analiza los aportes del trabajo social en la formulación de políticas públicas orientadas a este desafío y presenta una propuesta de intervención comunitaria con personas mayores, fundamentada en metodologías participativas y en la investigación-acción (Kemmis & McTaggart, 2005), con el fin de fortalecer redes sociales locales y promover el protagonismo de la comunidad.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el papel del trabajo social en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas a la prevención y mitigación de la soledad no deseada, desde un enfoque ético, comunitario e integral, incorporando el diseño y fundamentación de una experiencia práctica propuesta para su implementación.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir los principales enfoques conceptuales y teóricos sobre la soledad no deseada, con especial atención a sus dimensiones estructurales.
- Examinar el papel del trabajo social en la construcción de políticas públicas sensibles a los determinantes sociales del fenómeno.
- Identificar y sistematizar estrategias de intervención validadas por la literatura científica para reducir la soledad no deseada en población mayor.
- Presentar el diseño de un proyecto de intervención comunitaria basado en la investigación-acción y orientado al fortalecimiento de redes sociales.
- Analizar críticamente los resultados esperados y su potencial contribución a la cohesión social y a la mejora del bienestar subjetivo.
- Reflexionar sobre las implicaciones éticas, metodológicas y políticas del abordaje integral del fenómeno desde el trabajo social contemporáneo.

METODOLOGÍA

La metodología que sustenta esta investigación se concibe como un entramado reflexivo e interpretativo diseñado para abordar la soledad no deseada desde una perspectiva integral. Dado que el objetivo fundamental de este trabajo es vincular el análisis teórico con la intervención social centrada en personas mayores, se optó por un enfoque metodológico cualitativo, de naturaleza exploratoria, que permitiera captar la complejidad del fenómeno, así como las dinámicas relacionales, simbólicas y territoriales que lo atraviesan. La elección de este enfoque se fundamenta en la idea de que los métodos cualitativos ofrecen herramientas idóneas para profundizar en los significados subjetivos y en las experiencias vividas (Denzin & Lincoln, 2018; Flick, 2023). Si bien los

datos cuantitativos aportan una visión necesaria sobre prevalencias y perfiles sociodemográficos, carecen de la capacidad para desentrañar el sentido que las personas otorgan a sus relaciones, a sus trayectorias de vida y a los cambios sociales que las rodean. La soledad no deseada, en este sentido, constituye un fenómeno emocional, pero también socio-cultural, políticamente estructurado y económicamente condicionado (Cacioppo & Cacioppo, 2018; Holt-Lunstad, 2021). Por ello, el enfoque cualitativo permite acceder a los discursos, narrativas y significados que la estructuran.

En consonancia con este planteamiento, la metodología se inspira en la lógica de la investigación-acción participativa, dado que el propósito de la investigación no es únicamente analizar el fenómeno, sino también avanzar hacia la elaboración de propuestas de intervención aplicables al ámbito del trabajo social. La investigación-acción, en su tradición crítica y emancipadora, entiende a las personas participantes como agentes activos y no como meros objetos de estudio (Kemmis & McTaggart, 2005; McIntyre, 2008). Este enfoque promueve una construcción colectiva del conocimiento y una vinculación entre el análisis y la transformación social, contribuyendo a fortalecer la autonomía de los sujetos y a visibilizar sus saberes experienciales. Aunque en este trabajo la dimensión empírica no se desarrolla como una investigación aplicada en sentido estricto, su marco teórico y su propuesta de intervención se articulan siguiendo los principios metodológicos característicos de este enfoque, especialmente en lo relativo a la reflexión crítica, la participación y la orientación transformadora.

El diseño metodológico integra, asimismo, un proceso riguroso de revisión documental y análisis bibliográfico. Este análisis contempla literatura académica reciente procedente de disciplinas como sociología, psicología social, gerontología, salud pública y políticas sociales, así como informes institucionales elaborados por organismos internacionales, entidades gubernamentales y organizaciones del tercer sector. La revisión bibliográfica cumple la función de identificar patrones de problematización, comprender la evolución conceptual del término soledad no deseada y situar críticamente las principales perspectivas teóricas que han orientado las políticas públicas contemporáneas (Ayalon et

al., 2020; Fundación Pílares, 2022; OMS, 2021). En esta línea, el análisis documental se convierte en una herramienta para examinar los discursos predominantes, las líneas de intervención existentes y las tendencias emergentes en el campo de la gerontología social.

El trabajo metodológico incluye también la revisión analítica de intervenciones comunitarias desarrolladas en distintos territorios. Esta revisión se realiza con el fin de identificar modelos, prácticas y estrategias de trabajo social que han mostrado eficacia en la reducción de la soledad no deseada o en la promoción de redes comunitarias de apoyo. En este sentido, el análisis de estudios de caso constituye una fuente fundamental de aprendizaje, ya que permite integrar experiencias contrastadas y evaluar los mecanismos que facilitan o dificultan el impacto de las intervenciones (Buffel, Handler & Phillipson, 2019; Roe et al., 2021). La selección de estos casos se basa en criterios de relevancia metodológica, pertinencia contextual y rigor evaluativo. El examen detenido de programas implementados en ciudades europeas, iniciativas de acompañamiento intergeneracional y proyectos de dinamización comunitaria proporciona elementos valiosos para la construcción de la propuesta de intervención que se desarrolla más adelante.

Un aspecto relevante del enfoque metodológico es la incorporación de la ética del cuidado como lente analítica transversal. Este marco, más que una metodología en sentido estricto, orienta la forma de analizar los datos, interpretar la literatura y diseñar la propuesta de intervención. La ética del cuidado introduce la noción de interdependencia como fundamento metodológico, desafiando las perspectivas centradas únicamente en la autonomía individual (Tronto, 2013; Gilligan, 2015). Concebir la soledad desde la ética del cuidado implica prestar atención a los vínculos, a las reciprocidades y a los desequilibrios en la disponibilidad de apoyos sociales. Esta concepción transforma la comprensión del fenómeno y orienta la intervención hacia la creación de redes capaces de sostener la vida cotidiana de las personas en sus contextos.

El análisis metodológico se nutre, además, de un enfoque territorial que reconoce la importancia del espacio en la configuración de experiencias

de soledad. La literatura reciente en estudios urbanos y gerontología ambiental subraya que el entorno físico, la accesibilidad, los recursos y la planificación urbana influyen de manera significativa en la vulnerabilidad a la soledad (Lager et al., 2022; Buffel & Phillipson, 2016). Por ello, la metodología incluye la lectura de estudios urbanísticos, análisis de políticas municipales y revisión de iniciativas de planificación comunitaria orientadas a fomentar entornos amigables con las personas mayores, en consonancia con los modelos de “ciudades y comunidades amigables” promovidos por la OMS (2020). Esta integración interdisciplinar permite articular una propuesta de intervención ajustada a las realidades locales y sensible a las desigualdades territoriales.

Finalmente, la metodología se orienta hacia la transferencia práctica. El propósito de la investigación no es únicamente avanzar en la comprensión teórica de la soledad no deseada, sino también ofrecer herramientas que puedan ser utilizadas por profesionales del trabajo social. Por ello, la propuesta metodológica aspira a generar conocimiento aplicable y útil, evitando la distancia excesiva entre teoría y práctica. Esta orientación práctica se refleja en la construcción de un modelo de intervención que combina elementos de la investigación-acción, la pedagogía social y el enfoque comunitario (Freire, 2014; Martínez-Román & Montserrat, 2020), con el objetivo de ofrecer una propuesta que pueda adaptarse a diversos contextos profesionales.

RESULTADOS

Los resultados esperados a partir del análisis teórico y del diseño metodológico desarrollado permiten comprender la soledad no deseada como un fenómeno multidimensional atravesado por factores estructurales, relacionales y subjetivos que configuran experiencias profundamente heterogéneas. La revisión bibliográfica y el examen comparado de estudios de caso revelan que la soledad no puede ser analizada únicamente como un estado emocional individual, sino como el resultado de procesos históricos de transformación social que han alterado las dinámicas comunitarias, la organización institucional del

cuidado y las condiciones materiales de vida, especialmente entre las personas mayores (Ayalon et al., 2020; Cacioppo & Cacioppo, 2018). Esta constatación constituye el primer resultado significativo: la necesidad de desplazar el foco de la intervención desde el individuo hacia las estructuras, los entornos y los sistemas de relación que moldean las posibilidades de conexión social (Holt-Lunstad, 2021; Victor & Pikhartova, 2020).

En consonancia con este planteamiento, emerge un segundo resultado clave: la evidencia acumulada demuestra que la soledad no deseada se intensifica en contextos donde las redes sociales se encuentran debilitadas, donde prevalecen dinámicas de aislamiento residencial, donde las políticas públicas presentan lagunas en la provisión de apoyos comunitarios y donde las desigualdades socioeconómicas condicionan diferencialmente las oportunidades de participación social (Dean & Churchill, 2022; Ponce & Rowe, 2021). La literatura coincide en señalar que los factores de riesgo asociados a la soledad siguen patrones determinados por clase social, género, nivel educativo, salud, capacidad económica, territorio y disponibilidad de servicios de proximidad (ONS, 2022; Rodríguez-Blázquez et al., 2021). Este hallazgo cuestiona profundamente las narrativas individualizantes que responsabilizan a las personas de su situación y subraya la necesidad de estrategias de intervención basadas en la justicia social y la equidad (Walsh et al., 2021).

Un tercer resultado destacable se deriva del análisis de programas comunitarios orientados a disminuir la soledad. Los estudios revisados muestran que las intervenciones basadas en la participación social, la dinamización comunitaria, el apoyo intergeneracional y el fortalecimiento de redes vecinales producen efectos positivos sostenibles cuando se implementan mediante procesos colaborativos y contextualizados territorialmente (Buffel, Handler & Phillipson, 2019; Roe et al., 2021). La evidencia disponible identifica que los enfoques centrados exclusivamente en actividades recreativas o talleres puntuales suelen tener un impacto limitado si no se insertan en estrategias amplias que promuevan vínculos estables, sentimiento de pertenencia y continuidad en el tiempo (Gardiner et al., 2018; Kharicha et al., 2021). Este hallazgo justifica la propuesta metodológica-acción presentada en

este capítulo, basada en el trabajo en red, la participación activa de los residentes y el desarrollo de espacios de encuentro significativos.

La sistematización de los estudios de caso también permite identificar resultados relacionados con la importancia de la gobernanza colaborativa. La experiencia acumulada por municipios europeos que han puesto en marcha políticas locales contra la soledad indica que la coordinación entre administraciones, entidades comunitarias y ciudadanía genera impactos más robustos y sostenibles que las intervenciones aisladas (Reed et al., 2020; OECD, 2021). Los resultados muestran que las políticas transversales respaldadas por estructuras institucionales sólidas y financiación estable permiten consolidar entornos sociales inclusivos, resilientes y orientados a la cooperación, contribuyendo indirectamente a la reducción de la soledad no deseada (Local Government Association, 2020).

Otro resultado fundamental es la identificación de la ética del cuidado como eje vertebrador en la formulación de políticas sensibles a las necesidades de las personas mayores. La literatura reciente subraya que los modelos de intervención basados en el cuidado relacional, la interdependencia y la responsabilidad compartida generan mayores niveles de bienestar emocional, percepción de apoyo social y participación activa en la comunidad (Tronto, 2013; Gilligan, 2015; Sevenhuijsen, 2020). Este enfoque adquiere relevancia en sociedades marcadas por la fragmentación relacional y el debilitamiento de los sistemas tradicionales de apoyo derivado de transformaciones socioeconómicas rápidas (Buch, 2018). Los resultados evidencian que incorporar la ética del cuidado en el diseño de políticas permite reconceptualizar la soledad más allá de su dimensión clínica, situándola en el entramado relacional que sostiene la vida cotidiana.

La revisión documental revela, asimismo, resultados que permiten comprender el papel crucial del territorio en la configuración de experiencias de soledad. El análisis comparado de estudios urbanos muestra que las características del entorno físico, la calidad y accesibilidad de los espacios públicos, la movilidad, la densidad residencial y la existencia de tejido asociativo influyen directamente en la posibilidad de establecer relaciones significativas (Buffel &

Phillipson, 2016; Lager et al., 2022). Los entornos urbanos densos pero poco cohesionados, los barrios con escasas redes asociativas o aquellos afectados por procesos de gentrificación presentan mayores índices de soledad no deseada (Rogers et al., 2021). En cambio, las comunidades con estructuras participativas consolidadas tienden a desarrollar vínculos más fuertes y resilientes. Este resultado sostiene la importancia del enfoque territorial propuestas metodológicamente y justifica el uso de estrategias vinculadas al urbanismo social y a los entornos amigables con las personas mayores (OMS, 2020).

Los resultados esperados del proyecto de intervención propuesto se alinean con los hallazgos de la literatura revisada. En primer lugar, se anticipa una mejora significativa en la salud emocional y psicológica de las personas participantes, especialmente de aquellas con trayectorias prolongadas de aislamiento social. La creación de espacios de encuentro, la puesta en marcha de talleres intergeneracionales y la participación en actividades comunitarias se identifican como factores facilitadores del bienestar emocional, la autoestima y la percepción de apoyo social (Haslam et al., 2018; Yang et al., 2023). En segundo lugar, se prevé un fortalecimiento del tejido comunitario evidenciado en la revitalización del asociacionismo local, el aumento de la participación ciudadana y la consolidación de redes de apoyo mutuo. Este fortalecimiento constituye un indicador clave del impacto comunitario, en tanto contribuye a generar entornos sociales más inclusivos, protectores y sostenibles (Kobayashi et al., 2022).

En tercer lugar, se espera que el proyecto genere un efecto multiplicador que trascienda a sus participantes directos. La dinamización de espacios públicos, la reactivación de redes comunitarias y la sensibilización sobre la importancia de prevenir la soledad no deseada pueden producir transformaciones más amplias en el ecosistema social del territorio. Este efecto multiplicador es coherente con estudios que demuestran que las iniciativas comunitarias, cuando están integradas en la vida social local, tienden a expandirse generando nuevas oportunidades de cooperación y cohesión (Bagnall et al., 2020).

Asimismo, se anticipa que la implementación del proyecto proporcione evidencia cualitativa útil para la toma de decisiones en políticas

públicas. La recogida sistemática de experiencias, percepciones y valoraciones de los participantes permitirá enriquecer el diseño de estrategias institucionales más ajustadas a las necesidades reales de las personas mayores, contribuyendo al diseño de políticas basadas en evidencia cualitativa contextualizada (Walsh et al., 2019).

Finalmente, la integración de la ética del cuidado, la gobernanza colaborativa y la perspectiva territorial en la intervención permite prever resultados vinculados al fortalecimiento del sentido de pertenencia y de la confianza comunitaria. La literatura señala que el sentido de pertenencia se construye a partir de la participación activa en espacios donde se reconoce la diversidad, se promueve la igualdad y se legitiman las voces de las personas mayores (Rosenberg et al., 2021). El fortalecimiento de la confianza, tanto en las redes comunitarias como en las instituciones públicas, se considera un resultado decisivo para avanzar hacia políticas sociales sostenibles que aborden la soledad no deseada desde una perspectiva estructural.

DISCUSIÓN

Tras el análisis de los resultados, podemos situar la soledad no deseada como un fenómeno social cuya creciente visibilidad ha ido acompañada de un proceso de problematización complejo y plural. Este proceso ha sido impulsado tanto por organismos internacionales como por instituciones científicas, entidades del tercer sector y la experiencia directa de las comunidades afectadas (Comisión Europea, 2023; OMS, 2023). La soledad se ha consolidado así como un objeto de interés público que interpela diversas dimensiones de la vida social, económica y política, exigiendo respuestas integrales, sostenibles y éticamente fundamentadas (Holt-Lunstad, 2021; Victor & Pikhartova, 2020).

Un primer aspecto clave a abordar es la tensión persistente entre enfoques individualizados y enfoques estructurales. La literatura contemporánea evidencia que, aunque las percepciones individuales influyen en la vivencia de la soledad, los determinantes sociales, territoriales y políticos son elementos centrales (Cacioppo & Cacioppo, 2018; Ayalon et al., 2020). Sin embargo, en numerosos contextos,

especialmente en discursos mediáticos y en intervenciones institucionales de corte asistencialista, se continúa atribuyendo la responsabilidad de la soledad a los individuos, interpretándola como un déficit personal o social, lo que contribuye a invisibilizar desigualdades estructurales como la precarización de las redes comunitarias o la insuficiencia de servicios de proximidad (Walsh et al., 2021; Ponce & Rowe, 2021). Este desplazamiento de responsabilidades ha sido ampliamente analizado por enfoques críticos que denuncian la privatización de los riesgos sociales en el marco del neoliberalismo (Brown, 2019; Powell & Edwards, 2021).

En este sentido, la discusión exige reconocer que la soledad no deseada constituye un síntoma de transformaciones más amplias relacionadas con procesos de individualización, mercantilización de la vida cotidiana y segmentación residencial. La erosión de los vínculos comunitarios y la presión sobre los modelos tradicionales de cuidado derivan de dinámicas políticas y económicas que han debilitado los sistemas públicos de bienestar (Buch, 2018; Tronto, 2013). La literatura subraya que estas transformaciones no son accidentales, sino que responden a marcos ideológicos que desplazan las responsabilidades de cuidado hacia las familias y los individuos, especialmente hacia las mujeres, lo que profundiza desigualdades de género y edad (Sevenhuijsen, 2020; Fraser, 2016). Considerar la soledad como un fenómeno político permite comprender que su mitigación requiere reactivar la centralidad del Estado social en la garantía de derechos y en la promoción de políticas comunitarias sólidas (OECD, 2021).

Un segundo eje relevante a analizar se relaciona con el papel de las ciudades como escenarios privilegiados de la soledad contemporánea. La urbanización acelerada, los cambios en los patrones de movilidad y la redefinición del uso del espacio público han generado territorios fragmentados caracterizados por dinámicas de anonimato y ritmos vitales acelerados (Buffel & Phillipson, 2016; Rogers et al., 2021). La literatura coincide en que el urbanismo puede constituir tanto un factor de protección como un factor de riesgo, dependiendo de la calidad de los espacios públicos y de la accesibilidad a servicios de proximidad (Lager et al., 2022; WHO, 2020). Esta constatación invita a reflexionar

sobre la urgencia de desarrollar políticas urbanas inclusivas que reconozcan el envejecimiento como un proceso colectivo, y no únicamente biológico o individual (Plouffe & Kalache, 2010).

En este marco adquiere especial relevancia el debate sobre los entornos amigables con las personas mayores y el urbanismo comunitario. Los estudios muestran que espacios públicos accesibles, dotados de áreas verdes, bancos adecuados, itinerarios peatonales seguros y actividades culturales descentralizadas contribuyen a reducir la soledad y fomentan la participación social (Buffel, Handler & Phillipson, 2019). Estas prácticas deben ser entendidas como parte de un proyecto de ciudad comprometido con la cohesión comunitaria. El trabajo social, en sus dimensiones micro, meso y macro, desempeña un papel fundamental en este proceso actuando como mediador, facilitador y promotor de participación (Lundgren & Svedberg, 2021).

Los resultados también ponen de relieve la importancia de integrar la ética del cuidado en las políticas públicas. La ética del cuidado, tal como ha sido desarrollada por autoras como Gilligan (2015) o Tronto (2013), enfatiza la interdependencia humana y reinterpreta la autonomía como un proceso relacional. Este enfoque permite concebir la soledad no deseada como una ruptura de los circuitos sociales de reconocimiento y apoyo, más que como un problema psicológico individual. Desde esta perspectiva, las políticas públicas deben reconocer que todas las personas dependen de redes formales e informales de cuidado, cuya fortaleza constituye una responsabilidad social colectiva (Sevenhuijsen, 2020; Barnes, 2022).

El análisis invita a considerar también la dimensión ética y política del cuidado comunitario. Este no se limita a la distribución corresponsable de tareas, sino que implica la construcción de subjetividades solidarias, relaciones recíprocas y estructuras sociales que sostienen la vida en común (Bagnall et al., 2020). En consecuencia, la intervención social debe orientarse no solo hacia el acompañamiento individual, sino hacia la construcción de comunidades capaces de regenerar vínculos y sostener redes de ayuda mutua. La metodología presentada en este capítulo, basada en la investigación-acción participativa, se alinea con esta perspectiva al proponer procesos de co-creación que transforman el

contexto social y no solo a las personas implicadas (Reason & Bradbury, 2013).

Otro aspecto esencial es la relevancia de la gobernanza colaborativa como mecanismo para aumentar la eficacia de las políticas contra la soledad. La evidencia muestra que los programas más exitosos son aquellos que articulan la colaboración entre administraciones públicas, servicios sociales, centros de salud, asociaciones vecinales, universidades y ciudadanía (Reed et al., 2020; Local Government Association, 2020). La gobernanza colaborativa favorece la complementariedad de recursos, genera legitimidad social y consolida el compromiso comunitario, convirtiéndose en una estrategia adecuada para abordar fenómenos multifactoriales como la soledad (Ansell & Gash, 2018).

En paralelo, la discusión subraya la necesidad de fortalecer la evaluación cualitativa en los programas de intervención. Aunque los indicadores cuantitativos son necesarios, no son suficientes para captar cambios subjetivos profundos como el sentido de pertenencia, la confianza o la calidad de los vínculos comunitarios (Haslam et al., 2018). La evaluación cualitativa permite comprender estos procesos y adaptar las intervenciones a las especificidades locales, reconociendo que no existen soluciones universales (Walsh et al., 2019).

También se abordan las implicaciones metodológicas de la investigación-acción participativa. Este enfoque desafía la investigación tradicional al situar a las personas mayores como co-creadoras del proceso. Estudios recientes demuestran que la participación activa de las personas mayores favorece el empoderamiento, el reconocimiento social y la creatividad en la generación de soluciones contextualizadas (Freire, 2019; Manzo & Brightbill, 2020). No obstante, la literatura advierte sobre retos asociados a este enfoque, como los tiempos prolongados, las demandas formativas y las tensiones derivadas de los procesos democráticos (Cook, 2020).

Un elemento adicional en la discusión es el papel del trabajo social como disciplina estratégica. Su base ética, centrada en la justicia social, la dignidad humana y la autodeterminación, lo sitúa en una posición privilegiada para articular respuestas integrales frente a la soledad

(IFSW, 2018). El trabajo social posee herramientas orientadas a dinamizar redes, fortalecer vínculos y promover procesos comunitarios, funciones esenciales para abordar un fenómeno relacional y estructural como la soledad (Lundgren & Svedberg, 2021).

Finalmente, esta investigación abre líneas de reflexión sobre la necesidad de avanzar hacia modelos integrales de políticas públicas que superen la fragmentación sectorial. La soledad no deseada requiere respuestas que articulen salud, servicios sociales, políticas urbanas, educación, cultura, tecnología y participación ciudadana (OECD, 2021). La construcción de marcos nacionales y locales que reconozcan la soledad como fenómeno estructural constituye un desafío técnico y político, pero también una oportunidad para avanzar hacia comunidades más cuidadoras, solidarias y cohesionadas.

CONCLUSIONES

La reflexión final que emerge del análisis teórico, metodológico y aplicado desarrollado en este capítulo permite afirmar que la soledad no deseada constituye un desafío multidimensional cuya profundización exige abordajes complejos, sostenidos y éticamente fundamentados. La evidencia revisada y el estudio de caso propuesto muestran que no estamos ante un fenómeno meramente relacional o afectivo, sino frente a un entramado de desigualdades sociales, transformaciones demográficas, reconfiguraciones urbanas y mutaciones culturales que inciden en la manera en que las personas construyen y mantienen vínculos significativos (Cacioppo & Cacioppo, 2018; Klinenberg, 2018). En este sentido, la soledad no deseada debe ser entendida como un síntoma y, a la vez, como un indicador de la fragilidad de los sistemas de protección social y de la insuficiencia de los marcos de convivencia comunitaria contemporáneos (Hawkey & Capitanio, 2015).

La revisión de la literatura internacional evidencia que la soledad no deseada ha adquirido un reconocimiento progresivo como problema de salud pública, especialmente a partir del consenso institucional generado por organismos como la OMS, la Comisión Europea y diversas agencias nacionales que han incorporado este fenómeno en sus agendas

estratégicas (World Health Organization, 2021; European Commission, 2023). La consolidación de esta mirada ha permitido transitar desde enfoques exclusivamente psicológicos hacia una comprensión social y estructural, donde la vulnerabilidad relacional se vincula con factores como el envejecimiento poblacional, la precariedad económica, la digitalización de la vida cotidiana, el debilitamiento de la participación ciudadana y la erosión del capital social (Putnam, 2020; Twenge, 2023).

En este marco, el trabajo social emerge como un campo disciplinar y profesional con especial capacidad para articular respuestas integrales. Su enfoque centrado en derechos, su tradición de intervención comunitaria y su capacidad para mediar entre niveles micro, meso y macro sitúan a esta disciplina en un lugar privilegiado para impulsar políticas públicas innovadoras (IFSW, 2018). La ética del cuidado, dimensión transversal en la práctica del trabajo social, provee además un marco normativo que orienta la acción hacia la dignidad, la responsabilidad colectiva y la promoción del bienestar relacional (Tronto, 2013). Esta perspectiva no solo interpela a los profesionales, sino que convoca a instituciones públicas, entidades privadas, organizaciones comunitarias y ciudadanía en general a asumir la corresponsabilidad en la construcción de vínculos sociales más sólidos.

Las conclusiones derivadas del proyecto de intervención comunitaria propuesto refuerzan esta visión al mostrar que la mitigación de la soledad no deseada requiere procesos participativos, sostenidos y adaptativos. La experiencia evidencia que la combinación de diagnósticos sociales contextualizados, estrategias de trabajo en red y dinámicas intergeneracionales facilita la creación de espacios de encuentro significativos y contribuye a reconstruir el tejido comunitario (Buffel, Handler & Phillipson, 2019). Estos resultados se inscriben en un enfoque de gobernanza colaborativa que permite superar intervenciones aisladas o asistenciales y avanzar hacia modelos ecosistémicos que integren políticas urbanas, sanitarias, educativas, culturales y sociales (Ansell & Gash, 2008).

Un hallazgo central es que los procesos de intervención deben considerar la diversidad interna del colectivo de personas mayores y evitar aproximaciones homogéneas o estandarizadas. Las trayectorias vitales,

los recursos disponibles, los niveles de fragilidad, las redes familiares y comunitarias, así como las experiencias previas de participación social condicionan tanto la vivencia de la soledad como la receptividad ante las iniciativas propuestas (Walsh et al., 2021). En consecuencia, el diseño de políticas públicas debe incorporar mecanismos flexibles que permitan la adecuación de los programas a los contextos específicos, sin renunciar a la coherencia estratégica ni a la garantía de derechos.

Asimismo, resulta importante resaltar la importancia del enfoque interseccional como principio orientador. La soledad no deseada se expresa de manera diferenciada en función de variables como el género, la clase social, el origen migrante, la ruralidad, la diversidad funcional o la orientación sexual. Estas dimensiones configuran desigualdades que se entrecruzan y amplifican los riesgos de aislamiento (Calvo et al., 2022; Ní Léime & Ogg, 2019). Por ello, las intervenciones deben atender no solo a la dimensión relacional, sino también a las condiciones materiales que limitan la capacidad de las personas para participar activamente en la vida comunitaria. En este sentido, políticas de movilidad, accesibilidad digital, vivienda adecuada, servicios de proximidad y cultura inclusiva son componentes esenciales de un enfoque integral (Petersen et al., 2020).

Finalmente, el capítulo reafirma que la lucha contra la soledad no deseada se enmarca en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en lo referido a salud y bienestar, reducción de desigualdades y construcción de comunidades inclusivas y sostenibles. La Agenda 2030 proporciona un horizonte ético y político que invita a situar esta problemática como un indicador clave del progreso social (United Nations, 2015). La intervención social, sustentada en modelos participativos y de cooperación interinstitucional, puede contribuir significativamente a avanzar en este camino, siempre que cuente con apoyo político, recursos adecuados y un compromiso sostenido con la evaluación y la innovación.

En conjunto, podemos concluir que la soledad no deseada no puede abordarse desde soluciones fragmentadas o temporales, sino que requiere estrategias estructurales, corresponsables y sostenidas, donde el trabajo social desempeña un rol insustituible como mediador,

facilitador y agente de transformación comunitaria. La consolidación de políticas públicas orientadas a su prevención y mitigación constituye, en consecuencia, una oportunidad para avanzar hacia sociedades más equitativas, cuidadoras y cohesionadas, capaces de reconocer la interdependencia como fundamento de la vida social y del bienestar colectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Buffel, T., Handler, S., & Phillipson, C. (2019). *Age-Friendly Cities and Communities: A Global Perspective*. Policy Press.
- Cacioppo, J. T., & Cacioppo, S. (2018). *Loneliness: Human Nature and the Need for Social Connection*. W.W. Norton.
- Calvo, M., Carbonero, D., & Martínez, F. (2022). Desigualdades interseccionales en la vejez y vulnerabilidad social. *Revista Española de Sociología*, 31(3).
- European Commission. (2023). *Loneliness in the EU: Public Health and Social Challenge*. Brussels.
- Hawkley, L. C., & Capitanio, J. (2015). Perceived social isolation, evolutionary fitness and health outcomes. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 370, 20140114. <https://doi.org/10.1098/rstb.2014.0114>
- International Federation of Social Workers (IFSW). (2018). *Global Social Work Statement of Ethical Principles*. IFSW.
- Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality*. Crown.
- Ní Léime, Á., & Ogg, J. (2019). *Gender, ageing and extended working lives*. Springer.
- Petersen, J., Kaye, J., Jacobs, P., & Quinones, A. (2020). Mobility, ageing and social participation. *Gerontologist*, 60(5), 834–845. <https://doi.org/10.1093/geront/gnaa042>
- Putnam, R. (2020). *The Upswing: How America Came Together a Century Ago and How We Can Do It Again*. Simon & Schuster.
- Tronto, J. (2013). *Caring Democracy: Markets, Equality and Justice*. NYU Press.
- Twenge, J. (2023). *Generations: The real differences between Gen Z, Millennials, Gen X, Boomers, and Silents*. Atria.

- United Nations. (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://bit.ly/48DoqZD>
- Walsh, K., Scharf, T., & Keating, N. (2021). Social exclusion in later life. *International Journal of Ageing and Later Life*, 15(2), 11–42. <https://doi.org/10.3384/ijal.1652-8670.29351>
- World Health Organization. (2021). Social isolation and loneliness among older people: Advocacy brief. WHO.
- World Health Organization. (2023). Mental health and well-being: Social determinants. <https://bit.ly/48r2vUh>

SECCIÓN V.

GOBERNANZA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE
CUENTAS

EL I PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO EN ESPAÑA (2024-2027): EVALUACIÓN DE PROPUESTAS Y RETOS DE FUTURO

JORDI XUCLÀ
Universidad Abad Oliba CEU

1. INTRODUCCIÓN

Esta investigación analiza críticamente el I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados (2024–2027) y sus cinco ejes: transparencia, participación ciudadana, integridad y rendición de cuentas, sensibilización y formación, y gobernanza. El estudio incorpora una comparación con experiencias de otros parlamentos europeos y sostiene que el Plan representa un avance significativo tras años de advertencias internacionales sobre las carencias del Parlamento español en materia de apertura institucional.

En las democracias contemporáneas, la legitimidad de los parlamentos depende cada vez más de su capacidad para actuar con transparencia y habilitar canales efectivos de participación ciudadana. En este marco, el concepto de Parlamento Abierto ha adquirido relevancia académica y política como elemento de modernización legislativa (Leston-Bandeira, 2016). Procedente del paradigma del Gobierno Abierto, busca reforzar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en un contexto de gobernanza más colaborativa.

La Alianza para el Gobierno Abierto, creada en 2011, ha promovido la incorporación de estos principios en los parlamentos y ha impulsado reformas en un contexto general de desafección política. La posición internacional de España se ha visto condicionada por las evaluaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, que entre 2018 y

2023 identificó deficiencias como la falta de regulación de los grupos de interés y la limitada publicidad de agendas y declaraciones patrimoniales.

La Ley 19/2013 de transparencia supuso un primer marco normativo estatal, aunque su aplicación en las Cortes Generales ha sido parcial (Villoria, 2015). Posteriormente, el Código de Conducta de 2019 introdujo obligaciones éticas y criterios de publicidad, y la Ley 2/2023 reforzó los sistemas internos de integridad institucional. Pese a estos avances, el contexto político español continúa marcado por una elevada polarización y dinámicas que dificultan la consolidación de políticas estables de apertura parlamentaria (Peña-López, 2017; Innerarity y Colomina, 2020).

El Plan de Parlamento Abierto es la primera estrategia integral destinada a ordenar y ampliar las políticas de apertura del Congreso. Opera también como respuesta a las recomendaciones y críticas internacionales. Este capítulo examina su contenido, su alcance y sus principales desafíos, evaluando su contribución a la modernización del funcionamiento parlamentario y al fortalecimiento de la legitimidad democrática ante la ciudadanía.

2. MARCO TEÓRICO: EL PARADIGMA DEL GOBIERNO ABIERTO

El concepto de Parlamento Abierto se enmarca en la idea más amplia del Gobierno Abierto el cual propone una transformación profunda de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía basada en tres principios: transparencia, participación y rendición de cuentas. Este paradigma surge como una respuesta institucional ante la creciente desafección política y el cuestionamiento de la legitimidad de los sistemas democráticos tradicionales. En un momento histórico en el que algunos consideran que estamos ante la aniquilación de la democracia “a fuego lento”, se considera indispensable tomar medidas para acercar la democracia a las demandas de la ciudadanía.

La transparencia legislativa representa el primer pilar del Parlamento Abierto y supone garantizar el acceso público a información detallada sobre las actividades parlamentarias, incluyendo iniciativas

legislativas, debates, votaciones, interacción con grupos de interés y actividades individuales de los legisladores (Leston-Bandeira & Thompson, 2018). La transparencia no solo facilita la fiscalización ciudadana, sino que también mejora la calidad democrática al reducir la asimetría de información entre representantes y representados (Grimmelikhuisen & Welch, 2012).

La participación ciudadana, el segundo pilar, implica involucrar activamente a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos legislativos, fortaleciendo la legitimidad democrática mediante prácticas deliberativas que superen la mera consulta formal (Nabatchi & Leighninger, 2015). La participación busca generar espacios para que la sociedad civil pueda influir en la agenda legislativa y en la formulación de políticas públicas, complementando los mecanismos representativos tradicionales democracia representativa con formas innovadoras de gobernanza colaborativa (Pascal, 2022, Fung, 2006).

La rendición de cuentas, como tercer pilar, exige que los representantes públicos respondan de forma clara y efectiva por sus decisiones y acciones ante la ciudadanía (Schedler, 1999). En el contexto parlamentario, esto se traduce en la necesidad de establecer mecanismos institucionales que permitan una evaluación permanente del trabajo de los legisladores y del parlamento en su conjunto, asegurando una responsabilidad política efectiva y una ética pública evaluable (Philp, 2009).

La innovación institucional atraviesa de manera transversal estos pilares, promoviendo la adopción de tecnologías digitales para facilitar y mejorar la interacción entre ciudadanía y representantes, optimizando procesos internos y externos en la institución parlamentaria (Gil-García & Pardo, 2005). La digitalización parlamentaria no es simplemente una técnica de trabajo y relación, sino que es un instrumento altamente útil para desarrollar una democracia más eficaz y de alto estándares.

Debemos entender, pues, el Parlamento Abierto no solo como una serie de medidas sino como una transformación integral y abierta en la gestión de los asuntos parlamentarios. Para hacerlo efectivo, se requiere una voluntad política clara y una reorganización de gran alcance.

3. DE LAS CRÍTICAS DEL CONSEJO DE EUROPA A LA RECONDUCCIÓN INSTITUCIONAL Y LAS LEYES DE TRANSPARENCIA

En los últimos quince años, el Parlamento español ha sido objeto de una intensa vigilancia internacional en materia de transparencia e integridad por parte del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa. Sus evaluaciones de 2013, 2018 y 2023 destacaron deficiencias persistentes: ausencia de una regulación efectiva de los grupos de interés, limitada publicidad de agendas y declaraciones de bienes y falta de mecanismos independientes de supervisión ética (GRECO, 2013; 2018; 2023).

El informe de 2018 identificó, entre otras cuestiones, que el Parlamento español no disponía de un registro público de actividades de lobby, ni de controles eficaces sobre los conflictos de intereses de los diputados. Tampoco había sistemas claros para controlar sus relaciones externas y su patrimonio.

La aprobación del Código de Conducta de 2019 y de la Ley 2/2023, sobre protección de denunciantes, introdujo mejoras en materia de integridad (Boix-Palop, 2023), pero GRECO señaló en 2023 que gran parte de sus recomendaciones seguía pendiente, especialmente en transparencia patrimonial, registro obligatorio de lobbies y control externo.

El informe *Preventing corruption and promoting integrity in central governments and law enforcement agencies* (2023) calificó la situación española como “globalmente insatisfactoria”, destacando tres déficits: la falta de supervisión externa independiente, la escasa trazabilidad de las relaciones con grupos de presión y la ausencia de procedimientos sistemáticos de participación ciudadana. La presión de GRECO y de determinados sectores de la sociedad civil impulsó al Congreso de los Diputados a buscar una respuesta integral. No sin grandes demoras. De hecho, la lenta adopción de medidas de transparencia y participación en el sistema institucional español, la repetición de elecciones en 2019 y la pandemia de COVID en 2020 explica, en parte, el retraso en la configuración de estrategias de Parlamento Abierto.

La Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno estableció un marco inicial para la apertura institucional, aunque con un alcance limitado respecto al poder legislativo, especialmente en materia de publicidad de la actividad parlamentaria y regulación de los grupos de interés (Villoria & Ramírez-Alujas, 2013). Posteriormente, el Congreso incorporó mecanismos internos como el Código de Conducta de 2019, orientado a reforzar la integridad y prevenir conflictos de interés, aunque sin desarrollar un enfoque sistemático de participación ciudadana ni de rendición de cuentas. La Ley 2/2023 supuso un avance significativo al imponer la adaptación de los canales internos de denuncia y reforzar la protección a quienes informan sobre infracciones normativas, constituyendo un nuevo paso en la consolidación de un marco institucional más exigente en materia de integridad.

En este contexto, el I Plan de Parlamento Abierto (2024–2027) surge como respuesta directa a las observaciones del Consejo de Europa y como intento de reconstruir la imagen institucional (Innerarity & Colomina, 2020). El Plan busca establecer pautas estables de apertura, en contraste con las iniciativas limitadas del Senado y los parlamentos autonómicos (López Hernández, 2024; López-Alonso & Díez-Garrido, 2025). Según estos últimos autores, el Congreso muestra mayores avances que el Senado presentando la comparativa desigualdades significativas en la actualización, exhaustividad y precisión de la información publicada.

4. LA EVOLUCIÓN DE LA CULTURA POLÍTICA Y LAS PROPUESTAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La transición democrática española consolidó una estructura parlamentaria con rasgos institucionales tradicionales, centrados principalmente en mecanismos de representación formal, pero con limitadas herramientas efectivas de apertura hacia la ciudadanía (Colomer, 1998; Vallès, 2012). Ello tiene su explicación histórica y se debe poner en el contexto de la salida de un periodo de cuatro décadas de dictadura. El poder constituyente optó por un sistema electoral proporcional en listas cerradas que reforzaba la consolidación de un sistema de partidos políticos relativamente reducido y que desincentivaba la formación de

partidos políticos de ámbito territorial local. Este debate ya se suscitó en el debate y votación de la Ley para la Reforma Política aprobada por las Cortes franquistas en noviembre de 1976 y que dio paso a la celebración de las primeras elecciones democráticas en junio de 1977. España no celebraba elecciones democráticas desde las últimas elecciones parlamentarias de 1933. La cultura política de la transición a la democracia apostó claramente por la consolidación de un sistema de partidos fuerte para poder identificar unos cuantos actores políticos que pudieran llevar a cabo la alternancia en el poder, desarrollar marcos estables y articular coaliciones parlamentarias o de gobierno. Esta cultura política ha sido predominante en España desde 1977 hasta 2015 cuando la crisis económica fue la base para el surgimiento de manifestaciones de crítica hacia el sistema político: los “indignados”, el campamento en mayo de 2015 en la Puerta del Sol de Madrid, y posteriormente el nacimiento de ofertas políticas presentadas como “la nueva política”. Podemos y Ciudadanos fueron los dos partidos que encarnaron la impugnación al sistema predominante de partidos y abrieron varios debates sobre transparencia y dación de cuentas. Este discurso regenerador acabó impregnando al conjunto del arco parlamentario que incorporó a su agenda política las exigencias de mayor transparencia y control de la actividad legislativa y el desempeño de los parlamentarios.

En este contexto, el Código de Conducta de las Cortes Generales aprobado en 2019 supuso, como ya se ha apuntado, un avance normativo en la gestión ética y la transparencia de las actividades parlamentarias, incluyendo la regulación explícita de las agendas parlamentarias y los conflictos de interés. A ello se debe sumar la reciente promulgación de la Ley 2/2023, ya mencionada, y que protege a denunciantes e impulsa la integridad institucional. Representa otro paso significativo en la consolidación de un marco normativo orientado hacia una mayor rendición de cuentas parlamentaria (Boix-Palop, 2023).

El impulso regenerador ha sufrido algunos frenos en el marco de la presente legislatura parlamentaria española (2023-...) altamente polarizada, lo que dificulta el encuentro de acuerdos de amplio espectro. A ello se debe añadir que algunos consensos básicos en la vida parlamentaria española sobre la dignificación de la labor parlamentaria se han

visto bajo presión y fuerte erosión como forma de oposición y desgaste a la actual mayoría de gobierno. Resultará difícil reconstruir algunos de estos consensos una vez se han vertido críticas demagógicas en el coste de los viajes internacionales o los gastos de funcionamiento de los grupos parlamentarios. Todo ello queda muy lejos del buen tono parlamentario en el que se levantaron algunos de los mejores consensos y legislaciones del actual periodo democrático.

La tramitación del Pla Parlamento Abierto ha resultado rápido en comparación con los tiempos parlamentarios habituales: el 16 de enero de 2025 la Mesa estudió una Propuesta de contenido elaborada por la Secretaría General del Congreso. Se abrió un periodo de aportaciones que terminó el día 30 del mismo mes. Finalmente, el 26 de marzo de 2025 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Plan definitivo que había sido aprobado por la Mesa del Congreso el 18 de marzo. Una tramitación acelerada por los tiempos habituales en el parlamento.

Tres grupos parlamentarios presentaron propuestas de mejora del Plan inicial elaborado por la Secretaría General del Congreso. Las aportaciones de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y Plurinacional Sumar al I Plan de Parlamento Abierto del Congreso se estructuran en torno a los ejes de transparencia, participación, integridad y rendición de cuentas, así como formación.

El Grupo Parlamentario Socialista destacó la necesidad de mejorar la transparencia del procedimiento legislativo y la accesibilidad a la información parlamentaria. Propuso publicar enmiendas transaccionales y votaciones nominales, optimizar la página web y facilitar el acceso a documentos básicos. También planteó incorporar la huella normativa, regular los grupos de interés con un régimen sancionador y mantener accesibles las declaraciones de bienes de los diputados que cesaran en su cargo.

El Grupo Parlamentario Popular presentó propuestas orientadas a reforzar la publicidad y sistematización documental: una ficha pública de huella legislativa, la publicación íntegra de enmiendas y dossiers, mayor accesibilidad a actas y Diarios de Sesiones, y una reorganización del portal de transparencia. Asimismo, impulsó iniciativas de cooperación internacional y medidas de integridad como guías de

agendas, protocolos de obsequios y la actualización del sistema interno de información.

El Grupo Parlamentario Plurinacional Sumar orientó sus aportaciones a ampliar la participación ciudadana y la innovación democrática. Propuso reformar el derecho de petición mediante digitalización, realizar un piloto de Convención Ciudadana y fortalecer la Iniciativa Legislativa Popular mediante reformas legales. Además, defendió una plataforma digital basada en software libre, la regulación del registro de grupos de interés, el seguimiento de iniciativas de orientación política y la creación de un laboratorio de innovación parlamentaria.

5. ANÁLISIS DEL I PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO (2024-2027)

5.1. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La transparencia parlamentaria en España había sido tradicionalmente fragmentada, con dificultades para acceder a documentos relevantes y con una limitada capacidad ciudadana para seguir los procesos legislativos en detalle. El Plan de Parlamento Abierto aborda este diagnóstico mediante un conjunto articulado de medidas orientadas a abrir la actividad parlamentaria y a mejorar la accesibilidad informativa.

La primera línea de actuación es la publicación progresiva de información actualmente disponible solo en la intranet. Se prevé trasladar a la página web pública documentación relevante para el procedimiento legislativo y de control, comenzando por el orden del día ampliado de las sesiones plenarias e incluyendo posteriormente enmiendas presentadas, informes de ponencia, propuestas de resolución y votos particulares de subcomisiones. Esta apertura homogeneiza el acceso entre actores internos y ciudadanía y facilita el seguimiento completo de las iniciativas en curso. Especialmente relevante es la introducción del concepto de huella legislativa por la que los ciudadanos tendrán control de la trazabilidad de las enmiendas y los redactados de las enmiendas transaccionales conociendo de que enmiendas iniciales parten la transacción.

A ello se suma la elaboración de una guía para la transparencia del proceso legislativo, que describirá de manera sistemática las fases y documentos asociados a la tramitación de proyectos y proposiciones de ley. La guía está concebida como herramienta de referencia para la ciudadanía y como instrumento para unificar criterios internos de difusión.

El Plan incorpora también medidas específicas para reforzar la publicidad de la actividad institucional del Congreso. Entre ellas, la publicación de un inventario detallado de actividades de tratamiento de datos personales, con información sobre los tipos de datos, sus usos, las medidas de seguridad aplicadas y los plazos de conservación. En el ámbito de la Junta Electoral Central, se prevé la apertura y actualización permanente de su portal de transparencia, ampliando la información disponible sobre sus actividades y reforzando la integridad electoral.

Otra dimensión relevante es el fortalecimiento de los datos abiertos. El Plan prepara la transición progresiva de determinados documentos hacia formatos reutilizables y accesibles, con la finalidad de facilitar su análisis y mejorar su utilidad pública. Esta dirección es coherente con modelos comparados, como el Parlamento francés o la Cámara de los Comunes del Reino Unido, que han consolidado portales de datos legislativos estructurados y orientados a la trazabilidad de los procesos parlamentarios.

En conjunto, el eje configura un marco más amplio y operativo de transparencia, que combina la apertura de datos y documentos, la mejora de la accesibilidad digital y el desarrollo de instrumentos explicativos. Su aproximación se alinea con estándares internacionales que promueven la trazabilidad completa del procedimiento legislativo y el acceso regular a documentos parlamentarios, avanzando hacia niveles de transparencia que otros parlamentos europeos han consolidado a través de plataformas de datos abiertos, diarios de sesiones ampliados o sistemas estructurados de información legislativa.

5.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hasta la adopción del Plan, la implicación ciudadana en el Congreso español había sido esencialmente formal y limitada, reducida al derecho

de petición, consagrado constitucionalmente, pero de eficacia más que discutible y a las comparecencias en Comisión. Las Comisiones de Peticiones de las dos Cámaras españolas y los parlamentos regionales suelen hacer de meros repartidores de las iniciativas que llegan entre las distintas comisiones legislativas y no legislativas. El destino de los documentos o ideas aportadas a través del derecho de petición habitualmente ha sido el olvido. Ciertamente es que, desde hace ya unas dos décadas, las comparecencias de entidades o personalidades de reconocido prestigio se han ido incrementando en las comisiones. A veces para ayudar a conformar criterio antes de la tramitación de un proyecto de ley o a veces simplemente para dar voz e interlocutar con la sociedad civil.

El Plan de Parlamento Abierto responde a esta situación mediante un conjunto amplio de medidas orientadas a abrir nuevos canales de interacción y a hacer más permeables los procedimientos parlamentarios a las aportaciones externas.

La primera medida es la puesta en marcha de la sede electrónica del Congreso, que permitirá la presentación telemática de escritos dirigidos a los órganos parlamentarios y habilitará mecanismos para el seguimiento en línea del estado de tramitación de dichas comunicaciones. Esta infraestructura digital constituye el eje técnico del nuevo modelo de participación, al centralizar interacciones y facilitar el acceso ciudadano desde cualquier punto del territorio.

El Plan prevé la organización del Open Parliament Day 2025, en colaboración con la Alianza para el Gobierno Abierto y con el Parlamento Vasco como sede. Este encuentro internacional reunirá a legisladores, especialistas y organizaciones civiles para discutir innovación legislativa, transparencia y participación, y permitirá al Congreso presentar sus avances y dialogar con experiencias consolidadas de otros parlamentos.

Se añade un encuentro de parlamentos iberoamericanos centrado en la innovación parlamentaria, coordinado en el marco del Foro Parlamentario Iberoamericano y con apoyo de la cooperación española. Esta actividad incluirá acciones formativas para personal parlamentario de la región. En paralelo, se celebrará un encuentro de parlamentos

autonómicos para el intercambio de prácticas en participación, uso de herramientas digitales y mejora de la accesibilidad informativa.

El Plan incorpora también la creación de marcos de participación para entidades de la sociedad civil, orientados a establecer espacios estables de diálogo y colaboración. Junto a ello, se impulsa la implantación del lenguaje claro en la comunicación institucional, mediante resúmenes comprensibles de iniciativas legislativas elaborados por sus proponentes y guías explicativas sobre el procedimiento parlamentario.

La reforma institucional del derecho de petición, aunque sugerida por algunos grupos, no forma parte de las medidas aprobadas, si bien el Plan sí reconoce la necesidad de mejorar la interacción con la ciudadanía y de avanzar hacia modelos más accesibles, como los de Alemania o el Parlamento Europeo, donde las peticiones se tramitan digitalmente y se someten a audiencias públicas con regularidad.

Modelos como el del Reino Unido, que ofrece herramientas consolidadas de participación digital como las e-petitions, o el Parlamento alemán, con audiencias públicas periódicas, deben ser los referentes para el incremento de la participación ciudadana.

5.3. INTEGRIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El eje de integridad y rendición de cuentas del Plan establece un conjunto de medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de las normas de conducta y a reforzar la transparencia en las actividades del Congreso y de sus miembros. El objetivo central es asegurar que todas las actuaciones parlamentarias se realicen con arreglo a estándares claros de integridad, con mecanismos definidos de publicidad, control y supervisión.

La primera línea de actuación es la regulación de los grupos de interés. El Plan prevé la aprobación de una normativa completa que defina qué entidades, plataformas o personas físicas o jurídicas ejercen actividades de influencia, así como los tipos de comunicaciones que constituyen esa actividad. Esta regulación se basará en principios de integridad, transparencia, veracidad y equidad en el acceso. Se creará un Registro de grupos de interés, de inscripción obligatoria, pública y gratuita, condicionado al cumplimiento de un Código de Conducta. Además, se

implantaré un sistema de publicidad de las interacciones entre los grupos de interés y los miembros o personal del Congreso, mediante la publicación de las agendas de reuniones, indicando la identidad de las partes, la fecha y el contenido general de los asuntos tratados.

El Plan incorpora igualmente el desarrollo de una guía informativa para la publicidad de las agendas parlamentarias, destinada a sistematizar los procedimientos de publicación y asegurar la uniformidad de los criterios aplicados por los diputados.

En materia de integridad individual, se establece un protocolo para la gestión de obsequios, que especificará qué tipos de obsequios pueden ser aceptados en el marco de actividades institucionales, así como los procedimientos de declaración y tratamiento. Este protocolo desarrollará lo previsto en el Código de Conducta de las Cortes Generales.

El Plan incluye también la adaptación completa del Congreso a la Ley 2/2023, mediante la aprobación de una Norma reguladora del Sistema Interno de Información, orientada a garantizar la confidencialidad, seguridad y gestión adecuada de las comunicaciones sobre infracciones normativas, así como el seguimiento de estas.

Asimismo, se prevé la publicación en formatos actualizables de las declaraciones de bienes, actividades e intereses económicos, facilitando su actualización periódica y su accesibilidad en el Portal de Datos Abiertos.

Finalmente, en el ámbito de la Junta Electoral Central, el Plan contempla la apertura y actualización del Portal de Transparencia de la JEC, con el fin de ampliar la información accesible sobre sus actividades y reforzar la integridad electoral.

En conjunto, este eje configura un marco normativo y operativo que establece obligaciones de publicidad y define instrumentos concretos de control interno y externo.

5.4. SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN

El eje de sensibilización y formación del Plan articula un conjunto estructurado de acciones dirigidas a reforzar el conocimiento institucional y a mejorar la comprensión de los procedimientos parlamentarios entre

los distintos actores involucrados en la vida de la Cámara. Hasta ahora no existía un programa sistemático de capacitación ni una estrategia unificada de difusión interna. El Plan incorpora por primera vez un programa de formación y sensibilización voluntario, diseñado y ejecutado por los servicios jurídicos, que incluye la elaboración y publicación de guías y dosieres para consulta posterior.

El núcleo del programa son los seminarios de técnica y procedimiento legislativo, diferenciados por colectivos. Se establece un seminario de técnica legislativa para personal funcionario y asesores de los grupos parlamentarios; un seminario específico de procedimiento legislativo destinado a periodistas acreditados; y una serie de talleres educativos sobre procesos legislativos, transparencia y participación ciudadana, con módulos dedicados a democracia, parlamentarismo y formación en valores cívicos. El Plan prevé además el desarrollo de herramientas educativas accesibles, incluyendo recursos adaptados para jóvenes y para personas con discapacidad, con especial atención al personal con discapacidad auditiva.

A ello se suma un seminario de introducción para nuevos diputados. También se establecen campañas internas de sensibilización dirigidas al personal parlamentario para asegurar una comprensión homogénea de las medidas del Plan y promover su correcta implementación. El eje incorpora también un plan educativo orientado a infancia y juventud, con contenidos divulgativos sobre la Cámara y la democracia representativa, jornadas de debate en el Parlamento y facilidades para visitas escolares. Estas medidas van en línea con prácticas presentes en parlamentos que han consolidado estrategias de capacitación interna y de educación cívica, como los de Canadá o Suecia. El reto futuro será su continuidad y desarrollo progresivo, así como la incorporación de evaluaciones sistemáticas que permitan medir su impacto. Hasta ahora, no existían programas sistemáticos en temas como técnica legislativa, transparencia o ética pública para el conjunto de los parlamentarios y trabajadores laborales del Congreso.

5.5. GOBERNANZA DEL PLAN

Este eje del Plan se centra en su propia gobernanza, es decir, en cómo se implementan, evalúan y actualizan los compromisos adoptados. La

gobernanza se estructura como un conjunto de mecanismos destinados a ordenar su elaboración, implementación y evaluación, siguiendo las directrices de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). El Plan define un modelo basado en procedimientos de consulta, seguimiento y evaluación que busca asegurar la trazabilidad del proceso y la coherencia con los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas. El diseño del sistema de gobernanza se inició con un proceso de consulta ciudadana alineado con los estándares de OGP, que permitió recoger aportaciones de la ciudadanía y de organizaciones de la sociedad civil. Estas contribuciones fueron valoradas por los servicios técnicos de la Cámara y, una vez aprobado el Plan, se prevé la publicación de un informe que detallará las aportaciones incorporadas, garantizando publicidad y trazabilidad en la fase deliberativa.

Para la fase de implementación, el Congreso designará una figura encargada de la interlocución institucional en materia de Parlamento Abierto, equivalente al “Enlace Parlamentario OGP”. Este responsable coordinará la relación con la Unidad de Apoyo de OGP, con otros actores nacionales e internacionales vinculados al ámbito del parlamento abierto y con los distintos servicios y grupos parlamentarios de la Cámara. Este tipo de figura reproduce esquemas ya presentes en parlamentos como los de Canadá o Escocia, que también institucionalizan la función de enlace para asegurar la integración estable de los estándares OGP.

El seguimiento y la evaluación del Plan recaerán en los servicios de la Cámara, responsables de supervisar el grado de ejecución de los compromisos. Para ello, se define un cronograma indicativo que establece los plazos estimados de ejecución durante los tres años de vigencia del Plan. Este esquema se aproxima a modelos utilizados en parlamentos como el mexicano o el chileno, que incorporan calendarios públicos para monitorizar avances y ordenar las distintas fases de implementación.

El Plan prevé igualmente mantener canales de interlocución con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en su desarrollo. Estos espacios, de carácter informativo, permitirán compartir avances y recoger observaciones sobre la ejecución de los compromisos. Aunque no se configuran como órganos de co-creación, su diseño coincide con prácticas comparadas orientadas a garantizar retroalimentación continua

durante la implementación, como ocurre en los planes parlamentarios de Argentina o Reino Unido.

Antes de este Plan, el Congreso no contaba con estructuras específicas para gestionar políticas de apertura ni con mecanismos de evaluación sistemática. Ello dificultaba medir resultados y rendir cuentas de forma objetivable.

6. ANÁLISIS COMPARADO DE MODELOS INTERNACIONALES DE PARLAMENTO ABIERTO: APRENDIZAJES ÚTILES PARA ESPAÑA

El análisis de este apartado se centra en prácticas desarrolladas en parlamentos como los del Reino Unido, Alemania, Francia, Portugal y en contextos multilaterales como la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), con el fin de identificar elementos que puedan enriquecer o fortalecer la implementación del Plan español.

En el eje de transparencia legislativa, el Parlamento británico ofrece un referente consolidado. Publica datos legislativos en formatos abiertos a través de su portal data.parliament.uk, que incluye enmiendas, votaciones, debates, comparecencias y registros financieros de diputados. Además, su sistema de votación electrónica y el registro obligatorio de intereses financieros personales están acompañados por la supervisión de la Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA), que audita la conducta económica de los parlamentarios y administra su remuneración y gastos.

Italia y Francia también muestran avances importantes. La Assemblée nationale francesa publica información legislativa y administrativa en su portal de datos abiertos y cuenta con un registro obligatorio de grupos de interés con trazabilidad de reuniones, de acuerdo con la Ley Sapin II de 2016. Este registro permite seguir las interacciones entre legisladores y lobbies, y es auditado por la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique.

En el ámbito de la participación ciudadana, Alemania destaca por su plataforma de peticiones electrónicas gestionada por el Bundestag (*e-petitionen*), que permite no solo la presentación de iniciativas, sino también su firma pública, seguimiento y, en algunos casos, la convocatoria

de audiencias públicas cuando alcanzan determinados umbrales. El Reino Unido aplica un modelo similar a través de su sistema de e-petitions, administrado por la Cámara de los Comunes. Las peticiones que superan las 100.000 firmas pueden ser debatidas en sesión parlamentaria, lo que ofrece una vía real de incidencia en la agenda política.

España podría avanzar creando su propia plataforma de peticiones con consecuencias institucionales, así como abrir espacios de co-creación legislativa, como los desarrollados en Francia mediante talleres ciudadanos y consultas online vinculadas a proyectos de ley.

En relación con la integridad y rendición de cuentas, el Parlamento británico ofrece un sistema ejemplar. Además de la IPSA, existe un Comisario Parlamentario de Estándares que investiga violaciones al Código de Conducta, y un Comité de Estándares que puede recomendar sanciones que incluyen suspensiones o pérdida del escaño. Este enfoque combinado de control interno y externo permite una supervisión efectiva y legítima. Alemania ha reforzado su legislación sobre transparencia económica de los parlamentarios, estableciendo límites a las actividades económicas paralelas tras casos de corrupción asociados a contratos de mascarillas durante la pandemia (conocido como "Maskenaffäre").

Portugal, por su parte, ha establecido la Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, que supervisa conflictos de interés, declaraciones de patrimonio y régimen de incompatibilidades. Estas prácticas demuestran la necesidad de órganos estables, con autonomía funcional y autoridad para hacer cumplir los principios éticos.

España ha avanzado con la incorporación de la Ley 2/2023 de protección a denunciantes, pero aún carece de un órgano especializado interno o externo con funciones sancionadoras o de evaluación ética.

En cuanto a formación institucional y educación cívica, Portugal ofrece un programa relevante: Parlamento dos Jovens, que promueve la simulación de procesos parlamentarios entre escolares y estudiantes, combinando formación democrática y participación política temprana. El Parlamento británico organiza cada año la Parliament Week, con actividades en todo el país para acercar el Parlamento a la ciudadanía, y ha desarrollado contenidos educativos sistemáticos para nuevos diputados,

personal parlamentario y ciudadanía en general. El Congreso debería hacer obligatorias algunas formaciones para determinados colectivos y de garantizar su continuidad a lo largo del tiempo.

En lo relativo a la gobernanza del propio Plan, los países que participan activamente en la Alianza para el Gobierno Abierto han creado estructuras de seguimiento multiactor. En el caso de México y Chile, por ejemplo, se han implementado mesas de trabajo con participación ciudadana y sociedad civil organizada, además de publicar reportes de avance con indicadores y evaluación externa.

El Plan español prevé un canal de sugerencias y una revisión periódica, pero aún carece de una metodología clara de evaluación y de indicadores públicos que permitan medir el cumplimiento de cada compromiso.

FIGURA 1. *cuadro comparativo de medidas de Parlamento abierto*

Medidas	España (Plan)	Reino Unido	Francia	Alemania	Portugal
Huella legislativa	Sí (previsto, aún en implementación)	Sí	Sí	Sí	Parcial
Registro obligatorio de lobbies	No (sin registro obligatorio)	Sí	Sí (Ley Sapin II)	Sí (reformas recientes)	No
Publicación de votaciones nominales	Sí (parcial, no en comisiones)	Sí	Sí	Sí	Sí
Plataforma de peticiones ciudadanas	No (sin plataforma propia institucional)	Sí (e-petitions)	Parcial (consultas, no plataforma de peticiones)	Sí (peticiones al Bundestag)	No
Órgano independiente de control ético	No (control interno limitado)	Sí (IPSA y comisionado de estándares)	Parcial (autoridad de transparencia)	No (sin órgano independiente, sí control parlamentario)	Sí (comisión parlamentaria)
Programas formativos	No (formación)	Sí	Parcial	No (formación)	Sí (Parlamento dos Jovens)

obligatorios para parlamentarios	prevista, pero no obligatoria)			disponible, no obligatoria)	
Indicadores públicos de evaluación del plan	No (sin indicadores definidos públicamente)	Sí (OGP y control parlamentario)	Sí	No	No
Participación de sociedad civil en diseño del plan	Sí (consulta, no vinculante)	Sí (comités, sociedad civil involucrada)	Sí	No formalmente	Parcial
Datos parlamentarios en formatos abiertos	Sí (progresiva apertura de datos)	Sí	Sí	Sí	Sí
Audiencias públicas por peticiones ciudadanas	No (no previstas de forma reglada)	Sí	No	Sí	No

Fuente: elaboración propia

7. RETOS DE FUTURO PARA UN EFECTIVO DESPLIEGUE DEL PLAN

El principal desafío del Parlamento Abierto en España es la implementación real de los compromisos, más allá de los grandes titulares. La transparencia sigue dependiendo de la publicación proactiva de información relevante; actualmente, la sistematización de la huella legislativa está en marcha, pero faltan controles y seguimiento público como ocurre en Francia y Reino Unido (Leston-Bandeira & Thompson, 2018). Sin un registro obligatorio de lobbies, España mantiene una zona gris que dificulta saber con quién interactúa cada diputado y qué intereses pesan en decisiones clave. El Parlamento británico y la Asamblea Nacional francesa ya han consolidado sistemas de trazabilidad, auditados externamente, que neutralizan zonas de opacidad. En España, la supervisión sigue siendo interna y limitada.

La participación ciudadana requiere mucho más que consultas esporádicas. Sin una plataforma estable para peticiones con impacto real y audiencias públicas periódicas, la implicación de la sociedad se queda en el plano formal (Nabatchi & Leighninger, 2015). Alemania y Reino Unido muestran que el acceso digital y las e-petitions pueden condicionar la agenda legislativa si existen umbrales y seguimiento. Aquí, los mecanismos siguen sin resultados tangibles ni indicadores que permitan medir impacto.

El avance en integridad institucional depende de reforzar el control sobre agendas, bienes y conflictos de interés, pero sin órgano de supervisión independiente no hay incentivos claros para que los diputados cumplan. La comparación con comisiones especializadas y competencias sancionadoras en otros parlamentos europeos pone en evidencia este déficit.

La formación interna y la sensibilización institucional son necesarias, aunque en España siguen siendo acciones voluntarias. En países como Canadá y Suecia, la capacitación es sistemática y obligatoria para personal y cargos públicos, lo que asegura homogeneidad en criterios y buenas prácticas desde el inicio (OECD, 2016).

El seguimiento y la gobernanza del Plan de Parlamento Abierto plantean un último reto práctico. Sin indicadores públicos, sin reportes periódicos y sin participación activa de la sociedad civil en la evaluación, el riesgo es que el Plan quede como un ejercicio declarativo sin efectos estructurales (Villoria, 2015). En el momento de concluir esta investigación, quedan pendientes de impulsar extremos muy destacados del plan, cuando ya casi se ha cumplido la mitad del periodo para su diseño y despliegue. De todas ellas, destaca especialmente la falta de avances en la definición de un sistema transparente por el que se conozca en formato on-line la tramitación de una enmienda transaccional, conociendo las enmiendas en las que se basa el acuerdo, la transacción, los redactados de base y el redactado del acuerdo. Ello es importante para sopesar la verdadera existencia de puntos de conexión entre el texto resultante y las enmiendas propuestas.

8. CONCLUSIONES

El I Plan de Parlamento Abierto supone el primer marco integral que organiza las políticas de transparencia, participación, integridad, formación y gobernanza en el Congreso de los Diputados. Su aprobación marca un cambio significativo respecto a etapas anteriores, caracterizadas por iniciativas parciales y falta de sistematización.

El Plan introduce avances destacables en transparencia, con la apertura progresiva de documentos legislativos, la implantación de la huella legislativa y la ampliación de datos abiertos, medidas que refuerzan la trazabilidad y facilitan el control ciudadano. En participación, habilita nuevos canales de interacción digital y espacios de diálogo con la sociedad civil, ampliando las posibilidades de interlocución, aunque sin reformar aún los mecanismos formales de intervención ciudadana.

En integridad, la futura regulación de los grupos de interés, la publicidad de agendas, el protocolo de obsequios y la mejora de las declaraciones de bienes configuran un marco más claro de supervisión ética. A ello se suma un programa unificado de sensibilización y formación, dirigido a personal parlamentario, nuevos diputados y público juvenil.

El Plan establece, además, una arquitectura básica de gobernanza, con procedimientos de consulta, seguimiento y comunicación pública alineados con estándares internacionales. Si bien persisten retos vinculados a la evaluación, la continuidad política y la ejecución efectiva, el Plan sitúa al Parlamento español en un camino de homologación con otras democracias europeas y constituye un avance estructural en la modernización de su funcionamiento institucional.

9. REFERENCIAS

Assemblée Nationale. (2021). Portail Open Data. Assemblée Nationale Française.

Assemblée Nationale. (2021). Rapport sur la transparence et la prévention des conflits d'intérêts.

BOE. (2023). Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informan sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Boletín Oficial del Estado, núm. 44.

- Boix-Palop, A. (2023). Protección de los denunciantes y lucha contra la corrupción en España: análisis de la Ley 2/2023. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43(1), 123–145.
- Colomer, J. M. (1998). La política en Europa: Introducción a las instituciones de 15 países. Ariel.
- Congreso de los Diputados. (2019). Código de Conducta. <https://bit.ly/4a7HoIX>
- European Parliament. (2022). Code of Conduct for Members of the European Parliament.
- Fox, J. (2019). The politics of accountability: Conceptualizing mechanisms for transparency and oversight in public institutions. *Journal of Public Accountability*, 45(2), 115–132.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75. <https://bit.ly/483FA0Y>
- Gil-García, J. R., & Pardo, T. A. (2005). E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, 22(2), 187–216.
- GRECO. (2013). Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors—Evaluation Report Spain. Council of Europe.
- GRECO. (2018). Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments and law enforcement agencies—Evaluation Report Spain. Council of Europe.
- GRECO. (2023). Fifth Evaluation Round: Follow-Up Report Spain. Council of Europe.
- Grimmelikhuisen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public Administration Review*, 72(4), 562–571.
- Heald, D. (2012). Why is transparency about transparency so important? En C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp. 59–73). Oxford University Press.
- House of Commons. (2022). Code of Conduct and Register of Members' Financial Interests. UK Parliament.
- House of Commons. (2022). Transparency Publications. UK Parliament.
- Innerarity, D., & Colomina, C. (2020). La democracia en Europa: una filosofía política de la Unión Europea. Galaxia Gutenberg.
- Leston-Bandeira, C. (2016). Studying Parliaments and Legislatures: Learning From Political Science and Legislative Studies. *The Journal of Legislative Studies*, 22(2), 239–251. <https://bit.ly/4pgk7cV>

- Leston-Bandeira, C. (2016). Transparency in Parliament: The Case of the UK. *The Journal of Legislative Studies*, 22(3), 486–504.
- Leston-Bandeira, C., & Thompson, L. (2018). Exploring the foundations of parliamentary transparency. *The Journal of Legislative Studies*, 24(3), 275–293.
- Leston-Bandeira, C., & Thompson, L. (2018). Integrating the public in parliamentary work: The case of the UK House of Commons. *Parliamentary Affairs*, 71(1), 73–91. <https://bit.ly/48rnFTTr>
- Leston-Bandeira, C., & Thompson, L. (2018). Parliamentary transparency and engagement: Connecting with the public? *Parliamentary Affairs*, 71(1), 236–254. <https://bit.ly/48jkH2b>
- Library of Parliament Canada. (2021). Orientation for New Parliamentarians.
- Library of Parliament Canada. (2021). Parliamentary Education Program Annual Report.
- López Hernández, F. J. (2024). Indicadores de parlamento abierto en las asambleas regionales de los estados de la Unión Europea. *LEGAL – Revista del Parlamento Vasco*, 5, 22–61.
- López-Alonso, I., & Díez-Garrido, M. (2025). ¿Son transparentes las Cortes Generales españolas? Análisis del cumplimiento de los estándares anticorrupción del Consejo de Europa, GRECO. *RAEIC*, 12(23).
- Montero, J. R., Gunther, R., & Torcal, M. (1997). Democracy in Spain: Legitimacy, discontent, and disaffection. *Studies in Comparative International Development*, 32(3), 124–160.
- Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. Jossey-Bass.
- OECD. (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. OECD Publishing. <https://bit.ly/3LOEj6R>
- OGP. (2021). *OGP’s Guide to Parliamentary Engagement*. Open Government Partnership.
- Pascal, M. (2022). The role of the civil society in the Catalan political process (2012–2021). *American Behavioral Scientist*.
- Peña-López, I. (2017). Informe de seguimiento del Parlamento Abierto en España. Fundación Ciudadana Civio.
- Peña-López, I. (2017). Parlamento abierto: hacia la transformación institucional. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 24, 34–44.
- Philp, M. (2009). Delimiting democratic accountability. *Political Studies*, 57(1), 28–53.
- Riksdag. (2020). Introduction for New Members of the Riksdag. Swedish Parliament.

- Riksdag. (2020). Report on Parliamentary Openness and Integrity.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner (Eds.), *The self-restraining state* (pp. 13–28). Lynne Rienner Publishers.
- Torcal, M., & Montero, J. R. (Eds.). (2006). *Political disaffection in contemporary democracies: Social capital, institutions and politics*. Routledge.
- Tormey, S. (2015). *The End of Representative Politics*. Polity Press.
- Vallès, J. M. (2012). *Ciencia política: una introducción*. Ariel.
- Villoria, M. (2015). La transparencia como política pública en España. *Revista Española de Ciencia Política*, (38), 103–130.
- Villoria, M. (2015). Transparencia, integridad pública y buen gobierno: Retos institucionales para España. *Revista Española de Ciencia Política*, 37, 29–51.
- Villoria, M., & Ramírez-Alujas, A. (2013). La Ley 19/2013 de transparencia y su alcance limitado en el poder legislativo. *Revista Española de Ciencia Política*.

TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN AMÉRICA LATINA: APRENDIZAJES DESDE LA DEMANDA CIUDADANA DE INFORMACIÓN PÚBLICA PARA UNA RENDICIÓN DE CUENTAS EFECTIVA

IRMA JARA-IÑIGUEZ

Instituto de Altos Estudios Nacionales

1. INTRODUCCIÓN

En buena parte de América Latina la transparencia pasó, en pocas décadas, de ser una reivindicación de organizaciones sociales y periodísticas a convertirse en un estándar normativo: casi todos los países cuentan hoy con leyes de acceso a la información pública, órganos garantes y obligaciones de transparencia activa. Sin embargo, la sola existencia de marcos legales avanzados no garantiza que la ciudadanía disponga de información útil, oportuna y comprensible para ejercer control social, exigir derechos o evaluar políticas públicas. En la región existen brechas entre el diseño de las normas y su implementación efectiva, así como la convivencia de avances significativos con prácticas de opacidad selectiva (Michener, 2015).

En este contexto, se ha planteado la necesidad de pasar de una transparencia meramente formal o de cumplimiento hacia una transparencia orientada a problemas públicos concretos. La noción de transparencia focalizada, impulsada tempranamente en la región por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), propone precisamente identificar conjuntos de datos estratégicos vinculados con derechos, servicios o políticas sensibles, y asegurar su publicación proactiva en formatos reutilizables y comprensibles, priorizando colectivos históricamente excluidos (Dassen & Vieyra, 2012).

A la vez, la agenda de gobierno y datos abiertos ha resaltado que la información pública solo genera valor cuando puede ser reutilizada para producir bienes públicos, innovaciones o mejoras en la gestión, lo que a su vez exige avanzar hacia Estados *data-driven* capaces de gestionar datos como un activo estratégico y no solo como un requisito de publicidad (Ubaldi, 2013).

Es así como, en un contexto regional marcado por la desorganización institucional y la sobrecarga informativa, la transparencia focalizada se propone como un cambio de paradigma: pasar de publicar “todo” a publicar estratégicamente lo que mayor valor público aporta, definido por la demanda social, la sensibilidad temática y el impacto en derechos. Esto como vía para reducir asimetrías de poder, habilitar participación informada y fortalecer la legitimidad institucional en contextos de desconfianza y capturas burocráticas (Ramírez-Alujas, 2021; OCDE, 2019).

El propósito de este estudio es extraer aprendizajes sobre transparencia focalizada a partir de la demanda ciudadana de información pública en Ecuador y confrontarlos con la evolución reciente de los marcos normativos y de política pública en Chile, Colombia y Argentina. El capítulo se apoya en dos componentes: (i) un análisis de aproximadamente cinco mil solicitudes de acceso a la información dirigidas a instituciones del gobierno central ecuatoriano entre 2018 y 2022, clasificadas por temas, sectores y finalidades de uso; y (ii) una comparación cualitativa de los avances normativos e institucionales en materia de transparencia activa, participación y datos abiertos en los cuatro países, mediante una rúbrica de madurez de transparencia focalizada.

A partir de este doble enfoque se busca responder tres preguntas: ¿qué nos dice la demanda ciudadana sobre las necesidades actuales de información para la rendición de cuentas?; ¿cómo están respondiendo los marcos de transparencia de Chile, Colombia, Argentina y Ecuador a esas necesidades, en términos de focalización y uso de datos?; y ¿qué elementos mínimos debería contener una hoja de ruta de transparencia focalizada para la región?

El capítulo se estructura en ocho secciones. Tras esta introducción, el segundo apartado anota los objetivos del estudio seguido, en una tercera

parte, del marco conceptual sobre transparencia, gobierno abierto, datos y transparencia focalizada. El cuarto describe la metodología de la investigación. El quinto expone los principales resultados del análisis comparado. El sexto discute estos hallazgos a la luz de la literatura sobre transparencia, rendición de cuentas y participación. El séptimo propone una hoja de ruta para fortalecer la transparencia focalizada en América Latina. Finalmente, el octavo apartado presenta las conclusiones

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

- Realizar un análisis comparado de experiencias en la región, explorando cómo distintas administraciones están avanzando —con mayor o menor éxito— hacia modelos de transparencia más responsivos y orientados al valor público.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Precisar el sentido de transparencia focalizada como evolución de la transparencia activa
- Comparar marcos e instrumentos operativos en Ecuador, Chile, Colombia y Argentina
- Estimar cualitativamente el grado de alineación entre lo que se publica y lo que la ciudadanía necesita
- Proponer una hoja de ruta para operacionalizar la focalización en administraciones con distintos niveles de capacidad institucional.

3. MARCO CONCEPTUAL: DE LA TRANSPARENCIA FORMAL A LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA

3.1. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBIERNO ABIERTO

La transparencia suele definirse como la disponibilidad pública de información relevante sobre la actuación del Estado, en formatos accesibles y comprensibles. Sin embargo, se ha insistido en que la

transparencia, por sí sola, no garantiza rendición de cuentas: es condición necesaria pero no suficiente. También, se distingue entre “transparencia cruda”, que simplemente pone información a disposición, y “transparencia procesada”, que organiza y contextualiza los datos de modo que actores sociales y órganos de control puedan utilizarlos para exigir explicaciones y responsabilidades (Fox, 2007).

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas requiere al menos dos dimensiones: capacidad de respuesta (*answerability*), es decir, que quienes ejercen poder expliquen y justifiquen sus decisiones ante la sociedad, y capacidad de sanción o corrección (*enforceability*), que permita corregir desvíos e imponer consecuencias cuando se incumplen normas o compromisos (Fox, 2007). La transparencia se ubica en la primera dimensión, pero solo contribuye a la segunda cuando está conectada con mecanismos institucionales y sociales de control.

En América Latina, la expansión de las leyes de acceso a la información ha ido acompañada de la creación de órganos garantes, defensorías y mecanismos de participación que, en teoría, deberían reforzar esa cadena causal entre acceso, escrutinio y responsabilidad. Sin embargo, la implementación de las leyes de acceso a la información en la región muestra que la calidad de la respuesta estatal, el cumplimiento de plazos y la completitud de la información entregada distan de ser homogéneos, y que persisten asimetrías de poder y capacidades que condicionan quiénes pueden realmente aprovechar estos derechos (Michener, 2015).

El paradigma de gobierno abierto profundiza esta mirada al incorporar, junto a la transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración como componentes centrales. Bajo este enfoque, el acceso a la información no se concibe únicamente como una herramienta para controlar al Estado, sino también como insumo para co-crear políticas y servicios, generar innovación pública y fortalecer la confianza (Ramírez-Alujas & Dassen, 2012).

3.2. DATOS ABIERTOS Y ESTADOS ORIENTADOS POR DATOS

El movimiento de datos abiertos gubernamentales ha insistido en que la apertura de información debe ir más allá de la publicación de

documentos en formato cerrado —como el de tipo PDF— y avanzar hacia la liberación de conjuntos de datos estructurados, con licencias abiertas y metadatos que faciliten su reutilización. El valor público de los datos solo emerge cuando estos se encuentran en formatos reutilizables y se integran en un ecosistema donde administraciones, academia, sector privado y sociedad civil pueden generar productos, análisis y soluciones (Ubaldi, 2013).

La OCDE acuñó el concepto de *data-driven public sector* para resaltar que, más que abrir datos de manera aislada, los Estados necesitan desarrollar capacidades para gestionar el ciclo de vida de los datos —recolección, procesamiento, interoperabilidad, análisis y reutilización— como base de políticas públicas basadas en evidencia y servicios centrados en las personas (van Ooijen, Ubaldi & Welby, 2019). Este giro supone que la información no es solo un producto para ser publicado, sino un activo estratégico que debe ser gobernado con criterios de calidad, integridad y protección de derechos.

Al mismo tiempo, la narrativa de *open data = accountability* puede ser engañosa si no se presta atención a quiénes pueden efectivamente acceder, comprender y usar esos datos (Pacios & Martínez, 2022). De ahí que, en los últimos años, haya cobrado fuerza la noción de conjuntos de datos de alto valor, que busca priorizar aquellos datos cuya apertura tiene mayor potencial de impacto en términos de derechos, control democrático e innovación (Nikiforova et.al., 2023).

3.3. TRANSPARENCIA FOCALIZADA: PRIORIZAR LO QUE IMPORTA

La transparencia focalizada se define como la provisión proactiva y accesible de información que es particularmente relevante para determinados problemas públicos, derechos o grupos sociales, más allá del listado genérico de obligaciones de transparencia activa (Dassen & Vieyra, 2012). No se publica grandes volúmenes de información sin distinguir su utilidad, la transparencia focalizada parte de preguntas como: ¿qué datos son clave para que una organización comunitaria pueda vigilar la ejecución de un programa social?, ¿qué información permite a las mujeres rurales detectar sesgos en la asignación de

subsidios?, ¿qué datos son imprescindibles para que periodistas y organizaciones anticorrupción puedan seguir el rastro del dinero público?

La transparencia focalizada se inscribe así en la agenda de derechos, al priorizar aquellas informaciones que reducen asimetrías de poder y fortalecen la capacidad de las personas para incidir sobre decisiones que les afectan. También se vincula con el enfoque de datos de alto valor, en tanto requiere identificar, junto con actores sociales, qué conjuntos de datos resultan más críticos para cada problema.

En los últimos años, algunos países han comenzado a incorporar explícitamente esta categoría en su normativa. En Ecuador, conforme la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LO-TAIP) se define la transparencia focalizada como la obligación de no limitar la publicación de información a la mínima obligatoria establecida en la ley, sino de publicar de forma proactiva aquella información requerida por la ciudadanía (Asamblea Nacional, 2023).

Chile, por su parte, ha avanzado en conceptualizaciones afines al incorporar en su Instrucción General de Transparencia Activa (IGTA) criterios de datos abiertos, lenguaje claro y enfoque en la utilidad de la información para las personas (CPLT, 2023). Más recientemente, el Consejo para la Transparencia ha aprobado recomendaciones sobre transparencia algorítmica para hacer comprensibles los sistemas de decisión automatizada utilizados por servicios públicos, abriendo un campo emergente de focalización sobre decisiones de alto impacto basadas en inteligencia artificial (CPLT, 2024).

Estos desarrollos dialogan con la preocupación, presente en la literatura, por evitar que la transparencia se convierta en una suerte de trampa, donde la publicación masiva de información poco relevante o ininteligible convive con opacidades persistentes en ámbitos clave como la contratación pública, los sistemas de vigilancia o la gestión de recursos naturales (Michener, Coelho & Moreira, 2021).

Desde este marco, la transparencia focalizada puede entenderse como un puente entre el derecho de acceso a la información, la agenda de datos abiertos y la rendición de cuentas efectiva: implica alinear la oferta de

información con la demanda social y con los riesgos de opacidad que generan mayores costes democráticos, económicos o sociales.

4. METODOLOGÍA

Se adopta un diseño comparado. Revisión analítica de cuatro países latinoamericanos (Ecuador, Chile, Colombia y Argentina), en los que se examinan los marcos normativos, estrategias de transparencia activa, mecanismos participativos de priorización informativa y niveles de alineación temática entre la información demandada por la ciudadanía y la publicada proactivamente por las instituciones.

Para Ecuador se partió de un estudio previo que analizó datos de aproximadamente 5.000 solicitudes de acceso a la información (2018-2022) y el Índice de Alineación Temática (IAT) que contrasta la demanda ciudadana con la información publicada en 2024-2025. Esta métrica permite estimar qué porcentaje de los temas solicitados aparece publicado de manera proactiva (Jara-Iñiguez & Hidalgo, 2025).

Para los casos de Chile, Colombia y Argentina no se identificaron series públicas de solicitudes comparables, por lo que se realizó un análisis cualitativo mediante proxies: (i) la claridad normativa y los estándares de publicación (leyes, decretos, instrucciones, resoluciones); (ii) la existencia de mecanismos de escucha ciudadana (reclamos, consultas, observatorios); (iii) la calidad de la publicación (formatos abiertos, metadatos, accesibilidad, periodicidad); (iv) los mecanismos de monitoreo/*enforcement* (fiscalizaciones, índices de cumplimiento); y (v) la capacidad institucional (órganos garantes, recursos y cooperación interinstitucional). Cada dimensión se valora en una rúbrica ordinal 0-3, donde 0=ausente y 3=avanzado. Si bien, la rúbrica no pretende medir el desempeño real de cada país, sino ofrecer una comparación heurística sobre las cinco dimensiones anotadas.

Se parte de la premisa de que la publicación de información solo adquiere sentido si responde a una necesidad concreta o a un riesgo relevante en materia de gestión pública (Michener et. al., 2021 & Ubaldi et al., 2019). Se argumenta que, si bien existe un avance discursivo importante hacia modelos más útiles de apertura informativa, la

implementación aún enfrenta barreras institucionales, culturales y tecnológicas que dificultan una verdadera focalización.

Se anota que la investigación presenta diversas limitaciones. En primer lugar, la base de solicitudes ecuatorianas, aunque amplia, se circunscribe a un conjunto de instituciones de la administración central y no captura la totalidad del universo de solicitudes del país.

En segundo lugar, la rúbrica de madurez de transparencia focalizada se basa en análisis documentales y no incorpora, en esta fase, percepciones sistemáticas de personas usuarias o de organizaciones sociales. Finalmente, el estudio se centra en cuatro países que, si bien ofrecen contrastes significativos, no agotan la diversidad de modelos de transparencia en la región.

5. RESULTADOS

5.1. ¿QUÉ DEMANDA LA CIUDADANÍA? APRENDIZAJES DESDE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN EN ECUADOR

El análisis de las solicitudes de acceso a la información en Ecuador muestra que la ciudadanía utiliza este derecho fundamental para una amplia gama de propósitos, que van desde la defensa de derechos individuales hasta el control del uso de recursos públicos. En términos temáticos, se identifican cuatro grandes grupos de demandas.

Un primer grupo se vincula con la integridad y la lucha contra la corrupción: se piden contratos específicos, expedientes de contratación, informes de auditoría, sanciones disciplinarias o penales a servidoras y servidores públicos, y criterios para la selección de proveedoras y proveedores. Las solicitudes en esta categoría suelen surgir en contextos donde existen sospechas de irregularidades o cobertura mediática de posibles escándalos.

En segundo lugar, se registran solicitudes relacionadas con la calidad y accesibilidad de servicios públicos, en las que personas usuarias preguntan por requisitos, tiempos de atención, mecanismos de reclamo o justificación de decisiones administrativas que les afectan directamente (por ejemplo, negativa de una prestación o cambio en un procedimiento).

En tercer lugar, un conjunto significativo de solicitudes se refiere a recursos y gestión financiera, incluyendo preguntas sobre presupuestos institucionales, montos ejecutados, criterios de asignación territorial, lista de beneficiarias y beneficiarios de programas, transferencias y uso de fondos de emergencia. Estas solicitudes evidencian un interés marcado por seguir el rastro del dinero público y vincularlo con resultados concretos.

Finalmente, se observan solicitudes dirigidas a conocer la gestión de programas y políticas públicas, como cobertura de servicios, priorización de territorios, indicadores de resultados, informes de evaluación o justificaciones para cierres o recortes de programas. Este tipo de demandas refleja que la ciudadanía no solo quiere saber “cuánto se gastó”, sino también “en qué” y “para qué” se gastó.

El contraste de estas demandas con la información publicada bajo las obligaciones de transparencia activa o focalizada revela una brecha importante. En varios casos, las solicitudes apuntan a temas que, en teoría, deberían estar disponibles de manera proactiva, pero cuya publicación resulta fragmentada, desactualizada o poco comprensible. En otros, la ciudadanía solicita información que no figura en los listados tradicionales de transparencia activa, pero que resulta crucial para entender decisiones que impactan en su vida cotidiana, como los criterios de focalización de programas sociales, la forma de asignación de turnos o las bases de datos de beneficiarias y beneficiarios desagregadas por territorio y grupo poblacional.

El caso ecuatoriano evidencia baja alineación temática entre lo solicitado y lo publicado pese a la reforma normativa, revelando una desconexión entre oferta y demanda. En el comparado regional se identifican cuatro hallazgos: (1) brecha persistente entre marco normativo e implementación; (2) uso aún incipiente de solicitudes ciudadanas para definir agendas proactivas; (3) mejores resultados cuando se combinan cocreación, tratamiento de temas sensibles y articulación interinstitucional; y (4) fuerte dependencia de la capacidad institucional (tecnológica, humana y política) para sostener prácticas de transparencia útil.

Esta evidencia sugiere que las obligaciones de transparencia activa, concebidas hace más de una década, no capturan plenamente las

necesidades actuales de información para la rendición de cuentas ni incorporan las posibilidades abiertas por los datos abiertos y la analítica de datos. Al mismo tiempo, el análisis de las solicitudes permite visibilizar “puntos ciegos” de la transparencia, vinculados con temas de alto interés para la ciudadanía que el Estado no ha considerado como prioritarios en sus esquemas de publicación.

5.2. EVOLUCIÓN DE LOS MARCOS DE TRANSPARENCIA EN CHILE, COLOMBIA, ARGENTINA Y ECUADOR

El análisis comparado de los cuatro países revela trayectorias diferenciadas, pero también desafíos comunes.

Chile cuenta desde 2008 con la Ley N.º 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que estableció obligaciones de transparencia activa y pasiva para los órganos de la Administración del Estado y creó el Consejo para la Transparencia (INACH, 2025). En 2022, mediante la promulgación de la Resolución Exenta N.º 500, dicho Consejo aprobó un nuevo texto de la Instrucción General sobre Transparencia Activa (IGTA), cuyo objetivo es unificar y actualizar el contenido de las obligaciones de publicación, incorporando criterios de datos abiertos, lenguaje claro y buenas prácticas (Consejo para la Transparencia, 2023; 2024).

En 2024, el Consejo aprobó además las “Recomendaciones sobre Transparencia Algorítmica”, formalizadas a través de la Resolución Exenta N.º 372, que insta a los organismos públicos a transparentar los sistemas de decisión automatizada y modelos de inteligencia artificial, incluyendo su propósito, lógica general y posibles sesgos (Consejo para la Transparencia, 2024). Este conjunto normativo sitúa a Chile como un referente regional en la combinación de transparencia activa robusta, orientación a datos abiertos y aperturas emergentes en transparencia algorítmica; si bien persisten desafíos en materia de cobertura de poderes del Estado y de participación vinculante en la definición de información prioritaria (Infante et. al, 2025).

Colombia adoptó en 2014 la Ley 1712, por medio de la cual se emite la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Función Pública, 2014). Esta norma establece un

esquema de publicación de información mínima obligatoria y refuerza el principio de máxima publicidad. El “ABC de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública” y las guías del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min-TIC) detallan las obligaciones de transparencia activa y el uso de portales electrónicos para divulgar información, incluyendo un esquema de publicación que busca organizar la oferta de datos para facilitar su consulta por parte de la ciudadanía (Secretaría de Transparencia, 2015).

Aunque Colombia ha desarrollado iniciativas relevantes de datos abiertos y cuenta con un portal nacional de datos (datos.gov.co), la articulación sistemática entre estadísticas de solicitudes de acceso, publicación de información prioritaria y participación ciudadana en la definición de agendas de transparencia aún se encuentra en consolidación (Ubaldi & Okubo, 2020).

En Argentina, la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública (2016) constituye el marco general que garantiza el derecho de acceso, promueve la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (Observatorio Regional de Planificación y Desarrollo, 2025) La Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) actúa como autoridad de aplicación en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y ha desarrollado lineamientos, instructivos de transparencia y un Portal Nacional de Transparencia y de Datos Públicos (datos.gob.ar), que concentran parte de la información de transparencia activa y los conjuntos de datos abiertos del Estado nacional (Ministerio de Economía, 2025).

En 2024, el Decreto 780/2024 modificó la reglamentación de la Ley 27.275, introduciendo cambios en la definición del principio de buena fe, las causales de rechazo de solicitudes y la gestión de los pedidos, lo que ha generado fuertes críticas de organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales por su potencial efecto restrictivo sobre el derecho de acceso (Poder Ejecutivo Nacional, 2024) La propia AAIP, a través de la Resolución 80/2024, aprobó reglamentos para la gestión de solicitudes y reclamos, así como un texto de criterios orientadores e indicadores de buenas prácticas, e impulsó la publicación de información sistematizada sobre el funcionamiento del sistema en el Portal Nacional de Transparencia (Agencia de Acceso a la Información

Pública, 2024) Esta tensión normativa ilustra cómo, incluso en contextos con avances significativos, podrían producirse retrocesos que afecten la transparencia y la confianza.

Por su parte, Ecuador cuenta con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), que establece obligaciones de difusión de información mínima y regula el ejercicio del derecho de acceso. En años recientes, la Defensoría del Pueblo, en su rol de entidad rectora en materia de transparencia, ha emitido directrices para el cumplimiento de la LOTAIP que incorporan explícitamente nuevas categorías de transparencia: activa, pasiva, focalizada y colaborativa (Defensoría del Pueblo, 2024). La transparencia focalizada se establece como la obligación de publicar de manera proactiva información más allá de la mínima obligatoria, especialmente aquella vinculada con la garantía de derechos, la calidad de los servicios y la rendición de cuentas.

Ecuador ha avanzado también en la construcción de un Portal Nacional de Transparencia, destinado a centralizar la información publicada por las instituciones y facilitar su consulta; sin embargo, su implementación plena aún se encuentra en desarrollo, y persisten diferencias significativas en la calidad y actualidad de la información entre entidades.

5.3. RESULTADOS COMPARADOS DE LA RÚBRICA DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA

La aplicación de la rúbrica de madurez de transparencia focalizada permite identificar algunos patrones relevantes:

- Marco normativo y conceptual: Chile y Argentina cuentan con marcos relativamente consolidados de transparencia activa y pasiva y con instituciones fuertes (CPLT y AAIP), aunque Chile ha comenzado a incorporar de manera explícita conceptos vinculados con transparencia algorítmica y datos abiertos en sus instrucciones generales (Consejo para la Transparencia, 2023; 2024). Colombia se apoya en la Ley 1712 y en lineamientos de MinTIC que, si bien no hablan de “transparencia focalizada”, sí apuntan a organizar mejor la oferta de información (Función Pública, 2014). Ecuador, aunque con un nuevo

marco legal ha innovado al introducir categorías de transparencia focalizada y colaborativa en su normativa secundaria, lo que abre una ventana de oportunidad para vincular más estrechamente la transparencia con las necesidades de la ciudadanía.

- Participación y control social: ninguno de los casos analizados dispone de mecanismos plenamente institucionalizados para co-definir, junto con organizaciones sociales y territoriales, agendas de información prioritaria; sin embargo, Chile y Argentina han desarrollado instancias de diálogo temático en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, y en Colombia existen experiencias de participación en torno a portales sectoriales (Michener, 2018). En Ecuador, se destacan los avances en el marco de los compromisos incluidos en los planes de Gobierno/ Estado Abierto, dentro de la temática de transparencia; adicionalmente, las directrices de la nueva LOTAIP incluyen la disposición de la transparencia colaborativa, pero su implementación práctica es aún incipiente.
- Estándares de publicación y datos abiertos: Chile ha elevado los estándares de su transparencia activa mediante la IGTA 2022, que promueve formatos abiertos, metadatos y lenguaje claro. Argentina cuenta con el portal datos.gob.ar y lineamientos específicos sobre transparencia activa y proactiva, aunque la calidad de los datos varía entre organismos (Ministerio de Economía, 2025). Colombia dispone de un portal de datos abiertos consolidado, pero la integración con la información de transparencia activa es desigual (Ubaldi & Okubo, 2020). En Ecuador, se cuenta con el Portal Nacional de Transparencia en el que se publica en datos abiertos, pero la reciente adopción de directrices sobre transparencia focalizada y colaborativa aún no se traduce, de forma generalizada, en conjuntos de datos estructurados ni en estándares homogéneos.
- Disponibilidad y calidad de información sobre el ejercicio del derecho de acceso: Argentina y Chile publican estadísticas

relativamente sistemáticas sobre solicitudes, tiempos de respuesta y niveles de cumplimiento; Colombia avanza en esta dirección; mientras que en Ecuador la información sobre el funcionamiento de la transparencia pasiva, focalizada y colaborativa sigue siendo fragmentaria y poco utilizables para el público.

- Capacidades institucionales y articulación: Chile destaca por la fortaleza técnica del CPLT y por la existencia de instrumentos específicos para orientar la transparencia activa y la algorítmica. Argentina cuenta con la AAIP como autoridad especializada, si bien el reciente Decreto 780/2024 plantea riesgos para su margen de acción (Presidencia de la Nación Argentina, 2024). Colombia enfrenta el reto de coordinar a múltiples entidades responsables de la agenda digital y de transparencia. Ecuador, por su parte, requiere fortalecer las capacidades de la Defensoría del Pueblo y de los responsables de información institucionales para traducir las nuevas categorías normativas en prácticas sostenidas de publicación y uso de datos.

En conjunto, estos hallazgos muestran que la región ha dado pasos importantes hacia marcos de transparencia más sofisticados, pero que la transparencia focalizada, entendida como alineación sistemática entre oferta y demanda de información, sigue siendo una agenda emergente y frágil.

6. DISCUSIÓN

Los resultados del estudio confirman, para el caso latinoamericano, lo que la literatura ha denominado la “relación incierta” entre transparencia y rendición de cuentas (Fox, 2010). La existencia de leyes avanzadas y portales de transparencia activa no se traduce automáticamente en un control social más efectivo ni en una disminución de la corrupción; ello depende de la calidad de la información publicada, de la capacidad de las personas y organizaciones para utilizarla y de la existencia de mecanismos institucionales que respondan a las demandas de cuentas.

El análisis de las solicitudes de Ecuador pone en evidencia que la ciudadanía recurre a la transparencia pasiva cuando la transparencia activa no responde a sus necesidades de información, ya sea porque los datos están ausentes, dispersos, desactualizados o presentados en formatos que dificultan su comprensión. Esta constatación refuerza la idea de que la transparencia focalizada debe partir de la demanda: los registros de solicitudes de acceso, adecuadamente sistematizados, constituyen una fuente valiosa para identificar temas, sectores y poblaciones que requieren una atención especial en la publicación proactiva de información.

Desde el enfoque de un Estado orientado por datos, la transparencia focalizada no consiste solo en “añadir más información” a los portales, sino en reorganizar el ciclo de datos públicos en función de problemas y derechos concretos. Ello supone, al menos, tres desplazamientos: i) pasar de publicar documentos aislados a construir conjuntos de datos interoperables y reutilizables; ii) pasar de un listado fijo de obligaciones de transparencia activa a “agendas dinámicas de información prioritaria” ajustadas periódicamente a la luz de la demanda y del contexto; y iii) pasar de una lógica de cumplimiento formal a una lógica de valor público, donde los datos se conciben como insumos para la toma de decisiones y el control social (van Ooijen, Ubaldi & Welby, 2019).

La experiencia comparada también muestra que la transparencia focalizada no puede desligarse de las condiciones políticas e institucionales. En Argentina, por ejemplo, la coexistencia de un portal nacional de transparencia y de un organismo especializado (AAIP) con normas regresivas como el Decreto 780/2024 ilustra cómo la transparencia puede convertirse en terreno de disputa entre proyectos políticos que conciben el derecho de acceso ya sea como herramienta de control democrático o como carga administrativa a ser contenida (Presidencia de la Nación, 2024).

En este sentido, la literatura sobre participación y tecnologías de información recuerda que las plataformas y datos solo tienen verdadero impacto cuando se articulan con instituciones dispuestas y capaces de responder, y con actores sociales organizados que puedan traducir la información en presión efectiva (Peixoto & Fox, 2016). La transparencia focalizada, entonces, requiere no solo rediseñar la oferta de datos, sino también fortalecer las capacidades de defensorías, contralorías, órganos

garantes y organizaciones ciudadanas para utilizar esa información en procesos de rendición de cuentas, auditorías sociales y litigio estratégico.

Por último, el enfoque de transparencia focalizada invita a incorporar una mirada interseccional: no todas las personas enfrentan las mismas barreras para acceder, comprender y usar la información pública. Las mujeres, las personas indígenas, quienes viven en zonas rurales o quienes carecen de conectividad pueden verse particularmente afectadas por la ausencia de información relevante sobre programas y servicios que les conciernen. Incorporar sus perspectivas en la definición de agendas de información prioritaria es condición para que la transparencia sea, también, una herramienta de justicia social.

7. HOJA DE RUTA PARA UNA TRANSPARENCIA FOCALIZADA CON ROSTRO CIUDADANO

A partir de los hallazgos empíricos y del marco conceptual desarrollado, es posible delinear algunos lineamientos para avanzar hacia una transparencia focalizada que contribuya efectivamente a la rendición de cuentas en América Latina.

1. Institucionalizar la transparencia focalizada en marcos normativos y políticas públicas.
 - Incorporar, en leyes o reglamentos, definiciones explícitas de transparencia focalizada, proactiva y de alto valor, siguiendo el ejemplo de Ecuador y de las recomendaciones de organismos internacionales.
 - Establecer obligaciones para que órganos garantes y entidades rectoras elaboren, en diálogo con la sociedad, lineamientos periódicos de información prioritaria por sectores (salud, educación, protección social, ambiente, seguridad, etc.).
2. Aprovechar los registros de solicitudes de acceso como insumo para la planificación de la transparencia activa.

- Obligar a las instituciones a registrar y publicar, en formatos abiertos, estadísticas detalladas sobre las solicitudes de información: temas, perfiles de solicitantes, tiempos de respuesta, resultados y recursos.
 - Utilizar estos registros para actualizar periódicamente el listado de información de transparencia activa, priorizando aquellas áreas con alta demanda y baja alineación según índices como el IAT.
3. Convergencia entre transparencia, datos abiertos y gestión de datos en el sector público.
 - Integrar la agenda de transparencia focalizada en las estrategias de gobierno digital y de Estado orientado por datos, asegurando que conjuntos de datos priorizados cuenten con estándares de calidad, interoperabilidad y protección de datos personales.
 - Desarrollar capacidades técnicas y herramientas analíticas para que las instituciones puedan integrar datos provenientes de transparencia activa, solicitudes de acceso, sistemas de gestión financiera y registros administrativos.
 4. Fortalecer las capacidades de órganos garantes y mecanismos de control social.
 - Dotar de recursos y atribuciones suficientes a órganos como el CPLT, la AAIP, la Defensoría del Pueblo y entidades equivalentes para supervisar el cumplimiento de la transparencia focalizada y sancionar incumplimientos, según el caso.
 - Impulsar, junto con organizaciones de la sociedad civil, programas de formación para periodistas, liderazgos comunitarios y colectivos ciudadanos sobre el uso de datos públicos para el control social y la defensa de derechos.
 5. Desarrollar mecanismos de participación para co-diseñar agendas de información prioritaria.

- Incorporar espacios de consulta y co-creación con organizaciones sociales, comunidades y grupos históricamente excluidos para identificar qué información es más relevante en cada sector y territorio.
 - Establecer, en los portales de transparencia y datos abiertos, canales para que las personas propongan conjuntos de datos prioritarios y puedan hacer seguimiento a su publicación.
6. Proteger y ampliar el derecho de acceso frente a posibles regresiones.
- Revisar críticamente reformas normativas o implementación regulatoria que, bajo la retórica de ordenar o racionalizar las solicitudes, introduzcan restricciones desproporcionadas o vaguedades que habiliten denegaciones arbitrarias.
 - Fortalecer la cooperación regional —por ejemplo, en el marco de la OEA o de la Alianza para el Gobierno Abierto— para compartir buenas prácticas y estándares sobre transparencia focalizada y defensa del derecho de acceso.

Estas líneas no constituyen un recetario, sino un horizonte de reforma que debe adaptarse a las particularidades institucionales y políticas de cada país. Su común denominador es la convicción de que la transparencia útil es aquella que se diseña a partir de las preguntas y necesidades de la ciudadanía, y no solo desde los organigramas del Estado.

8. CONCLUSIONES

Este capítulo ha mostrado que la transparencia focalizada no es una etiqueta retórica, sino una necesidad práctica para superar los límites de los modelos de transparencia centrados exclusivamente en el cumplimiento formal de obligaciones de publicación. El análisis evidencia que la ciudadanía utiliza el derecho de acceso para seguir el rastro de los recursos públicos, comprender decisiones que afectan sus derechos, tomar sus decisiones, y escrutar posibles irregularidades, pero que con frecuencia se encuentra con portales de transparencia que no responden cabalmente a esas necesidades. Para superar las brechas, se identifica que la lógica de

alineación temática es extrapolable a otros países de la región que disponen de registros sistemáticos de solicitudes y que podrían utilizarlos como brújula para redefinir sus agendas de publicación.

El análisis comparado de Chile, Colombia, Argentina y Ecuador muestra, asimismo, que la región ha avanzado de manera significativa en la construcción de marcos legales e institucionales de transparencia. Chile destaca por la actualización de su Instrucción General de Transparencia Activa y por la incorporación de recomendaciones de transparencia algorítmica; Colombia dispone de una ley robusta y de lineamientos para la publicación electrónica; Argentina cuenta con un organismo especializado y un portal nacional de transparencia, aunque enfrenta riesgos; y Ecuador ha innovado normativamente al introducir las categorías de transparencia focalizada y colaborativa, aunque su materialización práctica requiere un esfuerzo sostenido de capacidades y coordinación.

La discusión con la literatura resalta que la transparencia focalizada solo contribuirá a la rendición de cuentas si se acompaña de tres condiciones: i) una gestión de datos públicos que garantice calidad, interoperabilidad y reutilización; ii) instituciones garantes y de control social capaces de utilizar la información para exigir explicaciones y sancionar incumplimientos; y iii) mecanismos de participación que incorporen las voces de quienes enfrentan mayores barreras para acceder a la información. En ausencia de estas condiciones, la transparencia corre el riesgo de convertirse en una vitrina que exhibe datos poco relevantes mientras los asuntos de mayor impacto permanecen en penumbra.

La experiencia analizada sugiere que el futuro de la transparencia en América Latina no pasa por publicar “más información” de forma indiscriminada, sino por publicar “mejor información”: aquella que responde a problemas públicos concretos, que se co-diseña con la ciudadanía y que se inserta en un ecosistema de datos, instituciones y procesos capaz de transformarla en rendición de cuentas efectiva. La transparencia focalizada, entendida en estos términos, es una pieza clave para construir Estados más

8. REFERENCIAS

- Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). (2024). Resolución 80/2024. Reglamentos para la gestión de solicitudes y reclamos y texto ordenado de criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas en la aplicación de la Ley 27.275. Boletín Oficial de la República Argentina
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2023, 7 de febrero). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 245.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.
- Consejo para la Transparencia (CPLT). (2008). Ley N.º 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Consejo para la Transparencia (CPLT). (2023). Instrucción General sobre Transparencia Activa (Resolución Exenta N.º 500/2022).
- Consejo para la Transparencia (CPLT). (2024). Recomendaciones sobre transparencia algorítmica (Resolución Exenta N.º 372/2024).
- Consejo para la Transparencia (2024). Instrucción General Del Consejo Para La Transparencia, Sobre Transparencia Activa y Deroa Expresamente Las Instrucciones Generales N° 3, 4, 7, 8, 9 y 11
- Dassen, N., & Vieyra, J. C. (2012). Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Washington, DC: BID. <https://doi.org/10.18235/0012776>
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. (2024). Directrices para el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP). Transparencia activa, pasiva, focalizada y colaborativa.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4–5), 663–671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Función Pública (2025a). Ley 1712 de 2014. Colombia
- Función Pública (2025b). Ley 2199 de 2022. Colombia
- INACH (2025). Normativa para el acceso ciudadano a la información. Resolución 500 EXENTA
- Infante, F. L., Yáñez, B. N., & Figueroa, J. F. V. (2025). Desafíos del modelo de transparencia y acceso a información pública en Chile. *Revista Española de la Transparencia*, (21), 211-243.

- Jara-Iñiguez, I., & Hidalgo, M. (2025). El camino hacia una transparencia focalizada en Ecuador: Análisis de alineación con las necesidades ciudadanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (93), 269-302.
- Mayernik, M. S. (2017). Open data: Accountability and transparency. *Big Data & Society*, 4(2), 1–5. <https://doi.org/10.1177/2053951717718853>
- Michener, G. (2015). Assessing freedom of information in Latin America a decade later: Illuminating a transparency causal mechanism. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 77–99. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00275.x>
- Michener, G. (2018). *Transparency Impact and Compliance – A Survey of the Landscape with Insights from Latin America*. LASA. Barcelona
- Michener, G. (2020). *Transparency Impact and Compliance – A Survey of the Landscape with Insights from Latin America*
- Michener, G., Coelho, J., & Moreira, D. (2021). Are governments complying with transparency? Findings from 15 years of evaluation. *Government information quarterly*, 38(2), 101565.
- Ministerio de Economía (2025). *Transparencia activa- (ERAS)*. Argentina.gob.ar
- Nikiforova, A., Rizun, N., Ciesielska, M., Alexopoulos, C., & Miletić, A. (2023, August). Towards High-Value Datasets determination for data-driven development: a systematic literature review. In *International Conference on Electronic Government* (pp. 211-229). Cham: Springer Nature Switzerland. (2025).
- Open Government Partnership (OGP). (2023). *Global Report: Democracy Beyond the Ballot*. (Capítulos sobre transparencia, participación y datos abiertos).
- Peixoto, T., & Fox, J. (2016). When does ICT-enabled citizen voice lead to government responsiveness? World Bank, Background Paper for the World Development Report 2016.
- Presidencia de la Nación Argentina. (2024). Decreto 780/2024. Reglamentación de la Ley N.º 27.275 de Acceso a la Información Pública. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ramírez-Alujas, Á. & Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración. *Gobierno abierto y transparencia focalizada*, 41
- Ramírez-Alujas, Á. (2021). Hacia una transparencia inteligente: desafíos de la apertura informativa en la era digital. En OCDE (Ed.), *Gobierno abierto en América Latina: desafíos y oportunidades* (pp. 53–78). París: OCDE.
- Congreso Argentino. (2016). Ley N.º 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.

- Secretaría de Transparencia. (2015). ABC de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Colombia.
- Ubaldi, B. (2013). Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives. OECD Working Papers on Public Governance, 22. <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>
- Ubaldi, B., & Okubo, T. (2020). OECD Digital Government Index (DGI): methodology and 2019 results (No. 41). OECD Publishing.
- van Ooijen, C., Ubaldi, B., & Welby, B. (2019). A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance. OECD Working Papers on Public Governance, 33. <https://doi.org/10.1787/09abl62c-en>

¿QUIÉN SIRVE AL SERVIDOR PÚBLICO? DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN ESTATAL EN ECUADOR

PH MARIO ANDRÉS CONTRERAS JARAMILLO
Universidad Técnica Particular de Loja

1. INTRODUCCIÓN

El principio natural de cualquier administración pública es el servicio, pero no cualquier servicio: se exige uno que destaque por su calidad, agilidad, pertinencia y eficiencia. Sin embargo, en América Latina —y particularmente en Ecuador— este ideal ha sido reemplazado por una realidad mucho más compleja. La administración pública, lejos de representar una herramienta eficiente para el desarrollo, ha sido percibida como un obstáculo por parte de la ciudadanía y una fuente constante de desgaste para los gobiernos de turno.

Este desencanto institucional ha sido abordado, con frecuencia, desde una perspectiva estructural centrada en reformas normativas, tecnológicas o financieras. Sin embargo, estos esfuerzos muchas veces actúan como “parches” que omiten un componente clave: el servidor público. En el corazón de la maquinaria estatal se encuentra este actor estratégico, frecuentemente invisibilizado, sin reconocimiento, con escasa capacitación y sin los incentivos adecuados para desempeñar su función con excelencia. De hecho, menos del 2% de los servidores públicos en Ecuador posee formación especializada en gestión pública, y más del 65% no recibe capacitación anual (MinTrabajo, 2022).

La presente investigación plantea, por tanto, una pregunta urgente y provocadora: ¿Quién cuida al servidor público, para que este pueda cuidar eficientemente a la ciudadanía? Esta reflexión da origen a un

enfoque que pone el foco no solo en el rendimiento institucional o la eficiencia operativa, sino en las condiciones humanas, organizacionales y estructurales que definen el trabajo público en el Ecuador actual.

A través de un estudio empírico en instituciones públicas de la ciudad de Loja, este capítulo examina las condiciones laborales, la formación profesional, la percepción institucional y las motivaciones de quienes integran el aparato estatal. Mediante una metodología mixta —encuestas a servidores públicos, entrevistas a representantes institucionales y consulta a expertos— se busca caracterizar el perfil del servidor público y evidenciar las tensiones que enfrenta en el ejercicio cotidiano de sus funciones.

El objetivo no es simplemente diagnosticar, sino proponer una hoja de ruta hacia la profesionalización estatal, entendida como un proceso estructural, inclusivo y adaptado a los desafíos contemporáneos: desigualdad, fragmentación institucional, desmotivación laboral y digitalización. Comprender esta realidad es fundamental no solo para mejorar el servicio público, sino para consolidar un Estado más legítimo, eficiente y comprometido con el desarrollo territorial y social del país.

1.1. ENTENDIENDO AL SERVIDOR PÚBLICO: CONCEPTUALIZACIÓN.

No se puede establecer un análisis de la realidad del servidor público sin antes plantear los conceptos claves que permitan entender y conocer al ámbito del sector público, servidor y servicio público. Según el diccionario de la real academia española, servicio, es el trabajo que se realiza para otra persona, por su parte, servidor, es el que está al servicio de algo o de alguien. En este sentido, cuando se habla de servidor público nos estamos refiriendo a la persona que, realizada una actividad, trabajo, en beneficio de otra. Obviamente este concepto parte del orden natural o significado tradicional de servidor y servicio, sin embargo, existen otras apreciaciones de lo que significa ser un servidor público.

Delpiazzo (2008) manifiesta que un servidor público, es todo aquel individuo que ejerce funciones públicas mediante asignación. Por su parte, Villareal (2018) manifiesta que son hombres y mujeres que realizan actividades disciplinarias múltiples, por medio de las cuales, el

Estado proporciona servicios a los ciudadanos. Para García (2020) el servidor público, es aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado, mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente. Por su parte, Jaramillo (2005) manifiesta que es toda persona legalmente delegada para ofrecer actividades laborales, a cambio de remuneraciones, servicio que realiza en las instituciones de derecho público. Para Chavez (2016) es todo aquel sujeto de derechos natural que da sus servicios ya sea en modo de contratación de nombramiento o contratado por servicios ocasionales, laborando en las entidades, instituciones públicas, organismos del Estado y del sector privado.

Según Collazos (2022) es cualquier sujeto que desempeñe cargo de un despacho público, función pública o empleo, incluso de manera temporal y sin remuneración. Para Muñoz (1997), es un instrumento de acción estatal, que dirige y busca su aplicación a las disposiciones o reglas necesarias que aseguren el cumplimiento de la norma con fines de conservar y fortalecer los intereses estatales.

Como se puede observar, el concepto ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, ya que en un inicio al servidor público se lo definía como un simple trabajador y no se le reconocía como la pieza clave en el funcionamiento de una institución, sin embargo, a pesar de que en los últimos años se le ha dado el sitio o lugar que le corresponde dentro del mundo de la administración pública, muchos expertos consideran que no se puede encasillar en un solo concepto lo que representa el servidor público debido al trabajo, labor que realiza a diario.

Ahora, es importante definir las dos partes complementarias del servidor público. La administración Pública y el Sector Público. En este sentido. Baena (1996) expresa que es un grupo estratificado y conjunto de subsistemas organizados, los que no siempre están de forma homogénea. Por su parte, Rivas, Aranguren y Rondón (2020) manifiestan que es un mecanismo que une, por una parte, al Estado y por la otra parte a la sociedad civil, ya sea entre sus formas y el contenido humano de los países.

Collazos (2022) considera que la administración pública es una acción con carácter racional, definida por acción, educadamente indicada para

la determinación de objetivos en concreto, los mismos que se encuentran perseguidos. Sin embargo, Torres, et al. (2019) van más allá de lo expuesto por sus colegas y expresan que es la actividad material o jurídica, ya sea directa o indirectamente, relacionada a ella, constituyendo el conjunto de intereses cuya prestación se le carga al Estado.

Cuando se habla de sector público, se refiere al conjunto de organismos administrativos (instituciones, corporaciones y oficinas) del Estado, a través de los cuales el Estado se encarga de ejecutar las políticas, leyes y habitualmente de prestar los servicios básicos e indispensables a los habitantes del país. Estos organismos se financian gracias a los impuestos, los créditos y la emisión de moneda. Y quizá lo más trascendental es que representa a la propiedad colectiva o pública, en contraposición del sector privado (propiedad individual de personas o empresas).

Por ende, según Roldan (2018) sus principales funciones están enfocadas en tres aspectos importantes:

- Promover la eficiencia económica: Intentando reducir o corregir las fallas de mercado. Por ejemplo, a través de instituciones que promueven y defienden la competencia, regulaciones sectoriales, etc.
- Mejorar la distribución de la renta: Busca ayudar a los más necesitados de la sociedad y promover una distribución de la renta más igualitaria. Entre las acciones contempladas se encuentran: subsidios, ayudas sociales, producción de servicios básicos y entrega a grupos desfavorecidos, etc.
- Propiciar la estabilidad y el crecimiento económico: Queriendo reducir los efectos negativos de los ciclos económicos, atraer inversión extranjera, impulsar el desarrollo de determinados sectores económicos, etc.

Estos tres aspectos constituyen la esencia de la labor del servidor público, pero al igual que su definición, han ido evolucionando, con la diferencia que no ha sido para bien, debido a que las funciones “tradicionales” han ido perdiendo el valor de servicio a la sociedad.

1.2. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO / CAPITAL HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO

Una constante limitación para el buen desempeño del servicio público en América Latina ha sido la falta de profesionalización del personal estatal. Como lo demuestran Zilli (2005) y Cabrero (2004), los servidores públicos enfrentan estructuras donde el acompañamiento institucional, la meritocracia y los espacios de decisión están debilitados. Barbosa (2019) encuentra que más del 50 % de los funcionarios no disfrutan su trabajo y lo ven como una obligación. Villalva (1997) resalta el bajo interés por capacitarse, mientras que De Michele (2004) subraya los conflictos éticos a los que se enfrentan cuando las decisiones institucionales chocan con principios legales.

Desde una mirada estructural, Becker (1964) argumenta que invertir en capital humano —educación y capacitación— mejora la productividad laboral. Sin embargo, la OCDE (2019) indica que los países de América Latina destinan menos del 0,4 % de su PIB a formación de servidores públicos, frente al 1 % de países desarrollados. La CAF (2022) también advierte que la ausencia de carreras públicas consolidadas y la politización en la designación de cargos minan la eficiencia y legitimidad del aparato estatal.

1.3. EFICIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

La eficiencia en el sector público se define como la capacidad de producir el mayor bienestar colectivo posible utilizando racionalmente los recursos públicos. Según Musgrave y Musgrave (1989), esta puede dividirse en eficiencia técnica (lograr resultados con el menor coste) y eficiencia asignativa (destinar recursos donde generan mayor beneficio social).

En América Latina, CEPAL (2021) ha documentado importantes déficits en planificación, evaluación y coordinación interinstitucional. El BID (2020) añade que estas fallas estructurales, combinadas con debilidades en los sistemas de servicio civil, generan instituciones costosas e ineficientes. En este escenario, la profesionalización del capital humano estatal se convierte en un requisito indispensable para mejorar la

eficiencia institucional y responder adecuadamente a las demandas ciudadanas.

1.4. TERRITORIO, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNANZA TERRITORIAL

El territorio, como unidad de gestión pública, implica la necesidad de descentralizar funciones, competencias y recursos hacia los gobiernos subnacionales. Subirats (2012) plantea que la descentralización efectiva permite adaptar las políticas públicas a las realidades locales, siempre que existan capacidades institucionales, participación ciudadana y coordinación multiescalar.

En América Latina, CEPAL (2017) y el BID (2018) han advertido sobre los límites de la descentralización fiscal, administrativa y política, especialmente cuando no está acompañada de fortalecimiento institucional. En Ecuador, la Constitución de 2008 y el COOTAD reconocen la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), pero en la práctica persisten restricciones normativas y financieras que condicionan su desempeño.

El rol del servidor público territorial es clave para el desarrollo local. La cercanía con la comunidad y el conocimiento del contexto le permiten traducir políticas nacionales en soluciones adaptadas a cada realidad.

1.5. GOBERNANZA, GESTIÓN PÚBLICA MODERNA Y MODELOS DE ADMINISTRACIÓN

El modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), impulsado por Hood (1991), propuso la incorporación de prácticas del sector privado — como la gestión por resultados, evaluación del desempeño y descentralización operativa— al sector público. No obstante, el CLAD (2020) ha advertido que este enfoque, si se aplica de forma acrítica, puede erosionar los principios de equidad, transparencia y control democrático.

En respuesta, Osborne (2006) plantea el modelo de gobernanza pública, que enfatiza la colaboración entre actores estatales, ciudadanos y sociedad civil para coproducir bienes públicos. Este modelo incorpora elementos como accountability, innovación y horizontalidad en la toma de

decisiones, reconociendo al servidor público como facilitador de valor público, más allá de un simple ejecutor administrativo.

1.6. GOBERNANZA, GESTIÓN PÚBLICA MODERNA Y MODELOS DE ADMINISTRACIÓN

En la actualidad, la transformación digital ha redefinido la gestión pública y la relación entre ciudadanía y Estado. El Banco Mundial (2020) introduce el concepto de GovTech como una estrategia para usar soluciones tecnológicas que mejoren la eficiencia, transparencia y accesibilidad del servicio público. La OCDE (2021) señala que los gobiernos deben crear entornos habilitantes, definir competencias clave y establecer mecanismos para atraer y retener talento digital.

Febiri et al. (2024) destacan que la actitud del personal, la formación tecnológica y la cultura institucional son determinantes para el éxito de la digitalización. La tecnología, entonces, no solo requiere inversión en sistemas, sino también en personas capaces de operar, interpretar y mejorar los procesos públicos con base en datos y plataformas digitales.

1.7. GOBERNANZA, GESTIÓN PÚBLICA MODERNA Y MODELOS DE ADMINISTRACIÓN

Las competencias digitales se han convertido en una condición para el desempeño eficiente de las instituciones públicas. Budai et al. (2023) argumentan que su incorporación en la formación superior en administración pública mejora sustancialmente la capacidad institucional. Mergel et al. (2019) también destacan que las habilidades digitales deben ser entendidas en cuatro niveles: habilidades básicas, socioemocionales, técnicas y de liderazgo.

La OCDE (2021) propone un marco que agrupa estas competencias en cuatro dimensiones clave, esenciales para un ecosistema público moderno. Formar servidores públicos en análisis de datos, uso de plataformas digitales, diseño centrado en el usuario y gestión ágil puede generar instituciones más adaptativas, transparentes y centradas en resultados.

1.8. TECNOLOGÍA, TERRITORIO Y GOBERNANZA PARA UN SERVICIO PÚBLICO DE CALIDAD

Finalmente, la convergencia entre tecnología, territorio y gobernanza permite articular una visión más cercana al ciudadano. Pu et al. (2025) afirman que los gobiernos locales juegan un papel central como nodos de innovación en los ecosistemas digitales públicos, facilitando la co-producción y personalización de los servicios públicos. Hoekstra (2022) complementa esta visión señalando que la digitalización territorial requiere marcos legales adecuados, financiamiento sostenible y talento humano calificado.

La implementación estratégica de tecnología permite corregir asimetrías regionales, fortalecer la participación ciudadana y mejorar la calidad del servicio público. Un servidor público empoderado tecnológicamente y comprometido con el desarrollo territorial puede ser el catalizador de una transformación estatal centrada en la equidad, eficiencia y legitimidad.

1.9. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA: TENSIONES ENTRE EFICIENCIA Y LEGITIMIDAD

En América Latina, las reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública (NGP) promovieron desde los años noventa una administración más eficiente, centrada en resultados, con criterios de mercado, descentralización operativa y rendición de cuentas (Hood, 1991; Arellano-Gault et al., 2003). Sin embargo, su aplicación ha generado resultados mixtos, especialmente en contextos como el ecuatoriano, donde la profesionalización y meritocracia no han sido debidamente institucionalizadas. Por ejemplo, Chile y Uruguay lograron institucionalizar sistemas de alta dirección pública más robustos, con concursos abiertos, perfiles definidos y estabilidad técnica. En contraste, Ecuador y Perú enfrentan ciclos de alta rotación, debilidad en la carrera administrativa y politización del ingreso al sector público (OCDE, 2019; CAF, 2022). A esto se suma el tránsito hacia una nueva gobernanza pública (New Public Governance), que plantea una administración colaborativa, centrada en redes, innovación y coproducción del valor público (Osborne, 2006). Sin embargo, en

el caso ecuatoriano, aún predomina una lógica jerárquica, de baja autonomía operativa y escasa articulación entre niveles de gobierno.

Esta tensión entre modelos importados (NGP) y estructuras institucionales tradicionales genera desafíos graves: mientras se exige eficiencia y resultados, no existen condiciones institucionales ni capital humano suficiente para sostener dichas exigencias. La falta de evaluación de desempeño, carrera clara o incentivos termina minando los principios de eficiencia, calidad y legitimidad del aparato estatal.

2. OBJETIVO

Analizar las condiciones estructurales, formativas y tecnológicas que inciden en la profesionalización del servidor público en Ecuador, con el fin de proponer lineamientos para fortalecer su desempeño y mejorar la eficiencia del servicio público.

3. METODOLOGÍA

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo-descriptivo, con técnicas mixtas de levantamiento de información, combinando encuestas estructuradas, entrevistas semiestructuradas y análisis documental. El objetivo metodológico fue construir un diagnóstico participativo sobre la situación de los servidores públicos, con énfasis en sus condiciones laborales, formación profesional, niveles de satisfacción y percepción sobre la gestión institucional.

El estudio se desarrolló en el segundo semestre de 2024 y se aplicó en seis instituciones públicas del cantón Loja (Ecuador), seleccionadas por criterios de accesibilidad, diversidad funcional (servicios sociales, administrativos, técnicos) y volumen de personal. Las unidades de análisis fueron tres:

1. Servidores públicos de base (funcionarios operativos y técnicos).
2. Representantes institucionales (autoridades y jefaturas).
3. Expertos en administración pública, seleccionados por su trayectoria académica o técnica.

3.1 Diseño de fases y técnica de investigación

El proceso metodológico se organizó en tres fases secuenciales:

- **Fase 1: Caracterización institucional:** Recolección de información documental y normativa (manuales de funciones, organigramas, reglamentos internos, planes estratégicos). Esta etapa permitió contextualizar la estructura de recursos humanos, líneas de mando, tipo de servicios, nivel de rotación, entre otros aspectos clave.
- **Fase 2: Percepción del talento humano:** Aplicación de una encuesta estructurada a 80 servidores públicos, con el objetivo de medir su nivel de satisfacción, bienestar subjetivo, trayectoria formativa, percepción de justicia laboral y relación con sus superiores.
- **Fase 3: Valoración técnica de expertos y directivos:** Aplicación de entrevistas semiestructuradas a 15 representantes institucionales y 10 expertos nacionales, para contrastar los resultados de la encuesta y profundizar en elementos estructurales del sistema público.

3.2 Instrumentos y variables

Encuesta a servidores públicos

Se diseñó un formulario estructurado dividido en cinco bloques temáticos:

1. **Datos sociodemográficos:** sexo, edad, estado civil, número de hijos, nivel educativo.
2. **Trayectoria y formación profesional:** carrera de pregrado, experiencia previa, formación continua, interés en estudios de cuarto nivel.
3. **Condiciones laborales:** carga de trabajo, insumos disponibles, horario, relación con jefaturas, funciones asignadas.
4. **Bienestar y percepción subjetiva:** niveles de felicidad, problemas personales, motivación, satisfacción con el puesto.
5. **Valoración institucional:** percepción de meritocracia, evaluación de desempeño, oportunidades de crecimiento.

Una sección adicional incluyó un componente adaptado del modelo CSAT (Customer Satisfaction Score), utilizado para estimar el nivel de satisfacción interna con el entorno de trabajo. Cada ítem se valoró en una escala de 1 a 5, permitiendo construir un índice simple por individuo.

El CSAT fue adaptado del ámbito empresarial a la gestión pública, con enfoque en el "cliente interno", es decir, el servidor como beneficiario directo del entorno organizacional.

3.3 Entrevistas a representantes institucionales y expertos

Se emplearon guías semiestructuradas con preguntas abiertas orientadas a explorar:

- Opinión sobre el rol actual del servidor público.
- Diagnóstico de las principales falencias del sistema de profesionalización.
- Valoración de la cultura organizacional y liderazgo institucional.
- Perspectivas de cambio y recomendaciones para una carrera pública más efectiva y equitativa.

La selección de los entrevistados se realizó por muestreo intencional. Los representantes institucionales fueron escogidos por su rol de liderazgo directo en las unidades seleccionadas, mientras que los expertos provinieron de universidades, instituciones técnicas y entidades consultoras vinculadas al sector público.

3.4 Procesamiento y análisis

La información obtenida se procesó de la siguiente forma:

- Los datos de las encuestas fueron sistematizados en una base de datos y analizados mediante estadística descriptiva (frecuencias, porcentajes, rangos de edad, promedio de satisfacción).
- Las respuestas abiertas y entrevistas fueron codificadas bajo un esquema de análisis categorial de contenido, usando categorías emergentes y predefinidas (motivación, liderazgo, evaluación, precariedad, género).

- Finalmente, se aplicó un proceso de triangulación para integrar los hallazgos cuantitativos y cualitativos, identificar patrones comunes, contradicciones y complementariedades.

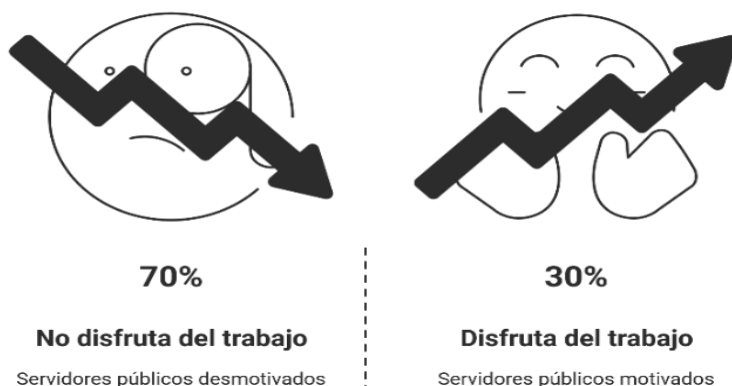
Este enfoque mixto permitió articular la visión del servidor público (desde la base), la perspectiva institucional (desde los mandos) y la valoración externa técnica (desde la academia y experticia), generando una comprensión integral del fenómeno analizado.

4. RESULTADOS

Se identifican patrones comunes que reflejan problemáticas multidimensionales que inciden directamente en el bienestar, desempeño y proyección profesional del servidor público. A continuación, se detallan los principales resultados categorizados para su análisis integral:

Satisfacción laboral y vocación de servicio: Una de las señales de alarma más importantes es que el 70 % de los servidores públicos declara no disfrutar de su trabajo. Esta desafección con el puesto que desempeñan va más allá del malestar pasajero y responde a condiciones estructurales, falta de incentivos, sobrecarga de funciones y entornos laborales poco motivadores.

GRÁFICO 1. *Satisfacción Laboral.*



Nota: Elaborado a partir de la información obtenida

El 90 % manifiesta no tener aspiraciones laborales dentro del sector público, lo que evidencia una fractura en la noción de carrera administrativa y un modelo institucional que no favorece el desarrollo de vocaciones públicas. Esto afecta directamente la calidad del servicio que recibe la ciudadanía.

Formación y profesionalización: Tan solo el 10 % del personal encuestado tiene formación formal en administración pública, lo que implica que la gran mayoría de los servidores públicos no ha recibido instrucción especializada sobre gestión del Estado, políticas públicas o regulación administrativa.

GRÁFICO 2. *Formación acorde*

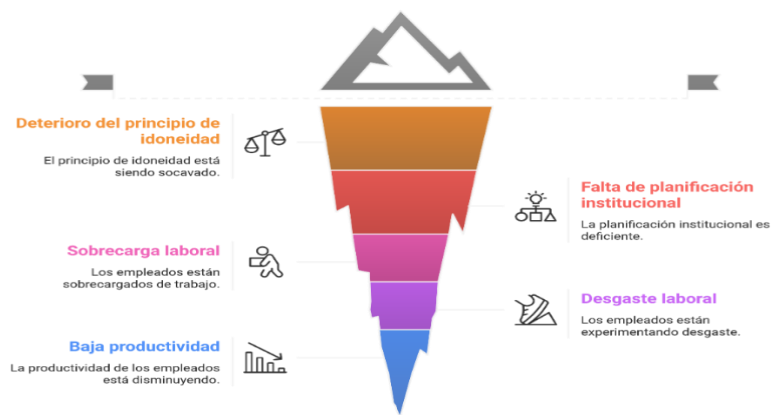


Nota: Elaborado a partir de la información obtenida

Además, la mayoría de quienes se capacitan lo hacen por cuenta propia, fuera del ámbito institucional, lo cual refleja una carencia sistemática de políticas de formación continua dentro del aparato estatal.

Funciones asignadas y condiciones de desempeño: Varios funcionarios afirmaron desempeñar tareas ajenas a su formación o contrato. La polivalencia operativa, lejos de ser un valor agregado, en este caso representa desorden estructural, improvisación y deficiencia en la planificación de recursos humanos. También se reportó una excesiva carga burocrática, con procedimientos manuales redundantes y sistemas ineficientes que afectan la productividad del personal y la agilidad institucional.

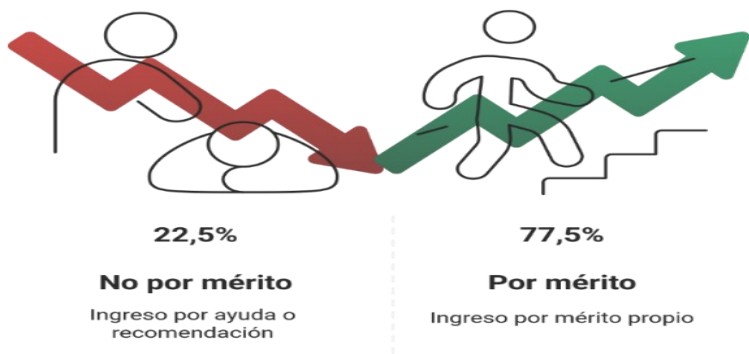
GRÁFICO 3. *Asignación de funciones.*



Nota: Elaborado a partir de la información obtenida

Motivación, reconocimiento y clima organizacional: El 80 % de los encuestados no se siente valorado institucionalmente. Este descontento se agrava por la falta de reconocimiento a los logros individuales o colectivos y por mecanismos de promoción laboral que no responden a criterios meritocráticos. El clima organizacional, según los testimonios recogidos, se caracteriza por estructuras jerárquicas verticales, ausencia de liderazgo motivacional y escasa comunicación entre niveles administrativos.

GRÁFICO 4. *Ingreso laboral.*



Nota: Elaborado a partir de la información obtenida

Recursos, herramientas e insumos: Un hallazgo preocupante es que más del 70 % de los servidores públicos afirmó utilizar recursos propios para cumplir con sus tareas (por ejemplo, teléfonos, datos móviles, papelería). Este dato, además de revelar inequidad institucional, muestra una débil capacidad operativa del Estado para proveer las condiciones mínimas para la eficiencia en el trabajo público. También se identificaron deficiencias en el acceso a herramientas digitales básicas y sistemas informáticos actualizados.

Percepción institucional y visión estratégica: Desde la perspectiva de los 15 representantes institucionales entrevistados, si bien existe un reconocimiento del rol fundamental del servidor público, predomina una cultura de cumplimiento formalista que prioriza el reporte sobre el resultado y la obediencia sobre la iniciativa. Esta visión se traduce en una baja inversión en procesos de mejora continua, innovación pública o diseño de carrera administrativa. Los 10 expertos consultados destacaron, además, la inexistencia de una política nacional articulada para la profesionalización estatal, lo cual deja a cada institución con criterios dispares e ineficientes.

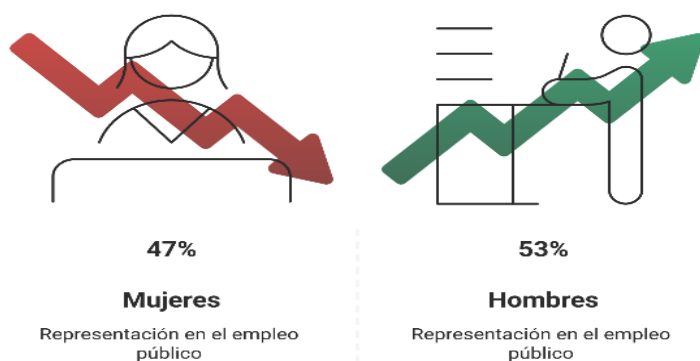
Brechas de género, roles estructurales y segmentación institucional: Si bien las mujeres representan casi el 47 % del empleo público en Ecuador (INEC, 2022), su distribución dentro de la administración revela segmentación vertical y horizontal: predominan en niveles operativos o áreas como salud y educación, pero tienen menor presencia en cargos directivos o estratégicos.

Además, las condiciones laborales siguen replicando estereotipos de género:

- Menor acceso a formación continua.
- Horarios rígidos que no consideran tareas de cuidado.
- Escasa aplicación de mecanismos de corresponsabilidad institucional.

En el estudio realizado, las servidoras públicas señalaron que “el sistema está diseñado para favorecer trayectorias masculinas”, con

mandos medios que no consideran licencias, flexibilidad ni procesos



diferenciados de evaluación.

GRÁFICO 5. *Presencia femenina en el empleo público*

Nota: Elaborado a partir de la información obtenida

Por otro lado, las políticas de igualdad de oportunidades, aunque presentes en el discurso institucional, carecen de aplicación efectiva. El Plan Nacional de Igualdad de Género (2021–2025) propone directrices claras, pero su implementación no ha sido vinculante ni supervisada en la mayoría de las instituciones públicas.

El resultado es una doble carga estructural: las mujeres deben cumplir con las mismas exigencias de productividad sin que se reconozcan las condiciones de desigualdad desde las cuales parten. Esta situación genera frustración, menor motivación y mayor rotación.

Las tensiones detectadas —falta de reconocimiento, desajuste entre perfil y funciones, autogestión de insumos, doble carga estructural— comprometen no solo la motivación individual, sino la legitimidad del aparato estatal. Esto confirma lo señalado por CAF (2022) respecto a la debilidad de los sistemas de carrera pública en la región. Además, la escasa adopción de competencias digitales limita la capacidad de los funcionarios para adaptarse a los procesos de transformación tecnológica que exige la ciudadanía (OCDE, 2021).

5. DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos confirman que el servidor público en Ecuador trabaja en condiciones que no permiten desarrollar un servicio público eficiente, moderno ni centrado en el ciudadano. El incumplimiento de principios básicos del capital humano —como la formación, el reconocimiento, la estabilidad y la meritocracia— genera un círculo vicioso de bajo compromiso, improvisación y resultados deficientes, alineado con lo advertido por CAF (2022) y la OCDE (2021). Adicional a esto, se nota una serie de tensiones estructurales entre el modelo esperado de profesionalización estatal y la experiencia cotidiana de los servidores públicos. Lejos de operar en condiciones que promuevan la vocación de servicio, el personal enfrenta sobrecarga, falta de formación pertinente, escaso reconocimiento y procesos institucionales fragmentados.

Desde el marco conceptual de Musgrave y Musgrave (1989), es claro que la eficiencia técnica y asignativa no puede lograrse cuando los operadores del sistema —los servidores públicos— carecen de recursos, incentivos y competencias. Becker (1964) ya establecía que el desarrollo de capital humano requiere de inversión institucional; sin embargo, en el caso ecuatoriano, se evidencia que esta inversión es casi inexistente. La desvinculación entre el diseño de políticas públicas y la realidad del personal que las ejecuta es un reflejo de una administración pública que aún no se ha modernizado en sus fundamentos organizativos.

Asimismo, la falta de formación en competencias digitales y gestión basada en datos limita la capacidad del Estado para transitar hacia modelos de gobernanza abierta, participativa e innovadora (Osborne, 2006; Banco Mundial, 2020). El uso de recursos propios por parte de los funcionarios es una manifestación clara de inequidad, desinstitucionalización y precarización del empleo público. Finalmente, la ausencia de visión estratégica sobre el talento humano evidencia un Estado que opera sin brújula institucional.

Estas condiciones reflejan lo que diversos autores han llamado la “paradoja de la reforma pública” en América Latina: se exige eficiencia y modernización, pero sin invertir en capacidades estatales ni dignificar

el trabajo público (Peters, 2001; Arellano-Gault, 2013). En el caso ecuatoriano, los principios de la Nueva Gestión Pública fueron aplicados de forma parcial, generando estructuras híbridas donde coexisten normas técnicas con prácticas clientelares, meritocracia con designaciones políticas, y evaluación formal con ausencia de incentivos reales. A ello se suma la debilidad institucional para gestionar el talento humano. La falta de procesos estandarizados de selección, evaluación y desarrollo de carrera ha generado un ecosistema de desconfianza, rotación y desgaste profesional. La gestión de personal no responde a estrategias de largo plazo, sino a necesidades coyunturales.

En este contexto, el servidor público deja de ser un agente de cambio y se convierte en un actor reactivo, atrapado en un sistema que no promueve su crecimiento ni su bienestar. Esta situación afecta directamente la legitimidad del Estado y la calidad de los servicios públicos.

6. CONCLUSIONES

Esta investigación confirma que la profesionalización del servidor público en Ecuador enfrenta desafíos estructurales, organizativos y humanos. A pesar de que los servidores públicos son la columna vertebral de la administración estatal, su potencial está limitado por condiciones laborales precarias, falta de formación específica, escasa meritocracia y debilidad institucional.

La desmotivación, la ausencia de incentivos y la falta de liderazgo han generado una cultura del mínimo esfuerzo, afectando tanto la calidad del servicio como la percepción ciudadana del aparato estatal. El sector público ha perdido atractivo como destino laboral, y la falta de innovación impide adaptarse a los retos contemporáneos. Las mujeres servidoras enfrentan barreras adicionales por estructuras aún patriarcales.

La desconexión entre los principios del buen gobierno y la realidad cotidiana del servidor público requiere una respuesta urgente, estructural y sostenida, que restituya el valor de lo público como espacio de transformación social. A ello se suma la debilidad institucional para gestionar el talento humano. La falta de procesos estandarizados de selección, evaluación y desarrollo de carrera ha generado un ecosistema de

desconfianza, rotación y desgaste profesional. La gestión de personal no responde a estrategias de largo plazo, sino a necesidades coyunturales.

El servidor público actúa como engranaje fundamental del sistema estatal, pero enfrenta un entorno institucional adverso que desincentiva su compromiso, reduce su capacidad técnica y afecta su bienestar. La carencia de una política nacional de profesionalización ha generado estructuras débiles, sin planificación de talento humano, con escasa meritocracia y mínima inversión en formación continua.

Las condiciones materiales y tecnológicas del entorno laboral son precarias, lo que impide la ejecución eficiente de tareas básicas y agrava la inequidad institucional. La falta de articulación entre las capacidades del personal y las expectativas del sistema produce una burocracia ineficiente, con altos niveles de frustración, desmotivación y rotación. En este contexto, el servidor público deja de ser un agente de cambio y se convierte en un actor reactivo, atrapado en un sistema que no promueve su crecimiento ni su bienestar. Esta situación afecta directamente la legitimidad del Estado y la calidad de los servicios públicos.

En este sentido, y tomando en consideración la situación analizada en esta investigación se recomienda algunas propuestas para mejorar esta realidad:

- Diseñar e implementar una política nacional de profesionalización del servicio público, con enfoque transversal, intersectorial y alineado a las competencias del siglo XXI.
- Establecer un sistema nacional de formación continua para el sector público, obligatorio y con certificaciones progresivas, vinculado a mecanismos de evaluación del desempeño y promoción por mérito.
- Revisar los perfiles ocupacionales de cada institución, alineándolos con las funciones reales y asegurando que los servidores públicos no ejecuten tareas ajenas a su preparación o contrato.

- Crear un programa nacional de bienestar institucional, que promueva el reconocimiento, la salud mental, el equilibrio laboral y un entorno organizacional sano y participativo.
- Dotar a las instituciones públicas de recursos tecnológicos y logísticos suficientes, eliminando la dependencia de recursos personales para el cumplimiento de funciones.
- Fomentar competencias digitales como base de la transformación estatal, mediante programas específicos de alfabetización digital para el talento humano, enfocados en eficiencia operativa, gobernanza de datos y servicio al ciudadano.
- Establecer instancias de diálogo permanente entre funcionarios, directivos y formuladores de política, que permitan la construcción de soluciones y la reducción de tensiones estructurales.

Estas recomendaciones permitirán transitar hacia un Estado con mayor legitimidad, capacidad de respuesta y vocación de servicio. Un servidor público profesionalizado, valorado y empoderado es condición indispensable para garantizar derechos, fortalecer la democracia y promover el desarrollo territorial con equidad.

7. REFERENCIAS

- Arellano-Gault, D., Ramírez, A., Hernández, R., & Rojas, L. (2003). *Reformas gerenciales y cambio institucional en América Latina*. Gestión y Política Pública.
- Baena, C. (1996). Introducción a la administración pública. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Banco Mundial. (2020). GovTech: Putting People First.
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/502801600678515468>
- Becker, G. S. (1964). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. University of Chicago Press.
- BID. (2018). Gobernanza y descentralización fiscal en América Latina.
<https://publications.iadb.org/es>
- BID. (2020). Cómo mejorar el servicio civil en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Budai, B., Marz, A., & Seidel, S. (2023). Public sector digital skills in the age of disruption. *Government Information Quarterly*, 40(2).
- CAF. (2022). Profesionalización del servicio civil en América Latina. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1885>
- CAF. (2022). *Profesionalización del servicio civil en América Latina*.
- CEPAL. (2023). *Avances y desafíos en la institucionalización de la igualdad de género en América Latina y el Caribe*.
- CLAD. (2020). Carta Iberoamericana de la Función Pública. <https://clad.org>
- Collazos, F. (2022). Fundamentos de la administración pública. Editorial Jurídica.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial No. 449.
- De Michele, R. (2004). Los conflictos de interés en el sector público. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Delpiazzi, C. (2008). Régimen Jurídico de la Función Pública. Montevideo: FCU.
- García, L. (2020). Derecho Administrativo y función pública. Editorial Temis.
- Hoekstra, A. (2022). Digital Government and Local Innovation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(1).
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- INEC. (2022). *Boletín empleo público*.
- Jaramillo, M. (2005). Fundamentos del Servicio Público en América Latina. Universidad Nacional.
- Latinobarómetro. (2023). Informe anual de percepción ciudadana. <https://www.latinobarometro.org>
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4).
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- OCDE. (2019). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2019*. OECD Publishing.
- OCDE. (2021). Digital Government Index: 2021 results. <https://www.oecd.org>
- Osborne, S. (2006). *The New Public Governance?* *Public Management Review*.
- Pu, H., Tang, C., & Zhang, Y. (2025). Smart Local Governance and Data-Driven Service Delivery. *Government Studies Quarterly*, 41(1).
- Rivas, J., Aranguren, C., & Rondón, P. (2020). Administración pública y Estado. *Revista Venezolana de Gestión Pública*, 12(2).

- Roldán, M. (2018). El sector público: estructura y funciones. Universidad de Salamanca.
- Subirats, J. (2012). Políticas públicas y territorio. Editorial Ariel.
- Torres, L., Pina, V., & Acerete, B. (2019). Modernización de la administración pública en Iberoamérica. *Revista de Administración Pública*, 203.
- Villalva, M. (1997). La formación y los empleados públicos. Quito: FLACSO.
- Villareal, A. (2018). Perfil del servidor público. *Revista de Administración Estatal*, 14(3), 55–72.
- Zilli, M. (2005). La profesionalización del servidor público. Instituto Nacional de la Administración Pública.

LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA PARA EL DESARROLLO EN GALICIA Y SU INFLUENCIA EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PARA EL DESARROLLO

VIRGINIA ROMERO SOBRAL
Universidade de Vigo

1. INTRODUCCIÓN

Si partimos de la definición de Política Pública de James E. Anderson (1975) como el curso de acción intencionado y coherente, orientado a un objetivo tomado por actores públicos con respecto a un problema o asunto público, es urgente recuperar el protagonismo de determinadas las políticas públicas en sus diferentes niveles- desde lo local hasta lo multilateral- con el objetivo de reducir niveles de desigualdad y avanzar en la reducción de la pobreza, dentro del marco que acompañan los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. En el alcance de esos objetivos participan también, como es conocido, numerosos actores de Cooperación Internacional al Desarrollo y, dentro de ella lo que se conoce como cooperación descentralizada para el desarrollo, a pesar de los recortes presupuestarios de los últimos años por parte de algunas CCAA⁴⁰ en el conjunto del Estado español.

La ayuda oficial al desarrollo (AOD), también a nivel mundial, está experimentando importantes recortes anunciados por grandes donantes en 2024 y 2025 como es el caso de EEUU, Alemania, Reino Unido o Francia.

⁴⁰ Resumen Ejecutivo del informe “Análisis de los presupuestos autonómicos 2024” de la Coordinadora Estatal de ONGDs, la disparidad en los presupuestos autonómicos destinados a AOD, pone de manifiesto la falta de priorización de la cooperación al desarrollo en los presupuestos autonómicos y, por ende, de responsabilidad ante los compromisos adquiridos.

A pesar de los indicadores de pobreza y desigualdad⁴¹, los marcos de la ayuda internacional para el desarrollo en 2025 están cambiando así que, quizás, haya que impulsar institucionalmente un papel más protagonista de otros actores de cooperación que, hasta la fecha, han realizado sus aportaciones con cierta timidez, como es el caso de las universidades.

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, en su artículo 10.6 y la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia, en su artículo 100, reconocen el valor añadido y diferenciado que las universidades pueden tener basado en su experiencia y capacidades en formación, investigación, generación y transferencia de conocimiento, de modo individual o a través de redes de trabajo conjunto. Las alianzas entre actores, especialmente entre universidades y ONGDs, han demostrado la capacidad de generar impactos, pero quizás insuficientes. Quizás sea el momento para aventurarse a fortalecer y aumentar esas alianzas en este contexto internacional de duda y descrédito de la ayuda para el desarrollo y lograr un mayor protagonismo de las universidades desde su posicionamiento de rigor metodológico y académico.

El debate, ya antiguo⁴², sobre si las alianzas entre actores de cooperación internacional al desarrollo, especialmente públicos y privados, pueden lograr consensos e impactos reales, más allá de la complejidad y esfuerzos que supone el “trabajo en red” (Castells, 2006), ahora vuelve a ocupar un nuevo lugar al percibir esas alianzas como oportunidades, y nuevas formas de hacer cooperación al desarrollo y, por qué no, avanzar en un mayor peso que la Cooperación Universitaria al Desarrollo puede alcanzar en este contexto.

En el marco de esta coyuntura socioeconómica y la reducción de los fondos de la cooperación internacional para el desarrollo surge, tras los

⁴¹ 700 millones de personas viven con menos de USD 2,15 al día, el umbral internacional de pobreza extrema. World Bank. 2024. Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024: Pathways Out of the Polycrisis. Washington, DC: World Bank. DOI:10.1596/978-1-4648-2123-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

⁴² Con la crisis del modelo de la AOD de los años 80 y con la Declaración de Busán (2011) sobre la Eficacia de la Ayuda

10 primeros años de la Rede Galega de Cooperación Universitaria_RGCUD (2014-2024) que conforman la Universidade de A Coruña, la Universidade de Santiago de Compostela y la Universidade de Vigo el debate sobre el impacto de la Cooperación Universitaria en Galicia y su influencia en la definición de la Política Pública de Cooperación al Desarrollo del gobierno gallego, es decir, de la Xunta de Galicia.

1.1 LOS IMPACTOS DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA PARA EL DESARROLLO EN GALICIA ENTRE 2014-2024.

En el año 2014 se conforma la Red Gallega de Cooperación Universitaria para el Desarrollo, integrada por la Universidade de A Coruña_UDC, la Universidade de Santiago de Compostela_USC y la Universidade de Vigo_Uvigo que tiene como finalidad promover el trabajo en red entre las tres universidades públicas gallegas en el campo de la cooperación universitaria para el desarrollo_CUD, y la educación para el desarrollo_EPD.

Desde el año 2014, la RGCUD, apuesta por “contribuir a que el personal docente investigador (PDI) y el personal de administración y servicios (PAS) cuente con las herramientas y conocimientos para la transversalización de la Agenda 2030 y los ODS, a través de una participación activa en la gobernanza de las universidades conforme a la coherencia de las políticas vertebradoras de su compromiso social, y al impulso de las alianzas y el trabajo en red con agentes de la cooperación en el ámbito de la cooperación universitaria al desarrollo_CUD, Agenda 2030 y ODS”.

Entre el año 2014 y el 2024, la RGCUD ha firmado 6 convenios de colaboración con la Dirección Xeral de Relacións Exteriores y de la UE (de la que forma parte la Subdirección Xeral de Cooperación Exterior) de la Xunta de Galicia, concretamente en 2014, 2015, 2016-2017; 2018-2019; 2021; 2022-2023; 2024-2025.

Durante estos diez años de análisis el SUG y la RGCUD ha logrado ejecutar el 32% de los proyectos presentados de cooperación en el exterior, aprobados en las convocatorias públicas anuales de subvención por concurrencia competitiva (30/95): UVigo_33% aprobados, USC_

25% aprobados, UDC_ 38% aprobados, un 37% de los proyectos presentados a las convocatorias públicas bianuales de investigación para el desarrollo (30/80): UVigo_39% aprobados, USC_ 38% aprobados, UDC_ 36% aprobados, y un total de 50 proyectos conjuntos de Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global (EpD). (UVigo_67% aprobados, USC_ 81% aprobados, UDC_ 95% aprobados).

En este contexto, destaca la definición y puesta en marcha del “I Plan Estratégico de la Red Gallega de Cooperación Universitaria al Desarrollo (2021-2030) otro de los resultados de un trabajo conjunto del Sistema Universitario Gallego.

CUADRO 1 *Presupuesto de los convenios firmados entre la RGCUD y la Xunta de Galicia entre 2014-2024.*

AÑO	Presupuesto anual de los convenios entre RGCUD y Xunta de Galicia entre 2014-2024.
2014	99.000,00 €
2015	122.633,00 €
2016	62.500,00 €
2017	62.500,00 €
2018	53.802,96 €
2019	53.802,96 €
2020	
2021	55.497,64 €
2022	60.846,89 €
2023	60.846,89 €
2024	80.000,00 €
TOTAL	711.430,34

Fuente: elaboración propia.

1.2. LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO EN GALICIA, LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES DE COOPERACIÓN Y LA INCIDENCIA EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN DE LA XUNTA DE GALICIA ENTRE 2014-2024.

La Cooperación para el Desarrollo de la Xunta de Galicia representa el 90% del total de la AOD Gallega (Pastoriza, 2024). Podemos hablar (Pastoriza, 2024) de cuatro etapas de la cooperación descentralizada en

Galicia: Una primera entre 1991-2004, con su nacimiento; una segunda entre 2005-2010, como etapa de modernización y expansión presupuestaria y operativa; una tercera, de preservación de la política pública en un contexto de crisis y contracción de recursos entre 2011-2017 y una última de renovación normativa y estratégica de la mano de la revitalización del presupuesto que abarca desde 2018-2023.

Nuestro análisis arranca en esa “tercera etapa”, concretamente en el año 2014 cuando se crea la Red Gallega de Cooperación Internacional para el Desarrollo_ RGCUD hasta 2024 (fecha en la que la RGCUD cumple 10 años) y, por ello, abarca dos de las etapas mencionadas.

En 2015, se modificó la Ley 3/2003 de 19 de junio de Cooperación Internacional para el Desarrollo a través de la disposición final tercera y la disposición derogatoria única de la Ley 1/2015 de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración suprimiéndose la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interdepartamental de Cooperación para el Desarrollo, de forma que sus funciones quedaron asumidas por el CONGACODE, que es el Consejo Gallego de Cooperación para el Desarrollo, órgano de consulta y participación de la sociedad gallega en materia de cooperación para el desarrollo.

Es en las reuniones del CONGACODE, entre otras instancias formales y de participación ciudadana, donde los diferentes actores de la cooperación gallega pueden debatir y/o incidir en la definición de la política de Cooperación para el Desarrollo. Existen, como no podía ser de otra forma, otros espacios para el análisis y la toma de decisiones conjuntas que permiten avanzar al sector, como el caso de foros acompañados desde la Coordinadora Gallega de ONGDs u otros foros y/o espacios organizados por ONGDs individuales, que favorecen el análisis, debate y posteriores posicionamientos sobre determinadas aspectos que puedan definir el rumbo de las políticas públicas de cooperación para el desarrollo de la Xunta de Galicia.

En el CONGACODE, además de representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia y de entidades instrumentales del sector público autonómico, tienen espacio las ONGDs, las

empresas gallegas, las organizaciones sindicales, el Fondo Galego de Cooperación, la FEGAM, las universidades gallegas, entidades inscritas en la sección D del Registro Gallego de Agentes de Cooperación y expertos/as independientes.

De las actas del CONGACODE, donde se exponen alegaciones a las convocatorias de subvenciones y propuestas, y de los procesos participativos de definición de los Planes Directores de la Cooperación Gallega se ha levantado la información para poder analizar el impacto del Sistema Universitario Gallego y de la RGCUD en la definición de la política pública de cooperación al desarrollo de la Xunta de Galicia entre 2014-2024.

1. OBJETIVOS.

Los objetivos de la presente investigación han sido:

- Analizar el nivel de participación que tienen las Universidades Gallegas en los espacios de definición de las políticas públicas de Cooperación Internacional al Desarrollo en Galicia.
- Identificar diferentes niveles de implicación entre las tres universidades gallegas en la definición de la política pública gallega de cooperación para el desarrollo
- Conocer la incidencia que tiene la CUD gallega en el diseño de la política gallega de cooperación para el desarrollo, concretamente entre 2014-2024.

2. METODOLOGÍA

Para la realización de este artículo se ha realizado una revisión de la documentación pública existente y se han realizado consultas con informantes clave de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo en Galicia. Así, la documentación revisada en detalle de donde se han extraído los principales datos para el análisis ha sido la documentación pública de la Subdirección Xeral de Cooperación Exterior de la Xunta

de Galicia, vinculada a los procesos de elaboración de los Planes Directores de la Cooperación Gallega en el citado periodo de análisis:

- Informe sobre el proceso de elaboración del proyecto de III Plan Director de la Cooperación Galega (2014-2017). 2013.
- Informe consolidado de achegas. Documento marco do IV Plan Director da Cooperación Galega (2018-2021).2018.
- 2º informe consolidado de achegas. Borrador IV Plan Director da Cooperación Galega (2018-2021). 2018
- Informe do proceso participativo. IV Plan Director Cooperación Galega. 2018.
- Informe de achegas ao Documento Marco do V Plan Director dos axentes galegos de cooperación. 2022
- Informe de achegas ao Anteproxecto do V Plan Director dos axentes galegos de cooperación.2023

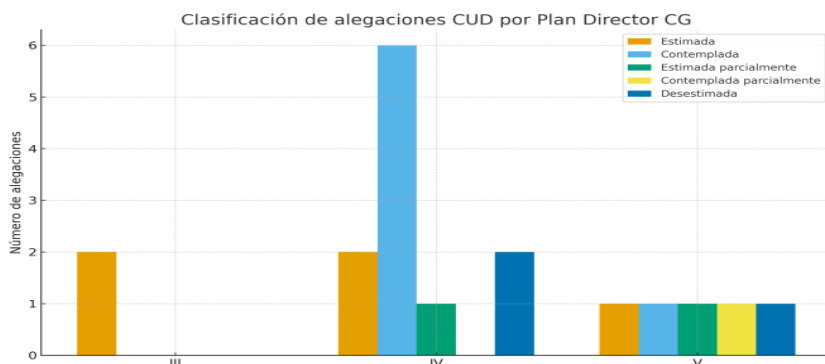
Extractos facilitados sobre las alegaciones del Sistema Universitario Gallego recogidas en las actas de las reuniones de la CONGACODE en el citado periodo de análisis:

- Alegaciones en 2014, relativas a la convocatoria de subvención pública de Investigación para el Desarrollo.
- Alegaciones en 2016, relativas a la convocatoria de subvención pública de proyectos en el exterior y de educación para el desarrollo y la ciudadanía global.
- Abordaje durante la reunión con vicerrectores de las tres universidades en 2017.
- Alegaciones en 2019, relativas a la convocatoria de subvención pública de educación para el desarrollo y la ciudadanía global.
- Alegaciones en 2021, relativas a la convocatoria de subvención pública de educación para el desarrollo y la ciudadanía global.

- Alegaciones en 2022, relativas a la convocatoria de subvención pública de proyectos en el exterior.
- Alegaciones en 2024, relativas a la convocatoria de subvención pública de proyectos en el exterior.

Intercambio de comunicaciones escritas y telefónicas con 6 actores clave (4 mujeres y 2 hombres) vinculados al SUG y a procesos de toma de decisión durante el periodo analizado por parte de la Universidade de A Coruña, Universidade de Santiago de Compostela, Universidade de Vigo y/o RGCUD y Subdirección Xeral de Cooperación Exterior de la Xunta de Galicia.

GRÁFICO 1. Alegaciones estimadas, contempladas, estimadas parcialmente, contempladas parcialmente y desestimadas sobre CUD durante las elaboraciones del III, IV y V Plan Director de la Cooperación Gallega.



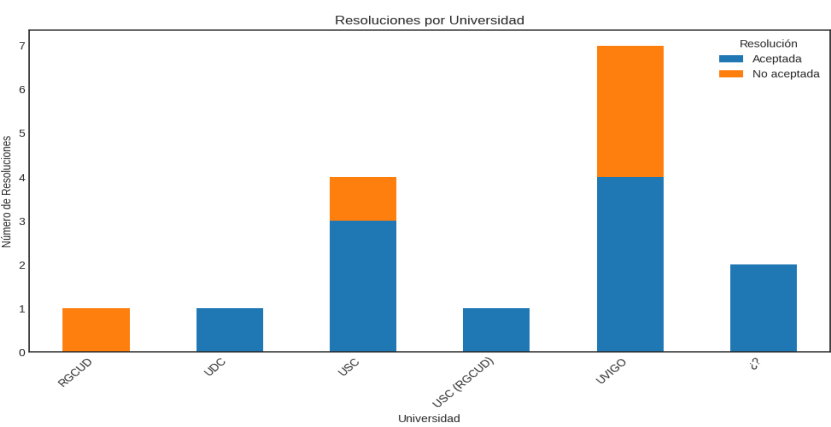
Fuente: elaboración propia

GRÁFICO 2. *Porcentaje de alegaciones vinculadas a la CUD sobre alegaciones totales en relación con el III, IV y V Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo.*



Fuente: elaboración propia

GRÁFICO 3. *Porcentaje de alegaciones aceptadas y no aceptadas por parte del SUG durante CONGACODEs entre 2014-2024.*



Fuente: elaboración propia

3. RESULTADOS

Revisadas las aportaciones de las tres universidades del SUG durante los procesos de elaboración de los Planes Directores de la Cooperación Gallega, o en las consultas y toma de decisiones del Consello Galego

de Cooperación para el Desarrollo _CONGACODE, en el periodo 2014-2024 se extraen los siguientes resultados:

La documentación analizada reúne, por una parte, la sistematización de los procedimientos públicos de consulta, así como de la revisión de borradores previos a los documentos finales. No se trata, por lo tanto, de procedimientos de aprobación legal y formal para crear o modificar el marco normativo de la cooperación gallega.

El peso de las Universidades Gallegas en la definición de las políticas públicas de cooperación para el desarrollo en Galicia es limitado y menor, comparativamente, con la incidencia de otros actores como es el caso de las ONGDs y de la Coordinadora Gallega de ONGDs.

A pesar de la limitación de los aportes del SUG en los espacios públicos de toma de decisiones, la presencia de CUD es constante y mantenida.

De la misma forma, a pesar de que la CUD tiene una presencia limitada en los espacios de definición de la cooperación gallega, su aportaciones fueron contempladas o estimadas en un 80 %.

En lo que se refiere a la presencia del SUG en los espacios participación en la toma de decisiones públicas sobre la cooperación gallega, los/as representantes de la CUD han variado, es decir no se han mantenido las mismas personas cada determinado periodo de tiempo, en representación de la CUD como para haber aportado mayor grado de especialización e impacto.

El procedimiento del CONGACODE es escasamente formal y no existe registro de las alegaciones ni rastro documental del procedimiento, más allá de las actas, que no son públicas (la información para este artículo ha sido extractada por parte de la DXRREE de la Xunta de Galicia)

Más allá de los/as representantes del SUG, la selección de los/as expertos/as independientes del CONGACODE los realiza, en ocasiones, la Xunta de Galicia o la Coordinadora de ONGDs y, en muchos casos, el/la vocal o experto/a independiente del CONGACODE ha estado vinculado a la CUD.

La información disponible en relación a los espacios de participación de incidencia política, por parte de las tres universidades gallegas o de la

RGCUD, es escasa. Se dispone de información publicada en la web de la cooperación gallega de Xunta de Galicia. No existe un registro formal y accesible a la información vinculada a estos espacios más allá de los informes elaborados por los servicios o asistencias técnicas contratadas por la Xunta de Galicia (en numerosas ocasiones vinculadas al SUG)

El porcentaje de alegaciones realizadas, por parte de las tres universidades gallegas y/o de la RGCUD, en los procesos participativos y de toma de decisiones abiertos, por parte de la cooperación gallega de la Xunta de Galicia, no son elevadas. Así, del total de alegaciones recibidas durante los procesos de definición de los Planes Directores de la Cooperación Gallega sólo un 14% fueron vinculadas a la CUD en el III Plan Director, un 9% en el IV Plan Director y un 13% en el V Plan Director.

EN RELACIÓN CON EL III PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN GALLEGA (2014-2014):

La participación de las universidades gallegas en el proceso de elaboración y revisión del III Plan Director de la Cooperación Gallega puede calificarse como limitada en términos cuantitativos.

Las universidades intervinieron en diversas fases del proceso, principalmente a través del envío de cuestionarios (durante la evaluación final del II Plan Director) y la presentación de alegaciones y sugerencias al documento marco del nuevo plan.

En comparación con otros actores de la cooperación gallega —como las ONGD, el Fondo Galego de Cooperación o la Coordinadora Galega de ONGD—, la implicación universitaria fue menos numerosa y más puntual, si bien aporta una visión técnica y académica complementaria al enfoque operativo de las organizaciones del tercer sector.

EN RELACIÓN CON EL IV PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN GALLEGA (2018-2021):

- La participación de las universidades gallegas en el proceso de elaboración del IV Plan Director da Cooperación Galega se caracterizó por su enfoque coherente, cualitativo, formativo y

estratégico, complementando las aportaciones de otros actores del sistema gallego de cooperación.

- En comparación con otros agentes, especialmente las ONGD, el Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade y la Coordinadora Galega de ONGD, las universidades centraron sus contribuciones en aspectos de educación para la ciudadanía global, investigación aplicada, transferencia de conocimiento y fortalecimiento interinstitucional. Mientras las ONGD aportaron observaciones de carácter operativo y programático, orientadas a la ejecución de proyectos y la gestión de recursos.
- Las principales aportaciones en referencia al IV Plan Director fueron en línea de promover la educación para el desarrollo y la ciudadanía global como eje transversal del sistema gallego de cooperación, reivindicar la investigación y la innovación universitaria como herramientas de cooperación y de generación de conocimiento aplicado al desarrollo sostenible, reforzar la necesidad de alinear el Plan Director con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con otras políticas públicas autonómicas y estatales y proponer mecanismos estables de coordinación entre la Xunta de Galicia y la Cooperación Universitaria.
- A diferencia de otros actores, cuya participación fue más amplia y centrada en la praxis de la cooperación, las universidades aportaron una mirada técnica y de gobernanza del sistema, contribuyendo a consolidar el papel de la educación superior como socio estratégico en la cooperación gallega.
- Las alegaciones del SUG hicieron incidencia en la necesidad de una mayor flexibilidad en las convocatorias o la adaptación de instrumentos a la naturaleza académica de las propuestas, en la dificultad de competir en igualdad de condiciones con ONGD y en la necesidad de crear convocatorias específicas para universidades o líneas de fortalecimiento institucional propias.

EN RELACIÓN CON EL V PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN GALLEGA (2023-2026):

Sus principales alegaciones se centraron en visibilizar el papel de las universidades como actores de cooperación, asegurando que los indicadores del Plan Director reflejen su participación en actividades de formación y capacitación y en el reconocimiento de la RGCUD como espacio clave de coordinación universitaria en cooperación.

EN RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN EN EL CONGACODE POR PARTE DEL SUG:

En este caso, el 60% de las alegaciones realizadas por las universidades, durante el periodo de análisis, han sido aceptadas. De forma general, los temas sobre los que se han centrado las alegaciones de las universidades han sido:

- Reconocimiento institucional dentro del sistema de cooperación de la RGCUD.
- Flexibilización administrativa y financiera de las convocatorias de subvenciones públicas de las Xunta de Galicia en Cooperación Internacional al Desarrollo.
- Mayor claridad en criterios de evaluación.
- Ampliación temporal de las convocatorias de investigación para el desarrollo.
- Refuerzo de la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global.

4. DISCUSIÓN.

Numerosos autores y autoras han vinculado el análisis y la evolución de la Cooperación al Desarrollo de los últimos años, especialmente a partir del año 2000, a la necesidad de concebir la cooperación de una forma más abierta de forma que el Estado, la sociedad civil y el sector privado facilitasen los procesos de cambio que todo desarrollo implica. Es decir, ya no se puede entender la ayuda al desarrollo como una responsabilidad

exclusiva de los Estados sino que nos afecta al conjunto de los actores sociales tal y como queda patente en la Agenda 2030. En palabras de José Antonio Alonso (2006), “la ayuda es la expresión de un compromiso que a todos concierne, en tanto que supone la puesta en pie de un valor civilizatorio – de responsabilidad y compromiso- sobre el que debe de asentarse una sociedad madura y responsable”. A pesar de que las últimas decisiones políticas en 2024 y 2025 de gobiernos, incluso europeos o de grandes agencias de desarrollo, contradigan esta premisa.

Amartya Sen (1999), ya identificó el desarrollo con el proceso de ampliación de las capacidades y las opciones de las personas, y en esto el sistema educativo en general y la universidad en particular ha de tener un protagonismo marcado (Alonso, J.A 2006) que, según los datos en el contexto gallego el SUG, entre 2014-2024, no ha logrado.

Así, existen teorías que insisten en la importancia de la acumulación del capital humano y social en los procesos de desarrollo. Es por ello que las universidades son las encargadas de educar, generar conocimiento y formar el capital humano pero, en el caso de la cooperación gallega, su papel en los últimos 10 años (2014-2024) aunque se ha asentado y ha madurado ha tenido un impacto menor en términos de desarrollo.

Volviendo posicionamientos de hace unas décadas (Alonso, J.A 2006), ya compartían la existencia de dos deficiencias claras del sistema español de cooperación al desarrollo “su reducida base técnica”, ahora mejorada, y la “reducida capacidad de integrar al conjunto de actores sociales en la política de ayuda”. Esta última deficiencia sigue de completa actualidad y, a pesar de los esfuerzos, esa colaboración entre actores a veces no resulta fácil. A estas debilidades, en el caso de la realidad gallega, habría que incorporar una clara deficiencia que es la falta de músculo y de reconocimiento formal de los estudios de desarrollo en el SUG y con ello su limitada capacidad de favorecer desarrollo y, a su vez, de incidir en la dirección de la política pública de desarrollo en Galicia. Esa falta de músculo se debe a numerosas razones, muchas de posicionamiento político, entre las que se puede compartir, entre otras cosas, el tipo de indicadores que miden la calidad universitaria y, en la misma dirección, la dificultad de estos indicadores para medir el peso de la universidad en la transformación social. La resolución de 14 de

noviembre de 2023, de ANECA, quizás ayude a realizar cambios en esta dirección.

A su vez y en alineamiento con la propuesta de Gamba Romero, X y Arias Careaga, Silvia (2017) es necesario que la Universidad favorezca la formulación de políticas y programas que pongan de relieve la función investigativa universitaria y contribuyan a mejorar las condiciones de vida ahora especialmente que se está desmantelando el sistema de ayuda tal y como se había configurado a partir de los años 50 del siglo pasado. Bien es cierto que el sistema de cooperación para el desarrollo necesita una revisión y transformación profunda, pero nunca el brusco desmantelamiento al que se está sometiendo poniendo en peligro procesos de desarrollo en marcha. Urge revitalizar nuevas alianzas entre actores que amplíen y generen nuevas, e innovadoras, formas de hacer y colaborar que permitan a la universidad ocupar otro lugar, desde el rigor y el compromiso que a priori se le confía.

5. CONCLUSIONES.

A modo de conclusión es posible compartir que la implicación de las Universidades Gallegas ha generado una oportunidad estratégica para fortalecer la cooperación gallega desde la investigación, la innovación, la transferencia de conocimiento y la educación para el desarrollo. La participación del SUG en los procesos de definición de la política pública de cooperación para el desarrollo en Galicia ha resultado limitada pero enriquecedora a los de otros actores de cooperación, y han aportado cierto valor añadido por introducir dimensiones basadas en el conocimiento, la formación crítica y la coherencia de políticas públicas.

Así las universidades públicas gallegas desempeñan un papel complementario, de apoyo técnico, y con potencial de crecimiento en futuros procesos de planificación y evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo, desde el enfoque de la cooperación descentralizada.

Asumir los principios emanados de la Agenda 2030 supone reconfigurar el rol de los diferentes actores de la cooperación internacional al desarrollo y generar nuevas alianzas, en ámbitos y sectores específicos,

para generar los impactos necesarios y exigidos cuando hablamos de políticas y fondos públicos de financiación.

A pesar de contar con una cooperación gallega madura y estable, aunque frágil económicamente, existen los pilares necesarios para que la cooperación universitaria ocupe un lugar protagonista, con mayor peso y presencia, especialmente el contexto actual de desigualdad internacional creciente.

La iniciativa de la RGCUD en estos procesos de toma de decisión es limitada. Debería avanzar en su fortalecimiento para lograr mayor presencia y, por tanto, incidencia en la definición de la cooperación gallega.

Las Universidades Gallegas deben de apropiarse de un mayor protagonismo entendiendo su papel en el ámbito de la Cooperación Internacional para el desarrollo. A partir de esta premisa, sería importante generar mayores espacios de debate compartidos entre actores de la Cooperación para el Desarrollo, en los que las universidades puedan ganar espacio, en alianza con otros actores de la cooperación.

En la misma línea, sería muy oportuno avanzar en la formalización y transparencia del proceso de toma de decisiones sobre la política pública de cooperación descentralizada y repensar el papel del SUG en todo ello, así como designar un grupo de profesorado implicado que sirva como “grupo motor” de participación y comunicación de la CUD entre las universidades y el resto de actores, incluso con la Xunta de Galicia.

6. REFERENCIAS.

Anderson, James E. Public Policymaking (1975). Houghton Mifflin. ISBN 978-0618974726.

Árias, S. y Molina, E. Universidad y Cooperación al Desarrollo (2006)
Cuadernos Solidarios nº 1 UAM

Castells, M (2006). La Sociedad Red. Una visión global”. Alianza Editorial.

Hernández Armenteros, J; Pérez García J.A, La Universidad Española en Cifras (2021/2022) CRUE, Universidades Españolas. ISBN 978-84-09-62702-8

Gamba, A y Arias, S. El papel de la universidad y la Cooperación Universitaria al Desarrollo en el nuevo escenario de la Agenda 2030 (2017). Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 41, pp. 13-24.

- Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. BOE-A-2023-4512
- Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia. BOE-A-2021-5211
- Pastoriza X.L (2024) *Nosotros para el mundo. 30 años de la Cooperación Gallega para el Desarrollo*. Editorial Galaxia
- Sánchez Cano, J. Las comunidades autónomas en la cooperación al desarrollo española: perspectivas tras la adopción de Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (2023). *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Edición Complutense.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*, 1999.
- Talón Villacañas, A. Y Belda-Miquel, S. (2025). Las políticas de cooperación al desarrollo local como una herramienta potencial de cogobernanza en la Comunitat Valenciana. *Revista Española de Ciencia Política*, 68, 191-217. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.68.07>
- World Bank (2024) *Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024: Pathways Out of the Polycrisis*. Washington, DC. DOI:10.1596/978-1-4648-2123-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

SECCIÓN VI

TERRITORIO, DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD

GOBIERNOS LOCALES Y ACCIÓN CLIMÁTICA: COMPETENCIAS, LÍMITES Y DESAFÍOS REGULATORIOS EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

SANTIAGO SALVADOR GIMENO
Universidade de Vigo

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, impulsado por el avance tecnológico y la consolidación de las redes inteligentes, se observa un profundo cambio de paradigma en el modelo energético promovido por la Unión Europea. Este proceso se articula en torno a la configuración de un sistema orientado hacia la generación distribuida y descentralizada, en consonancia con los principios de democracia y justicia energética⁴³. En este nuevo escenario, el ciudadano deja de desempeñar un papel meramente pasivo como consumidor dentro del sistema eléctrico para asumir una posición activa y protagonista en la transición energética, participando no solo en el consumo, sino también en la producción de energía, transformándose en lo que se denomina “prosumidor”⁴⁴.

Como recoge el Principio 22 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, las comunidades locales, poseedoras de valiosos conocimientos y prácticas tradicionales han de venir a desempeñar un rol relevante en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, motivo por el cual los Estados han de reconocer, apoyar y facilitar su efectiva participación en la consecución del desarrollo sostenible. Ello

⁴³ Sobre la noción de Justicia Energética Enel marco de la transición Energética Vid. Cocciolo, E. (2022) Medidas de transición justa, en J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (Eds.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 597–614). Marcial Pons.

⁴⁴ Vid. Leiva López, A. (2019). El prosumidor como pieza clave en la transición energética del sector eléctrico. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 200, 291–334.

a su vez se conecta con diversos objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, como el 7 (Energía Asequible y no Contaminante), 11 (ciudades y comunidades sostenibles),¹³ (acción por el clima) y 16 (justicia e instituciones sólidas) y 17 (alianzas para lograr los objetivos).

Y es que desafíos de alcance global, como el cambio climático, ponen de manifiesto la relevancia del principio “pensar globalmente y actuar localmente”, eje central del concepto de “glocalización”. En este contexto, el presente capítulo se orienta a examinar los fundamentos jurídicos que justifican la necesidad de reforzar las capacidades de intervención de las entidades locales —Administraciones Públicas caracterizadas por su proximidad y contacto directo con la ciudadanía⁴⁵— en la promoción de las energías renovables en el marco de una gobernanza multinivel⁴⁶. Del mismo modo, se abordará la identificación de los instrumentos normativos y de planificación previstos en el ordenamiento jurídico español, en el marco de la Unión Europea, que permiten dicha participación, así como el análisis de las principales limitaciones que condicionan su eficacia.

2. OBJETIVOS

El Objetivo General de la presente investigación se centra en analizar el papel de las entidades locales en general -y el de los municipios, en particular- en la lucha contra el cambio climático y la transición energética, identificando sus competencias, límites y oportunidades normativas en el marco del ordenamiento jurídico español y europeo. Ello, a su vez, se concreta y subdivide en los siguientes objetivos específicos:

- Examinar los fundamentos jurídicos que justifican la intervención de las entidades locales en el impulso de las energías renovables.

⁴⁵ Presicce, L. (2023). Los entes locales en la acción climática global. Responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas. Tirant lo Blanch. ISBN: 9788411696210, p. 276.

⁴⁶ Presicce, L. (2023). Los entes locales en la acción climática global. Responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas. Tirant lo Blanch. ISBN: 9788411696210, p. 92.

- Identificar las actuaciones llevadas a cabo por los municipios en la transición energética, analizando su eficacia.
- Evaluar los principales obstáculos jurídicos, económicos y técnicos que limitan la efectividad de las actuaciones locales en materia de transición energética.
- Analizar el papel de las Comunidades Energéticas como mecanismo para fortalecer la participación local en la lucha contra el cambio climático, analizando los diferentes retos y oportunidades.

3. METODOLOGÍA

Para la elaboración de la investigación se ha seguido el método legal-doctrinal característico en el estudio de las ciencias jurídicas⁴⁷, basado en una revisión analítica y sistemática de la normativa europea, estatal y autonómica, los instrumentos de planificación aplicables y la bibliografía de referencia en el tema objeto de examen. Dentro del marco jurídico estudiado, en el ámbito de la Unión Europea se examinan principalmente la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, así como la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (ambas, en su versión consolidada). En el plano doméstico de derecho interno, el análisis se centra en la Constitución Española, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (adelante, LRBRL), la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, LCCTE) y la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE), así como diferentes normas autonómicas y locales sobre cambio climático y energía.

⁴⁷ Singhal, A. K., Malik, I. (2012). Doctrinal and socio-legal methods of research: Merits and demerits. *Education Research Journal*, 2(7), 252–256.

4. EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES Y LUCHA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En relación con la temática objeto de estudio, podemos comenzar afirmando que nos encontramos ante una materia en la que se identifican diferentes títulos competenciales Estatal y Autonómico concurrentes y compartidos⁴⁸.

Así, por un lado, de conformidad con la distribución competencial que establece el bloque de constitucionalidad, junto con sus competencias en materia de Legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 de la Constitución Española, en adelante CE), el Estado ostenta competencias exclusivas para el establecimiento de las bases del régimen energético (artículo 149.1. 25 CE), lo cual, en conexión con las relativas a la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE) ha dado lugar a la LCCTE y a la LSE, que, partiendo -a su vez- de la competencia Estatal en relación con la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (artículo. 149.1. 22 CE) señala que corresponderá a la Administración General del Estado autorizar las Instalaciones de producción de energía eléctrica (incluyendo sus infraestructuras de evacuación) de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos (art. 3.13.a) LSE). Para ello será de aplicación el procedimiento que desarrolla de forma detallada el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Recientemente, en bajo el paraguas del referido marco competencial, se está tramitando a nivel estatal el Proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las

⁴⁸Vid. Bacigalupo Saggese, M. (2010). La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de energías renovables. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 286-329.

comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía de 20 de abril de 2023.

Por otro lado, cuando nos encontremos ante instalaciones de producción de energía eléctrica que tengan una potencia instalada igual o inferior a 50 MW que no excedan del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma pertinente, será ésta la responsable de autorizar dicha instalación. Así lo han contemplado expresamente los respectivos estatutos de autonomía⁴⁹, y, en base a ello, se han desarrollado diferentes normativas autonómicas reguladoras de los procedimientos de autorización aplicables a las instalaciones generadoras de energía renovable que cumplan las características mencionadas.

Asimismo, las Comunidades Autónomas, en base a las facultades que ostentan para establecer normas adicionales de protección (esto es, de desarrollo normativo) y competencias de ejecución y gestión, en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 y art. 148.1.9 CE), así como de energía eléctrica cuando su aprovechamiento o transporte se circunscriba a su ámbito territorial, están aprobando sus respectivas leyes en materia de cambio climático y transición energética⁵⁰.

5. COMPETENCIAS MUNICIPALES CONEXAS.

Pues bien, entrando a analizar el ámbito municipal, con carácter general, el Principio de garantía institucional de la autonomía local proclamado por el artículo 137 de la Constitución Española, ampliamente interpretado por el Tribunal Constitucional, reconoce y garantiza una esfera de intereses propios locales que llevan aparejados unas competencias propias para su gestión, que son concretados por el legislador

⁴⁹ Así, por ejemplo, lo hace el artículo 27. trece de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

⁵⁰ *Vid. inter alia*, la Ley Balear 10/2019 de 22 de febrero y el Decreto Balear 39/2020 de 27 de noviembre; la Ley 16/2017 de 1 de agosto de cambio climático en Cataluña; la Ley 4/2019 de 21 de febrero de sostenibilidad energética del País Vasco; el Decreto 57/2019 de 26 de abril del Consell de la Comunidad Valenciana. En el caso de Galicia, también se encuentra en tramitación una Ley del Clima autonómica.

ordinario (estatal y autonómico) respetando siempre y en todo caso los elementos esenciales o el núcleo del autogobierno local.

La legislación estatal básica, esto es: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en su artículo 7 establece tres categorías de competencias municipales: a) las “propias”, que, dentro de las materias previstas en el artículo 25.2, vienen atribuidas por Ley (estatal o autonómica); las “delegadas” por el Estado o las Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 27; y c) las “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, que si bien no vienen atribuidas expresamente por el legislador a los municipios se sujetan a límites y requieren de previos informes favorables supramunicipales (estatales o autonómicos dependiendo de la materia) que señalen la inexistencia de duplicidades y de riesgo para la sostenibilidad financiera.

Entrando en el análisis de la materia concreta objeto de estudio, si analizamos detalladamente el articulado, podemos corroborar que LRBRL no menciona de forma expresa las competencias de los municipios en materia de energías renovables. No obstante, se puede apreciar que éstos sí que ostentan competencias “propias” conexas e interrelacionadas, como en materia de urbanismo y de medio ambiente urbano (letras a y b del apartado 2 del arts. 25). Competencia ésta en materia de medio ambiente que, en la anterior regulación -derogada con la reforma de 2013- del artículo 28 de la LRBRL se veía ampliada, al contemplar, de forma expresa dicho precepto la posibilidad de que los Municipios pudiesen realizar “actividades complementarias” de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a “la protección del medio ambiente”⁵¹.

En este sentido, algunos autores, como Mora Ruiz⁵², encuentran un argumento de apoyo o cobertura legitimador de la intervención local en

⁵¹ Recordemos que se trata de una competencia estatal (legislación básica 149.1. 23ª) y autonómica (desarrollo de normas adicionales de protección y gestión, art. 148.1.9ª CE).

⁵² Vid. Mora Ruiz, M. (2012). Energías Renovables y Eficiencia Energética en el Ámbito Local: Dispositivos de Intervención al Alcance de los Entes Locales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 3(1), pp. 4, 6 y 15.

el ámbito de las energías renovables en la competencia genérica de la protección del medio ambiente urbano, puesta en conexión con en el Principio de desarrollo sostenible. En una línea similar, Revuelta Pérez⁵³, conecta la aplicación del Principio de Desarrollo Urbano Sostenible proclamado en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (art. 3.3.i y 24), que se materializa -entre otros aspectos- en la necesidad de priorizar e incentivar las energías renovables y la eficiencia y ahorro energéticos, con las competencias urbanísticas legalmente reconocida a los municipios, encontrando en ello una base o fundamento para que éstos puedan intervenir de forma activa en la transición energética a través de instrumentos como la planificación urbanística o las ordenanzas de edificación.

Asimismo, podemos identificar conexiones entre las energías renovables y algunos servicios públicos de titularidad municipal expresamente reconocidos por la LRBRL, como el alumbrado público, que han de prestar los municipios en todo caso (art. 26).

Otro argumento de apoyo al relevante papel que están llamados a desempeñar los municipios en la lucha contra el cambio climático y el desarrollo de las energías renovables se deriva del propio artículo 1 (segundo párrafo) de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que, en línea con los principios de cooperación y coordinación, resalta que:

“La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las *Entidades Locales*, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán cumplimiento al objeto de esta ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución”.

6. ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LOS ENTES LOCALES EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

En este contexto, y con apoyo en la normativa y las directrices de la Unión Europea -siempre generosa en las referencias al papel de las

⁵³ Revuelta Pérez, I. (2022). Comunidades energéticas: desafíos jurídicos para los entes locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 16, p. 85.

autoridades locales de los Estados Miembros en la transición energética y la lucha contra el cambio climático- las entidades locales han ido encontrando diversas posibilidades de actuación y participación activa a través de diferentes mecanismos como:

- a. Mediante la puesta en marcha de las Agendas locales 21⁵⁴ y el Pacto de los Alcaldes⁵⁵ (destacando en el tema objeto de estudio *el Pacto de los alcaldes sobre el clima y la energía*) y, en el marco de éstas, a través de la Planificación Indicativa, por ejemplo, a través de la aprobación de Planes Municipales de Energías Renovables configurados como Planes de Acción o integrados dentro de éste, dirigidos a recomendar, divulgar, informar, facilitar la participación de los vecinos y fomentar acerca de buenas prácticas energéticas y climáticas que puedan ser implementadas por la ciudadanía⁵⁶. A modo de ejemplo podemos citar el *Plan de Acción por el Clima y la Energía Sostenible* (PACES) impulsado por el Ayuntamiento de Sevilla, que incluyen medidas de planificación dirigidas al fomento de las energías renovables. No obstante, como se ha avanzado, se trata principalmente de una planificación indicativa, instrumentos de *soft law*, en su mayoría orientativos, programáticos, dado que no llegan a establecer con carácter general obligaciones concretas de carácter vinculante, de ahí

⁵⁴ Como señalan Navarro Rodríguez y Moreno Rebato, la Agenda 21 local se trata de un plan de acción socioeconómico entre entidades locales y vecinos de un municipio -desarrollado en línea con el Principio n. 22 de la Cumbre de río, en el marco de la Agenda 21 (global) y de la Carta de Aalborg (en el plano europeo)- basado en una amplia y directa participación ciudadana, dirigido al desarrollo sostenible del mismo. Navarro Rodríguez, P., Moreno Rebato, M. (2017). Nuevas medidas locales de lucha contra el cambio climático, especialmente en Andalucía. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 316, pp. 126-129.

⁵⁵ Promovido por la Comisión Europea, mediante el que se crea una red de líderes locales orientada al intercambio de información y a la consecución de objetivos climáticos y energéticos, involucrando diferentes actores, como los ciudadanos y las empresas. En el marco de dicho Pacto, las entidades locales han elaborado sus respectivos Planes de Acción, con líneas estratégicas dirigidas a incentivar las energías renovables.

⁵⁶ Mora Ruiz, M. (2012). Energías Renovables y Eficiencia Energética en el Ámbito Local: Dispositivos de Intervención al Alcance de los Entes Locales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 3(1), pp. 5 y 17.

que algunos autores se muestran escépticos con el grado de eficacia de los mismos.

En otros sectores conexos con la acción climática de las entidades locales también se están empleando diversas herramientas de planificación. Así, por ejemplo, en el ámbito del transporte, destacan los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) aprobados por los municipios de más de 50.000 habitantes, dentro de los que se incluyen medidas dirigidas a la eficiencia energética y a la promoción del uso de las energías renovables a través del fomento del uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga⁵⁷, y la adopción de medidas para la electrificación de la red de transporte público⁵⁸.

Igualmente, en relación con los ámbitos de la eficiencia energética y rehabilitación de edificios⁵⁹, desde la Unión Europea se insta a las entidades locales a su fomento no solo a partir de planes de descarbonización o de energía sostenible, sino también, a través de la aprobación de Planes locales de calefacción y refrigeración⁶⁰. Asimismo, en conexión con esta materia, conviene hacer referencia a la elaboración por parte de municipios de ordenanzas sobre eficiencia energética e incorporación de energías renovables a la edificación -por ejemplo, de captación solar para agua caliente o usos térmicos-. Y es que, en un primer momento se puso en duda por parte de los jueces y tribunales la competencia municipal para la aprobación de dichas normas

⁵⁷ Cargadores de vehículos eléctricos que precisamente pueden ser promovidos por los nuevos actores en el panorama energético que van a ser objeto de estudio en el presente capítulo: las Comunidades Energéticas.

⁵⁸ *Vid.* artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

⁵⁹ *Vid.* artículo 8 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, así como la nueva redacción del artículo 20.1.c) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

⁶⁰ En particular aquellos municipios con una población superior a 45 000 habitantes. *Vid.* artículo 25.6 de la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética.

reglamentarias ante la falta de habilitación legal expresa para ello, si bien la jurisprudencia ha ido evolucionando y la doctrina del Tribunal Supremo ha pasado a dar luz verde a estas ordenanzas, al entender que su aprobación se deriva de las competencias relativas a la protección del medio ambiente y la ordenación urbanística⁶¹.

- b. Mediante el empleo de la contratación pública local estratégica⁶². En este sentido, el Derecho de la Unión Europea contiene numerosas referencias a la conveniencia de que los Estados Miembros, y, en particular, las autoridades locales, utilicen la contratación pública con fines estratégicos de clara a promover el empleo de las energías renovables y adoptar medidas de eficiencia energética⁶³. Y es que, en consonancia con la “Estrategia Europa 2020”, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público incorpora la obligación de considerar criterios ambientales y sociales como elementos de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución, siempre que dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato⁶⁴ y sean proporcionales. Esta previsión permite que las Administraciones Públicas locales utilicen la contratación pública como instrumento para alcanzar objetivos estratégicos de carácter ambiental. Sin embargo, la práctica evidencia las dificultades para justificar la conexión y

⁶¹ González Ríos, I. (2021). *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*. Aranzadi, p. 152.

⁶²Mora Ruiz, M. (2012). Energías Renovables y Eficiencia Energética en el Ámbito Local: Dispositivos de Intervención al Alcance de los Entes Locales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 3(1), p. 20.

⁶³ En este sentido, *Vid.* el artículo 7 de la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955 (versión refundida). Sobre el empleo de la contratación pública estratégica para incentivar conductas de los operadores alineadas con las energías renovables y la lucha contra el cambio climático *vid., inter alia*, Galán Vioque, R. (2021). La contratación pública local ante el cambio climático. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 131–170; o, Fernández Acevedo, R. (2022). Los criterios de adjudicación al servicio de la calidad ambiental y la lucha contra el cambio climático: el precio en jaque. En X. A. Lazo Vitoria (Dir.), *Compra pública verde y cambio climático* (pp. 209–261). Atelier. ISBN 978-84-18780-53-0.

⁶⁴ *Vid. inter alia*, artículos 1.3 y 145.

proporción entre estos criterios y el objeto contractual, así como el respeto a los principios generales en materia de contratación. Ejemplo de ello es la sentencia del Tribunal Supremo (STS 376/2022 25 marzo) que se pronuncia sobre la Exigencia de Etiqueta “A” como medio acreditativo de Solvencia Técnica y Profesional en los pliegos de un contrato de suministro de energía 100% renovable. En este supuesto particular, el tribunal considera que el requisito de solvencia impuesto no guarda una relación proporcional con el objeto del contrato⁶⁵. Entendiendo así que esta exigencia contenida en los pliegos provoca una exclusión injustificada y desproporcionada de aquellas empresas que, aun teniendo capacidad para suministrar al Ayuntamiento energía 100 % renovable en el momento de la contratación, comercializaron en el ejercicio anterior electricidad procedente también de fuentes no renovables⁶⁶. Además, dicho requisito no garantiza que las empresas que sí cumplieron con esa condición en el año previo mantengan el mismo comportamiento en el futuro.

- c. A través de la creación de entes instrumentales locales específicos, a modo de oficinas técnicas, o agencias, o secciones concretas constituidas en su mayor parte por las Diputaciones Provinciales dirigidas a hacer frente al cambio climático e impulsar las energías renovables y la eficiencia energética, así como la constitución entre diferentes municipios de Redes de cooperación en materia de sostenibilidad (impulsadas en muchos casos desde las propias comunidades autónomas y provincias)⁶⁷.

⁶⁵ Vid. artículo 74.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

⁶⁶ Recordemos que el certificado de etiqueta A- expedido por la CNMC-, acredita que la electricidad comercializada el año anterior (por las empresas comercializadoras) fue 100% renovable.

⁶⁷ Navarro Rodríguez, P., Moreno Rebato, M. (2017). Nuevas medidas locales de lucha contra el cambio climático, especialmente en Andalucía. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 316, pp. 124 y 130.

No obstante, las autoridades locales, aún cuentan con un escaso marco de actuación⁶⁸, el cual principalmente se centra en los instrumentos voluntarios anteriormente referidos⁶⁹. Ello, como indica Revuelta Pérez⁷⁰, se debe a diversos obstáculos de índole económica, técnica y jurídica, destacando dentro de estos últimos las limitaciones al desarrollo de las iniciativas económicas locales y al ejercicio de la competencia ambiental por estas entidades, resultantes de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local⁷¹, sumado a un reconocimiento legal escaso del ámbito de actuación de los entes locales en la transición energética por parte de la legislación estatal sectorial, como puede apreciarse ante la falta de referencias específicas que encontramos en la LSE de 2013, así como en la LCCTE (cuya mención a las entidades locales se restringe prácticamente a una mención genérica en su artículo 1 y alguna referencia aislada en su artículo 14, relativo a la movilidad urbana sostenible).

No obstante, si analizamos la normativa autonómica, en ciertos supuestos se aprecian algunas excepciones en donde sí que encontramos referencias expresas al rol fundamental que han de venir a desempeñar las entidades locales en este punto⁷². Así, a modo de ejemplo, destaca Ley Catalana 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático que, entre otros preceptos, en su artículo 19.1 (en sus apartados c) y d)) señala que las

⁶⁸ Mora Ruiz, M. (2012). Energías Renovables y Eficiencia Energética en el Ámbito Local: Dispositivos de Intervención al Alcance de los Entes Locales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 3(1), p. 22.

⁶⁹ Garrido Juncal, A., Ruiz Olmo, I. (2024). La importancia de los Gobiernos locales en la constitución de las comunidades energéticas. En M. Almeida Cerredá (Coord.), A. Galán Galán (Dir.), I. Zamora Santa Brígida (Dir.), *Comunidades energéticas locales: Claves 45* (pp. 51–68). Fundación Democracia y Gobierno Local. ISBN 978-84-128852-3-1, p. 57; y González Ríos, I. (2021). *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*. Aranzadi, p. 63.

⁷⁰Revuelta Pérez, I. (2022). Comunidades energéticas: desafíos jurídicos para los entes locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 16, p. 79.

⁷¹ En términos similares, *Vid.* Cocciolo, E. (2025). Comunidades Energéticas y servicios locales de calefacción y refrigeración. En E. Cocciolo, S. Galera Rodrigo (Dirs.), *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las Comunidades Energéticas* (pp. 421–458). Tirant lo Blanch, p. 443.

⁷² Revuelta Pérez, I. (2022). Comunidades energéticas: desafíos jurídicos para los entes locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 16, pp. 86-87.

medidas -en particular, las de carácter normativo- adoptadas hacia la transición energética han de ir dirigidas hacia la participación de actores locales en la generación y distribución de energía renovable, fijándose un objetivo mínimo para el año 2030 consistente en que, al menos un 30% de la energía eléctrica provenga de la participación financiera de las administraciones locales, PYMES y la ciudadanía⁷³.

7. LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS IMPULSADAS DESDE LA UNIÓN EUROPEA COMO HERRAMIENTA PARA POTENCIAR LA ACCIÓN LOCAL EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Es principalmente desde la reciente normativa de la Unión Europea desde donde se inicia un cambio de paradigma, al introducir un cambio sustancial en el modelo eléctrico, en línea con la tendencia hacia la generación descentralizada y el autoconsumo colectivo, la democracia energética y el empoderamiento del consumidor, al incorporar unos nuevos actores y asignarles un rol relevante: las Comunidades Energéticas, tal y como se regula en las Directivas (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018 (artículo 22) y 2019/944, de 5 de junio de 2019 (artículo 16)⁷⁴, transpuestas (parcialmente) al derecho interno español en la redacción actual de la LSE (artículo 6.1, letras y artículos 12.bis y 12.ter).

Esta nueva figura⁷⁵ se caracteriza por su composición, dado que, de conformidad con su definición legal⁷⁶, las Comunidades Energéticas pueden estar formadas por autoridades locales, PYMES y personas

⁷³ Con referencia expresa, asimismo, a las comunidades energéticas (y, en particular, a las comunidades de energía renovable).

⁷⁴ Modificadas recientemente por las Directivas 2023/2413, de 18 de octubre de 2023, y 2024/1711, de 13 de junio de 2024.

⁷⁵ En sus dos variantes: Comunidades de Energía Renovable (CER) y Comunidades Ciudadanas de Energía (CCE). Escapa al ámbito de este trabajo de investigación un estudio de la diferenciación de ambas tipologías de Comunidades Energéticas, y, dado que comparten numerosos rasgos comunes, a efectos del presente capítulo vamos a tratar indistintamente a las dos bajo la categoría genérica de Comunidades Energéticas. Para examinar las diferencias existentes entre ambas modalidades *Vid.* GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2022). Comunidades de Energía y Transición Energética. Aranzadi, pp. 150-152.

⁷⁶ *Vid.* art. 6 LSE, letras j) y k).

físicas. En todo caso, la participación en las mismas es abierta y voluntaria. En cuanto al objeto de su actividad, éste puede ser muy variado, pudiendo promover diferentes tipos (autoconsumo colectivo, almacenamiento, venta de energía renovable...). También son un rasgo distintivo de estas figuras los fines que persiguen, que han de ir encaminados a proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales, en lugar de hacia la obtención de ganancias financieras.

Por todo ello, podemos observar cómo las Comunidades Energéticas representan una oportunidad para que autoridades locales, vecinos y pequeñas empresas del municipio se agrupen y promuevan proyectos colectivos de autoconsumo colectivo basados en energías renovables. Estos proyectos permiten ofrecer servicios energéticos asequibles, seguros y cercanos a la población, fortaleciendo el sentimiento de comunidad y pertenencia, al tiempo que contribuyen a la cohesión social y territorial y al desarrollo económico e industrial de la zona, generando nuevas oportunidades laborales para sus habitantes⁷⁷.

En cuanto a las diferentes formas jurídicas que estas entidades pueden adoptar para su constitución, tanto el derecho comunitario como nuestro derecho interno dejan abierta esta posibilidad, sin exigir el uso de una forma determinada, planteándose, por tanto, diferentes alternativas. En este sentido, la doctrina ha estudiado algunas de ellas, especialmente aquellas que permiten integrar la participación del ente local, como, por ejemplo, mediante la constitución de una Empresa Pública Local de capital mixto o mayoritariamente local.

No obstante, si bien las Directivas europeas y la LSE contemplan la posibilidad de que las autoridades locales lleguen a integrarse dentro de las Comunidades Energéticas y ya existen algunos ejemplos de ello, no es lo más habitual⁷⁸. Y es que, en la práctica, su incorporación resulta

⁷⁷ López de Castro García-Morato, L. (2023). Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 105(364), 105-165.

⁷⁸ Vid. Herrera Torres, J. (2025). Las Comunidades Energéticas urbanas y la singularidad e importancia de la participación de los entes locales. En E. Cocciolo y S. Galera Rodrigo (Dir.),

compleja. Ejemplo de ello son las limitaciones a las que los municipios se enfrentan para constituir una empresa pública mixta de capital mayoritariamente local como consecuencia de la nueva redacción del artículo 86.1 de la LRBRL (tras la reforma llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), que condiciona el ejercicio de la iniciativa pública por parte de las Entidades Locales para el desarrollo de actividades económicas a la necesidad de garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias⁷⁹, algo que resulta difícil con esa ausencia de ánimo de lucro que parece caracterizar los fines que han de perseguir las comunidades energéticas.

Pese a ello, las entidades locales tienen a su disposición otros medios e instrumentos político-normativos a su disposición para facilitar el desarrollo de las Comunidades Energéticas y promover los proyectos de autoconsumo colectivo impulsados por aquellas: por ejemplo, mediante la constitución y cesión de derechos de superficie sobre un bien patrimonial de su titularidad a favor de Comunidad Energética (de cara a abaratar así los costes de la instalación)⁸⁰; o a través de la sustitución de la exigencia de una licencia de obra por declaraciones responsables o comunicaciones previas, con el consecuente ahorro de cargas burocráticas administrativas; así como mediante la adaptación de la normativa urbanística local para facilitar la implantación de estos proyectos de escasa potencia (por ejemplo la instalación de pequeños paneles

El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las Comunidades Energéticas (pp. 187–224). Tirant lo Blanch, pp. 194, 196 y 197.

⁷⁹ Fuentes i Gasó, J. R. (2025) Régimen jurídico y organizativo de la participación de los entes locales en la conformación de comunidades energéticas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 33, pp. 48 y 66; y González Ríos, I. (2020) Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, p. 162.

⁸⁰ Fuentes i Gasó, J. R., Rodríguez Beas, M. (2025). Comunidades Energéticas, economía social y entes locales: aspectos organizativos y de fomento. En E. Cocciolo y S. Galera Rodrigo (Dirs.), *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las Comunidades Energéticas* (pp. 315–344). Tirant lo Blanch, p. 335. En este sentido, Vid. El Decreto-Ley 1/2023 del Gobierno de Aragón (art. 27) y la Ley 10/2019 de cambio climático y transición energética de Baleares (art. 50).

solares en los tejados), o la previsión de bonificaciones o exenciones fiscales (sobre el IBI o el ICIO) en sus ordenanzas fiscales.

Asimismo, podemos citar, en el caso concreto de las entidades locales supramunicipales, y, en particular, las diputaciones provinciales, la implantación de las Oficinas de Transformación Comunitaria (OTCS) a través del programa Oficinas CE (convocado por el IDAE con base en Fondos Europeos), dirigido al incentivo y la promoción de las Comunidades Energéticas Locales. En efecto, estas OTCS de base provincial sirven como medio de difusión, asesoramiento y apoyo a su creación y su interconexión con otros beneficios asociados previstos como un impacto directo en el empleo, en particular, en municipios de reto demográficos y de transición justa⁸¹.

8. RESULTADOS, DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo del presente capítulo muestra cómo pese a la falta de habilitación legal expresa (en particular, por parte de la LRBRL) que reconozca competencias en materia de energías renovables a los municipios, sí que se recogen otros ámbitos competenciales (urbanismo, medio ambiente urbano) y servicios públicos de titularidad municipal conexos (alumbrado público) que sirven de base sólida para justificar la intervención municipal en la transición energética en aras de alcanzar la neutralidad climática.

Asimismo, el Principio de autonomía local, consagrado constitucionalmente, así como el Principio de desarrollo urbano sostenible refuerzan este ámbito de actuación municipal que, en la práctica, hasta la fecha, se ha centrado fundamentalmente en iniciativas planificadoras de carácter fundamentalmente programático y actuaciones de índole voluntaria, como la adhesión al Pacto de los alcaldes por el Clima y la Energía y la aprobación de planes locales de acción climática, así como la adopción de otros instrumentos de planificación ligados a la movilidad urbana sostenible. A ello se le suman otras posibilidades que se han ido

⁸¹ Navarro Rodríguez, P. (2024). Las comunidades energéticas locales como instrumento de las diputaciones provinciales para la lucha contra el cambio climático y la despoblación. *Revista Digital CEMCI*, 63, pp. 17 y 21.

desarrollando, como la aprobación de ordenanzas municipales que incorporan energías renovables a la edificación con fines de eficiencia energética (que, tras una progresiva evolución jurisprudencial, finalmente han sido admitidas con carácter general por el Tribunal Supremo), así como el papel relevante que puede llegar a desempeñar la contratación pública local estratégica -con los desafíos, eso sí, que en la práctica conlleva el diseño y la inclusión en los pliegos de estas cláusulas ambientales-.

Sin embargo, en la práctica no podemos obviar que gran parte de estos ámbitos de actuación en que se mueven los municipios se materializan en instrumentos de planificación de carácter voluntario o de *soft law*, no contando aún dichas entidades locales con un marco de actuación amplio y pleno.

En efecto, los municipios aún se enfrentan a trabas de índole jurídica, técnica y económica, especialmente tras las limitaciones que se derivan de la reforma de la LRRL llevada a cabo por la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Asimismo, también es cierto que otras leyes estatales posteriores, como la LSE o la LCCTE, han desaprovechado la oportunidad de reforzar el rol de las entidades locales en la transición energética.

Pese a ello, por otro lado, la tendencia en el plano comunitario, particularmente con motivo de las últimas Directivas sobre promoción de energías renovables y sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, va orientada al refuerzo del papel de las autoridades locales, especialmente por medio de la consagración de las Comunidades Energéticas, convirtiéndoles en actores clave -junto con las PYMES locales y los vecinos- de cara a lograr los objetivos de descarbonización, lo cual ha de servir de punto de partida para potenciar el papel de aquellas en la transición energética.

En el ámbito doméstico, si bien se han transpuesto (parcialmente) estas Directivas, y se están iniciando diversas convocatorias orientadas hacia la constitución de estas Comunidades Energéticas y al fomento de los proyectos de energía renovable por ellas promovidos, aún queda camino por recorrer y diferentes combinaciones por explorar (tanto

entrando a formar parte de las mismas los municipios como facilitando su desarrollo desde fuera). En cualquier caso, ya destacan algunas iniciativas normativas, prácticas y actuaciones autonómicas y locales orientadas hacia su facilitación.

9. AGRADECIMIENTOS/APOYOS

Este trabajo se ha desarrollado en el marco de las ayudas de la Xunta de Galicia concedidas en el marco de la Orden de 15 de mayo de 2025 (código de procedimiento PR815A) para proyectos de investigación y la creación de grupos de investigación en cooperación para el desarrollo en el marco de la Agenda 2030 (Proyecto TEJICEC). Asimismo, esta publicación es parte del Proyecto de I+D+i PID2022-136352NB-I00 financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/ y “FEDER Una manera de hacer Europa”.

10. REFERENCIAS

- Bacigalupo Saggese, M. (2010). La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de energías renovables. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 286–329.
- Cocciolo, E. (2025). Comunidades Energéticas y servicios locales de calefacción y refrigeración. En E. Cocciolo, S. Galera Rodrigo (Dir.), *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las Comunidades Energéticas* (pp. 421–458). Tirant lo Blanch. 9788410953581.
- Cocciolo, E. (2022) Medidas de transición justa, en J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (Eds.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 597–614). Marcial Pons. 9788410953581.
- Fernández Acevedo, R. (2022). Los criterios de adjudicación al servicio de la calidad ambiental y la lucha contra el cambio climático: el precio en jaque. En X. A. Lazo Vitoria (Dir.), *Compra pública verde y cambio climático* (pp. 209–261). Atelier. ISBN 978-84-18780-53-0.
- Fuentes I Gasó, J. R. (2025) Régimen jurídico y organizativo de la participación de los entes locales en la conformación de comunidades energéticas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 33, 45-75.
- Fuentes i Gasó, J. R., Rodríguez Beas, M. (2025). Comunidades Energéticas, economía social y entes locales: aspectos organizativos y de fomento. En E. Cocciolo y S. Galera Rodrigo (Dir.), *El nuevo modelo energético*

- descentralizado y de proximidad. Las Comunidades Energéticas* (pp. 315–344). Tirant lo Blanch. 9788410953581.
- Galán Vioque, R. (2021). La contratación pública local ante el cambio climático. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 131–170.
- Gallego Córcoles, I. (2021). *Comunidades de Energía y Transición Energética*. Aranzadi. ISBN 978-84-1391-651-4.
- Garrido Juncal, A., Ruiz Olmo, I. (2024). La importancia de los Gobiernos locales en la constitución de las comunidades energéticas. En M. Almeida Cerredá (Coord.), A. Galán Galán (Dir.), I. Zamora Santa Brígida (Dir.), *Comunidades energéticas locales: Claves 45* (pp. 51–68). Fundación Democracia y Gobierno Local. ISBN 978-84-128852-3-1.
- González Ríos, I. (2021). *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*. Aranzadi. 978-84-1390-270-8.
- González Ríos, I. (2020) Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, 147-193.
- Herrera Torres, J. (2025). Las Comunidades Energéticas urbanas y la singularidad e importancia de la participación de los entes locales. En E. Cocciolo y S. Galera Rodrigo (Dir.), *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las Comunidades Energéticas* (pp. 187–224). Tirant lo Blanch. 9788410953581-
- Leiva López, A. (2019). El prosumidor como pieza clave en la transición energética del sector eléctrico. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 200, 291–334.
- López de Castro García-Morato, L. (2023). Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 105(364), 105-165.
- Mora Ruiz, M. (2012). Energías Renovables y Eficiencia Energética en el Ámbito Local: Dispositivos de Intervención al Alcance de los Entes Locales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 3(1), 1-25.
- Navarro Rodríguez, P. (2024). Las comunidades energéticas locales como instrumento de las diputaciones provinciales para la lucha contra el cambio climático y la despoblación. *Revista Digital CEMCI*, 63, 1-35.
- Navarro Rodríguez, P., Moreno Rebato, M. (2017). Nuevas medidas locales de lucha contra el cambio climático, especialmente en Andalucía. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 316, 113–140.

- Presicce, L. (2023). *Los entes locales en la acción climática global. Responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas*. Tirant lo Blanch. ISBN: 9788411696210.
- Revuelta Pérez, I. (2022). Comunidades energéticas: desafíos jurídicos para los entes locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 16, 77-103.
- Singhal, A. K., Malik, I. (2012). Doctrinal and socio-legal methods of research: Merits and demerits. *Education Research Journal*, 2(7), 252–256.

EL LABERINTO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA: DIAGNÓSTICO DE UNA CRISIS ESTRUCTURAL Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

MARTA PASCAL CAPDEVILA
Universitat Pompeu Fabra

1. INTRODUCCIÓN: LA VIVIENDA COMO NUEVA CUESTIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

En la última década, el problema de la vivienda se ha convertido en una de las principales preocupaciones sociales en España. Según el Barómetro del CIS (junio de 2025), un 32,5 % de la ciudadanía lo señala como el primer problema nacional, por encima del desempleo o la situación económica. Este ascenso sostenido, que ha convertido la cuestión residencial en un tema transversal de conversación política, mediática y cotidiana, refleja una mutación estructural: la vivienda ya no se percibe solo como un bien de consumo o de inversión, sino como el eje de una nueva inseguridad social.

Esta preocupación no es exclusiva de España. En toda Europa, la crisis de la asequibilidad residencial afecta a hogares de ingresos medios y bajos, y reabre el debate sobre la función del Estado en la regulación de los mercados de la vivienda, especialmente en el segmento urbano donde se concentran buena parte de los problemas. Informes recientes del Comité Económico y Social Europeo (2024) y del Banco Europeo de Inversiones (2024) advierten de un déficit acumulado de vivienda asequible y de la necesidad de una respuesta coordinada entre niveles de gobierno. En este contexto, el caso español ofrece un ejemplo paradigmático de cómo la tensión entre mercado y Estado ha configurado un modelo desequilibrado, donde la propiedad privada es hegemónica, el parque público es escaso y las políticas de vivienda han actuado de forma intermitente y fragmentada.

2. METODOLOGÍA

Esta investigación tiene una naturaleza cualitativa y utiliza distintas técnicas de investigación:

- El análisis de contenido, es decir, se analizan documentos oficiales de las administraciones públicas y del sector económico implicado en el ámbito inmobiliario, informes de datos referentes a la situación de la vivienda en España y análisis de textos legales.
- El estudio de caso, es decir, la situación de la vivienda en España.

3. HIPÓTESIS

La hipótesis central de esta investigación es que, para solucionar la problemática de vivienda en España, la intervención pública no debe sustituir al mercado, sino corregir sus fallas y garantizar su funcionamiento con equidad. Desde esta perspectiva, el objetivo no es eliminar la lógica de oferta y demanda, sino ordenarla para que cumpla con su función social.

4. MARCO INSTITUCIONAL Y TRAYECTORIA HISTÓRICA (1940-2025)

La historia de la política de vivienda en España refleja con claridad la evolución del estado del bienestar y de su relación con el mercado. A lo largo de ocho décadas, el país ha transitado desde un modelo fuertemente estatista y patrimonialista, basado en la promoción masiva de vivienda en propiedad durante el franquismo, hacia un esquema fragmentado y descentralizado, donde la acción pública se ejerce con intensidad desigual según las comunidades autónomas. Esta trayectoria ha consolidado un rasgo distintivo: la hegemonía de la propiedad privada como vía principal de acceso y acumulación, y la debilidad estructural del parque público de alquiler (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015).

4.1. DE LA POLÍTICA FRANQUISTA A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La política de vivienda del franquismo (1939-1975) se articuló alrededor de dos principios: la propiedad como forma de orden social y la vivienda como instrumento de legitimación política. A partir del Plan de Vivienda de 1959 y la creación del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), el Estado fomentó la construcción masiva de viviendas protegidas en propiedad, financiadas mediante créditos subvencionados y con una fuerte participación del sector privado constructor (Trilla, 2011). Este modelo tenía un claro componente ideológico: consolidar una sociedad de propietarios leales al régimen. La política de alquiler quedó relegada, y con ella, la posibilidad de crear un sector público de vivienda. Al finalizar el franquismo, más del 75 % de los hogares eran propietarios de su vivienda, un porcentaje que se mantendría prácticamente inalterado en las décadas siguientes (Aalbers, 2020).

La transición democrática heredó así un mercado inmobiliario hipertrofiado y un sector público sin capacidad estructural. Las primeras medidas de la democracia (Planes de Vivienda de 1981, 1984, 1988) mantuvieron la lógica de la promoción y la deducción fiscal, reforzando la cultura de la propiedad y limitando el desarrollo del alquiler (Pareja-Eastaway, 2019).

4.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL “DERECHO A LA VIVIENDA”

El reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) marcó un punto de inflexión simbólico, aunque no operativo. La Constitución situó la vivienda en el ámbito de los principios rectores de la política social, no como un derecho fundamental exigible judicialmente (Fernández Tabales, 2024). Esto implicó que su efectividad dependiera de las políticas públicas y de la cooperación entre niveles de gobierno. En paralelo, el proceso de descentralización autonómica transfirió las competencias en materia de vivienda a las comunidades autónomas. Esta decisión, coherente con el nuevo modelo del estado de las autonomías, generó un escenario en dónde cada territorio desarrolló su propia legislación y planes de vivienda en base a su realidad territorial, pero no se construyeron mecanismos de

coordinación institucional en paralelo al modelo descentralizado en el ámbito de la vivienda (Blanco & Gomà, 2020).

Durante los años noventa, los planes estatales mantuvieron la orientación hacia la propiedad mediante subvenciones a la compra y deducciones fiscales en el IRPF. La Ley del Suelo de 1998, que liberalizó gran parte del suelo urbanizable, consolidó un modelo expansivo que alimentó la burbuja inmobiliaria posterior (López & Rodríguez, 2019).

4.3. EL AUGE DE LA FINANCIARIZACIÓN (1997-2008)

El ciclo 1997-2008 fue el periodo de máxima expansión inmobiliaria de la historia reciente. La combinación de bajos tipos de interés, políticas fiscales favorables y una oferta masiva de suelo impulsó un crecimiento vertiginoso del crédito hipotecario, que llegó a representar el 120 % del PIB en 2008 (Aalbers, 2020). El sistema bancario y las cajas de ahorro se convirtieron en actores centrales del mercado, mientras el Estado reducía progresivamente su papel inversor directo. En 2007, el gasto público en vivienda representaba apenas el 0,6 % del PIB, frente al 1,5 % de la media de la UE (Trilla, 2011). La política pública no actuó como correctivo, sino como amplificador del ciclo, consolidando la vivienda como activo financiero (EESC, 2024)

Este proceso de financiarización (López & Rodríguez, 2019) generó una vulnerabilidad estructural: la estabilidad económica del país quedó ligada al comportamiento del mercado inmobiliario. La crisis de 2008 desató consecuencias durísimas: caída de precios, desempleo masivo y más de 600.000 ejecuciones hipotecarias entre 2008 y 2014.

4.4. LA RECONFIGURACIÓN POSTERIOR A 2008: DE LA CRISIS A LA INTERVENCIÓN

El estallido de la burbuja obligó a redefinir la política de vivienda. La SAREB (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria), creada en 2012, se convirtió en el mayor tenedor de vivienda del país, con más de 200.000 activos. Sin embargo, su objetivo inicial de sanear el sistema financiero primó sobre el aprovechamiento social de ese parque. Solo a partir de 2018 se incorporaron programas

de cesión de viviendas a comunidades y municipios (Fernández Tabales, 2024). En esos mismos años, el movimiento social por la vivienda y la emergencia de nuevos actores como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) impulsaron un cambio discursivo, logrando introducir en la agenda política el problema del alquiler y la necesidad de una intervención más decidida (Pareja-Eastaway, 2022). El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 fue el primero que reconoció explícitamente la vivienda en alquiler como prioridad, aunque los recursos asignados fueron modestos.

La pandemia de COVID-19 y la crisis de precios posterior reactivaron la intervención estatal. Los planes de recuperación europeos (Next Generation) destinaron partidas específicas a rehabilitación y alquiler social, y en 2023 se aprobó la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, que introdujo límites de renta, la definición de zonas tensionadas y el blindaje del parque público (Gobierno de España, 2023).

4.5. GOBERNANZA ACTUAL Y BALANCE DEL MARCO INSTITUCIONAL

En 2025, el sistema de gobernanza de la vivienda en España puede describirse como multinivel pero débilmente coordinado. El Estado diseña planes marco y financiación parcial; las comunidades autónomas legislan y gestionan la ejecución; y los ayuntamientos aplican las políticas urbanísticas y de vivienda protegida. Sin embargo, los mecanismos de cooperación vertical son frágiles y discontinuos (Blanco & Gomà, 2020).

La existencia de diecisiete marcos normativos autonómicos y centenares de programas locales produce una fragmentación normativa y administrativa que hace más compleja su evaluación. Además, la falta de una agencia nacional de vivienda con autoridad técnica impide el seguimiento unificado de indicadores, lo que contrasta con modelos europeos más coordinados como Francia o los Países Bajos (Hoekstra, 2021).

Pese a estos problemas, la institucionalización progresiva del derecho a la vivienda, reforzada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las nuevas leyes autonómicas, abre una ventana de oportunidad para redefinir el equilibrio entre mercado y Estado.

5. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

5.1 UN MODELO BASADO EN LA PROPIEDAD Y LA DEUDA

El patrón español de acceso a la vivienda se consolidó durante la segunda mitad del siglo XX alrededor de la promoción de la propiedad privada como principal instrumento de integración social (Pareja-Eastaway, 2019; Trilla, 2011). La combinación de incentivos fiscales, crédito hipotecario expansivo y suelo urbanizable abundante permitió tasas de propiedad superiores al 75 %, muy por encima de la media europea. Este modelo de propiedad financiada mediante endeudamiento ofreció estabilidad social durante décadas, pero también generó efectos colaterales: exposición financiera de los hogares, rigidez del mercado de alquiler, infraoferta de vivienda pública y fuerte dependencia del ciclo inmobiliario (Aalbers, 2020). La crisis financiera de 2008 reveló los límites de ese sistema. El colapso del crédito y la caída del empleo provocaron una oleada de desahucios hipotecarios y evidenciaron la ausencia de un “colchón público” capaz de ofrecer alternativas residenciales. Entre 2008 y 2014 se ejecutaron más de 600.000 hipotecas, y el gasto público en vivienda se redujo un 60 % (INE, 2024). Desde entonces, la política habitacional española ha oscilado entre la reactivación del mercado privado y tímidos intentos de reconstruir un parque público, sin alcanzar todavía una estrategia estructural coherente.

5.2 LA VIVIENDA: ENTRE EL DERECHO Y EL MERCADO

El artículo 47 de la Constitución Española consagra el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, así como el deber de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. Sin embargo, ese principio constitucional ha convivido con un desarrollo legislativo y administrativo altamente desigual entre comunidades autónomas. La falta de coordinación institucional ha convertido el derecho a la vivienda en un mandato programático más que en un derecho exigible. La aprobación de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda supuso un intento de redefinir las competencias y reforzar la función social de la propiedad, introduciendo instrumentos como la declaración de zonas tensionadas, el control de rentas o la obligación de

destinar un porcentaje de nuevas promociones a vivienda protegida (MITMA, 2024). No obstante, la aplicación práctica de la ley ha sido dispar ya que varias comunidades autónomas han recurrido sus disposiciones ante el Tribunal Constitucional, y la falta de mecanismos financieros y de evaluación limita su eficacia (Fernández Tabales, 2024).

En este marco, la vivienda en España puede entenderse como un *bien híbrido*: un activo económico sujeto a las dinámicas del mercado global, pero también un componente esencial del bienestar y la ciudadanía social. El desafío no radica en sustituir el mercado por la intervención estatal, sino en recomponer el equilibrio entre ambos. El mercado puede asignar recursos y generar oferta, pero el estado debe corregir fallas, garantizar la asequibilidad y asegurar que el derecho constitucional a la vivienda no dependa de la renta disponible o de la localización.

5.3 UNA CRISIS DE ACCESIBILIDAD CON RASGOS ESTRUCTURALES

El deterioro de la accesibilidad residencial se observa en todos los indicadores. Entre 2014 y 2024, los precios de compra de vivienda han crecido un 37 %, y los alquileres, más de un 45 %, mientras los salarios medios reales apenas han aumentado un 10 %. El esfuerzo financiero medio de los hogares para acceder a la vivienda se sitúa en torno al 40 % de los ingresos, y supera el 60 % en los tramos de renta baja. En el caso de los jóvenes, el problema es aún más agudo: la tasa de emancipación juvenil es del 15,9 %, la mitad de la media europea, y el coste del alquiler en solitario absorbe más del 80 % del salario neto medio (Observatorio de Emancipación, 2024; Banco de España, 2023).

Estas cifras se traducen en una pérdida de expectativas vitales: el retraso en la formación de nuevos hogares, el aumento de la cohabitación involuntaria y la precarización de las trayectorias residenciales. La vivienda se ha convertido en un marcador de desigualdad intergeneracional y territorial, y en un factor de exclusión para sectores que antes se consideraban de clase media. La financiarización del parque, es decir, su transformación en producto de inversión más que en bien de uso, ha

intensificado el problema. Por su parte, los fondos de inversión, SOCI-MIs⁸² y los grandes tenedores concentran una parte creciente del mercado de alquiler en las principales ciudades (López y Rodríguez, 2019)

5.4 DESIGUALDADES TERRITORIALES Y MODELOS URBANOS CONTRASTADOS

Las tensiones del modelo español no se distribuyen de manera uniforme. Las grandes áreas metropolitanas, Madrid y Barcelona como casos más paradigmáticos, concentran la mayor presión sobre precios, alquiler y escasez de suelo. Sin embargo, i desde la perspectiva de las políticas públicas, ambas ciudades representan estrategias opuestas frente al problema:

- Madrid, con políticas más orientadas al mercado y al crecimiento inmobiliario, ha apostado por la atracción de inversión y un papel limitado del sector público, confiando en la elasticidad de la oferta y en la regeneración urbana privada.
- Barcelona, en cambio, ha desarrollado desde mediados de la década de 2010 una política más intervencionista, con control de rentas, reservas obligatorias de vivienda protegida y movilización de parque público y privado (Blanco & Gomà, 2020).

El contraste entre ambas metrópolis ofrece un campo de análisis privilegiado para estudiar los efectos de diferentes regímenes locales de vivienda (Pareja-Eastaway, 2022). Mientras Madrid ha logrado mantener un dinamismo inmobiliario elevado, también ha visto cómo la asequibilidad se deteriora de forma más acelerada; Barcelona, por su parte, no ha conseguido contener de forma clara los precios y se enfrenta a tensiones con el sector privado, limitaciones presupuestarias y judicialización de los procesos.

Más allá de las capitales, el problema se diversifica: los territorios del interior y de la “España vaciada” padecen infraocupación y vivienda degradada, mientras que las zonas litorales y turísticas enfrentan un

⁸² SOCIMI: Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario

proceso de turistificación que desplaza la oferta residencial hacia usos vacacionales. En comunidades como Baleares o Canarias o ciudades como Málaga, la coexistencia de turismo intensivo y escasez de vivienda para residentes locales evidencia la necesidad de políticas diferenciadas y territoriales (Observatorio de la Vivienda, 2024). En conjunto, el panorama español es el de un mercado residencial polarizado: áreas metropolitanas con exceso de demanda y áreas rurales o intermedias con stock ocioso. Esta dicotomía refuerza la necesidad de políticas territoriales diferenciadas, que combinen rehabilitación, repoblación y equilibrio funcional entre vivienda, empleo y servicios (Trilla, 2011). La desigualdad territorial se superpone así a la brecha generacional y a la fractura socioeconómica, conformando un sistema residencial que reproduce desigualdades en lugar de corregirlas, y que exige una respuesta coordinada y profunda entre sector público y sector privado.

5.5 ESCASEZ DE PARQUE PÚBLICO Y DESIGUALDAD GENERACIONAL Y TERRITORIAL

España dispone de un parque público de alquiler de unas 300.000 viviendas, equivalente a un 2,5 % del total de hogares (MITMA, 2024), frente al 9 % de la media europea y el 17 % de los Países Bajos (EIB, 2024). Esta escasez estructural es el resultado de políticas históricamente orientadas a la promoción de la propiedad y de la desprotección progresiva de las viviendas protegidas una vez transcurridos los plazos de calificación (Trilla, 2011). El gasto público en vivienda se mantiene en torno al 0,1 % del PIB, muy por debajo del promedio de la Unión Europea (0,5 %), lo que limita la capacidad redistributiva del Estado (Fernández Tabales, 2024). La consecuencia es una dependencia creciente del sector privado para generar oferta, en un contexto donde la rentabilidad del alquiler libre supera ampliamente la del alquiler asequible.

La expansión del alquiler turístico ha transformado la geografía residencial española. En 2024 se estiman unas 300.000 viviendas de uso turístico registradas, concentradas en las áreas litorales y en los centros históricos de las grandes ciudades (Observatorio de la Vivienda, 2024). En ciudades como Palma, Málaga o Barcelona, el crecimiento de las VUT ha reducido significativamente la oferta de alquiler de larga duración, incrementando precios y desplazando población residente. El

fenómeno se combina con la alta proporción de viviendas vacías o infrautilizadas, más de 3,4 millones según el Censo de Viviendas (INE, 2021), y con un volumen creciente de segundas residencias, especialmente en el litoral mediterráneo. Estos factores contribuyen a la ineficiencia del parque existente y a la tensión del mercado en áreas de alta demanda. Frente a esta realidad, algunos gobiernos autonómicos han empezado a aplicar regulaciones específicas sobre los alquileres turísticos y penalizaciones fiscales a la vivienda vacía. No obstante, la falta de un marco común estatal y la disparidad competencial dificultan la eficacia de estas políticas (Fernández Tabales, 2024).

5.6 ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

En perspectiva comparada, España comparte con otros países europeos el impacto de la financiarización, pero presenta un retraso significativo en la provisión de vivienda pública. Mientras el parque de alquiler social representa alrededor del 17 % del total en los Países Bajos, el 14 % en Austria y el 9 % en Francia, en España apenas supera el 2,5 % (EIB, 2024). Esta carencia estructural limita la capacidad de intervención del estado frente a los ciclos del mercado y agrava la vulnerabilidad de los hogares. España mantiene uno de los niveles de propiedad más altos de Europa: el 75,4 % de los hogares son propietarios, frente al 66 % de media en la UE (INE, 2024). Este patrón se consolidó gracias a décadas de políticas fiscales y crediticias favorables a la compra y a una tradición cultural que asocia propiedad con estabilidad (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015).

El gasto público en vivienda, situado en torno al 0,1 % del PIB, es el más bajo entre los Estados miembros de la UE (Fernández Tabales, 2024). Los programas recientes, como el Plan Estatal de Vivienda 2018, 2021 y la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, han intentado revertir la tendencia mediante ayudas al alquiler, cesión de viviendas de la SAREB y blindaje del parque público (Gobierno de España, 2023). No obstante, su escala sigue siendo limitada y su impacto, desigual.

Sin embargo, la situación española también ofrece oportunidades de reforma. El aprendizaje de modelos europeos sugiere que la sostenibilidad

del sistema no depende tanto del volumen de inversión pública como de su estabilidad temporal y de la coordinación intergubernamental. Francia, por ejemplo, mantiene desde los años ochenta una política de *logement social* basada en objetivos plurianuales y financiación estable, combinando instrumentos fiscales, financieros y de planificación territorial. En el caso neerlandés, la red de *housing associations* opera como un tercer sector de vivienda que equilibra iniciativa privada y finalidad social (Hoekstra, 2021). El desafío español, por tanto, consiste en transitar hacia un modelo en el que la regulación y la inversión pública complementen al mercado en lugar de sustituirlo. Este equilibrio implica repensar la fiscalidad, la política de suelo, la rehabilitación urbana y los mecanismos de control de precios, pero también reconstruir una cultura institucional que entienda la vivienda no sólo como un activo económico, sino como un elemento constitutivo de la ciudadanía social.

6. HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO ENTRE MERCADO Y ESTADO EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA. ALGUNAS PROPUESTAS

El debate sobre la vivienda en España ha oscilado históricamente entre dos polos: la fe en la capacidad del mercado para autorregularse y la confianza en la intervención pública como garante del derecho a la vivienda. Ambos extremos han mostrado sus límites. Las políticas de liberalización y estímulo a la propiedad generaron ciclos de expansión y crisis; las intervenciones fragmentadas y de baja intensidad no han logrado corregir los desequilibrios estructurales. En este contexto, se impone un nuevo paradigma de equilibrio entre mercado y estado, en el que la regulación, la inversión pública y la cooperación con el sector privado constituyan los pilares de un sistema estable y socialmente sostenible (Blanco & Gomà, 2020; Pareja-Eastaway, 2019).

6.1 PRINCIPIOS DE UN NUEVO MODELO DE EQUILIBRIO

El punto de partida para un nuevo marco de política de vivienda es asumir que la vivienda es simultáneamente un bien económico y un bien social. Por tanto, la intervención pública no debe sustituir al mercado, sino corregir sus fallas y garantizar su funcionamiento con equidad.

Desde esta perspectiva, el objetivo no es eliminar la lógica de oferta y demanda, sino ordenarla para que cumpla con la función social establecida en la Constitución (Fernández Tabales, 2024). Este modelo de equilibrio requeriría cuatro principios básicos:

- Estabilidad regulatoria, para evitar la volatilidad normativa y ofrecer seguridad jurídica tanto a propietarios como a inquilinos.
- Progresividad fiscal, para gravar la vivienda ociosa y favorecer la oferta asequible.
- Planificación territorial coordinada, que vincule vivienda, transporte y empleo.
- Continuidad temporal de las políticas e inversiones públicas, al margen de los ciclos electorales.

La experiencia europea muestra que los sistemas más exitosos de vivienda no son ni plenamente estatales ni completamente de mercado. Francia, los Países Bajos y Austria combinan regulación fuerte, financiación pública sostenida y cooperación institucional. En los Países Bajos, las *housing associations* gestionan el 17 % del parque de alquiler con objetivos sociales, bajo supervisión pública, pero con autonomía de gestión (Hoekstra, 2021). En Francia, el *logement social* constituye el 9 % del parque total, con financiación cruzada entre Estado, municipios y entidades cooperativas (EIB, 2024). Estos modelos ilustran que la intervención pública no es incompatible con la eficiencia económica, sino condición para ella: estabiliza el mercado, reduce la volatilidad y genera rentas urbanas más sostenibles. Si bien es cierto que estos países presentan también problemas graves en el ámbito de la vivienda, su capacidad de respuesta es más robusta que en el caso español.

6.2 INSTRUMENTOS FISCALES, FINANCIEROS Y DE GOBERNANZA PARA UN SISTEMA EQUILIBRADO

El equilibrio entre mercado e intervención pública no se alcanza solo con principios, sino con instrumentos concretos. Podríamos enumerar los siguientes:

- Fiscalidad selectiva. España necesita una reforma fiscal en materia de vivienda que penalice la especulación y la infrautilización sin penalizar al pequeño propietario, y que incentive la rehabilitación y el alquiler asequible. En particular, los impuestos a la vivienda vacía y a las plusvalías de corto plazo, junto con deducciones para la rehabilitación energética o la cesión a programas públicos de alquiler, pueden reorientar el comportamiento de los propietarios (Trilla, 2011; Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015).
- Movilización del suelo público y de la SAREB. La cesión temporal de suelo a operadores sociales o cooperativos, como ocurre en Viena o Ámsterdam, puede multiplicar la oferta de vivienda asequible sin necesidad de gasto público directo (EIB, 2024). En España, el potencial de la SAREB, con más de 200.000 activos, sigue infrautilizado. La nueva legislación permite su cesión a comunidades autónomas y ayuntamientos, pero es necesaria una política estatal activa de reasignación social de activos (Gobierno de España, 2023).
- Colaboración público-privada regulada. Modelos como el *Build to Rent* bajo convenio público pueden atraer inversión institucional al alquiler asequible, siempre que se establezcan límites de rentabilidad y plazos de cesión. La clave no está en sustituir la inversión privada, sino en orientarla también hacia fines de interés general. Ejemplos recientes, como el programa *Vive Madrid* o *Habitatge Metròpolis Barcelona*, muestran que esta vía puede generar vivienda a precios moderados si la gobernanza es clara y el control público efectivo (Blanco & Gomà, 2020; Pareja-Eastaway, 2022).
- Reforzar la dimensión social y comunitaria. Las cooperativas de cesión de uso, las fundaciones y las asociaciones de vivienda pueden convertirse en el “tercer pilar” de la política habitacional. Su desarrollo requiere financiación específica, avales públicos y un marco jurídico que reconozca su función social. En este sentido, la articulación de un tercer sector de la vivienda

permitiría estabilizar los precios, ofrecer alternativas intermedias entre propiedad y alquiler, y consolidar un parque no especulativo (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015).

Un sistema equilibrado no significa mayor intervención, sino mejor coordinación entre actores e instituciones. Implica sustituir la política reactiva por una estrategia de largo plazo, basada en evidencias, cooperación institucional y diversidad de agentes. De ese modo, la vivienda puede recuperar su doble naturaleza: motor económico y derecho social, garantizando al mismo tiempo la eficiencia del mercado y la cohesión del territorio.

7. CONCLUSIONES

La trayectoria de la vivienda en España refleja las tensiones propias de un país que ha confiado durante décadas en la propiedad privada como motor de estabilidad social, pero que hoy se enfrenta a los límites de ese modelo en una economía globalizada, urbanamente concentrada y con una alta movilidad poblacional. El recorrido histórico, desde la política franquista de promoción masiva de vivienda en propiedad hasta la descentralización autonómica y la actual fragmentación institucional, ha configurado un sistema donde el mercado domina y el Estado regula de forma discontinua.

Los análisis presentados muestran que la crisis residencial contemporánea no es coyuntural, sino estructural. Afecta a todos los segmentos de población, aunque con especial intensidad a los jóvenes y a los hogares de renta baja, y se manifiesta tanto en las grandes áreas metropolitanas como en los territorios rurales o intermedios. El déficit de parque público, la escasez de alquiler asequible, la turistificación y la desigualdad territorial forman parte de una misma ecuación: un sistema donde la vivienda se ha transformado en activo financiero, desvinculado de su función de uso y de su papel como componente del bienestar.

La respuesta política requiere, por tanto, reconstruir un marco estable de gobernanza y de cooperación entre niveles de gobierno. La vivienda debe dejar de ser un ámbito de políticas reactivas o de medidas de emergencia para convertirse en una política estructural, al mismo nivel que la educación, la sanidad o las pensiones. Ello implica planificación,

continuidad, evaluación, cooperación y lealtad interinstitucional y colaboración con los actores privados.

El análisis comparado con otros países europeos demuestra que los modelos más sólidos no dependen únicamente del volumen de inversión, sino de la consistencia temporal y la coordinación. En Francia, los Países Bajos o Austria, la vivienda se concibe como una infraestructura social: un activo colectivo que sostiene el equilibrio urbano y la competitividad económica. España podría avanzar en esa dirección mediante una política de vivienda basada en tres vectores: regulación inteligente, inversión sostenida y diversificación de agentes.

En este sentido, el artículo ha defendido la necesidad de construir un nuevo equilibrio entre mercado y Estado, donde la eficiencia económica y la justicia social no se conciban como objetivos opuestos, sino complementarios. La intervención pública no debe reemplazar al mercado, sino garantizar que funcione al servicio del interés general. Los instrumentos fiscales, financieros y de planificación deben orientarse a expandir la oferta asequible, estabilizar los precios y promover la rehabilitación del parque existente.

Por su parte, la incorporación de un tercer sector de vivienda, cooperativo y comunitario, puede contribuir a ese equilibrio, actuando como amortiguador entre propiedad y alquiler, y como laboratorio de innovación social. La experiencia de las cooperativas de cesión de uso, las fundaciones de vivienda social y las alianzas público-privadas reguladas demuestra que es posible combinar rentabilidad razonable y función social.

El reto de la vivienda en España no consiste en elegir entre mercado o intervención, sino en reconciliarlos. A través de una gobernanza coherente, una política fiscal redistributiva y un compromiso sostenido con la vivienda asequible, España puede recuperar la coherencia entre su marco constitucional y la realidad cotidiana. La vivienda dejará entonces de ser un factor de exclusión para convertirse nuevamente en un instrumento de igualdad, estabilidad y ciudadanía.

8. REFERENCIAS

- Aalbers, M. B. (2020). *The financialization of housing: A political economy approach*. Routledge. <https://bit.ly/48e5yPJ>
- Banco de España. (2023). *Informe anual 2023*. Madrid: Banco de España. <https://bit.ly/3KdgrZT>
- Banco Europeo de Inversiones. (2024). *Financing affordable housing in Europe*. Luxembourg: EIB. <https://bit.ly/4oZdkEa>
- Blanco, I., & Gomà, R. (2020). *Política urbana y gobernanza multinivel en Europa*. Ediciones UOC.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). (2025). *Barómetro de junio 2025 (Estudio n.º 3514)*. Madrid: CIS. <https://bit.ly/4oi5hRH>
- Comité Económico y Social Europeo (EESC). (2024). *Housing for all*. Bruselas: EESC. <https://bit.ly/4oZfnIr>
- Consejo de la Juventud de España. (2024). *Observatorio de Emancipación IS 2024*. Madrid: CJE. <https://bit.ly/48dO2uK>
- European Investment Bank (EIB). (2024). *Affordable housing in the EU: Overview and challenges*. Luxembourg: EIB. <https://bit.ly/3LTIs84>
- Fernández Tabales, A. (2024). El nuevo marco jurídico del derecho a la vivienda en España. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 58(340), 45–72.
- Gobierno de España. (2023). *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 124. <https://bit.ly/4puz8rd>
- Hoekstra, J. (2021). *Rethinking the social rental sector: Housing associations and affordability in the Netherlands*
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). *Encuesta de hogares y Censo de Viviendas 2021*. Madrid: INE. <https://bit.ly/4oUXtpZ>
- López, I., & Rodríguez, E. (2019). *Fin de ciclo: Financiarización, territorio y sociedad de propietarios* Traficantes de Sueños.
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA). (2024). *Boletín del Observatorio de Vivienda y Suelo 2024*. Madrid: MITMA. <https://bit.ly/4obe47M>
- Observatorio de la Vivienda. (2024). *Informe 2024 sobre vivienda y mercados residenciales*. Madrid: MITMA. <https://bit.ly/4ocaPxa>
- Pareja-Eastaway, M. (2019). El sistema de vivienda en España: desequilibrios y desafíos estructurales. *Papeles de Economía Española*, 159, 135–150.

- Pareja-Eastaway, M. (2022). *Regímenes locales de vivienda: Barcelona y Madrid*
<https://bit.ly/48c9MXM>
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, T. (2015). *El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas públicas*. Ministerio de Economía y Competitividad.
- Trilla, C. (2011). Políticas de vivienda en España: Diagnóstico y propuestas. *Papeles de Economía Española*, 127, 176–189.

LA VIVIENDA EN ANDORRA: DIAGNÓSTICO, SINGULARIDADES Y PERSPECTIVAS DE INTEGRACIÓN EUROPEA

MARTA PASCAL CAPDEVILA
Universitat Pompeu Fabra

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza la situación de la vivienda en Andorra en perspectiva comparada y con una mirada de políticas públicas. El argumento de fondo es sencillo de formular y difícil de resolver: en un país pequeño, densamente poblado y con una fuerte economía de servicios, el mercado residencial se ha tensionado por la combinación de crecimiento demográfico, cambio en la estructura de hogares, financiarización inmobiliaria y presión turística. ¿Hasta qué punto este cóctel responde a factores internos o a tendencias globales? ¿Y qué margen real tiene la política pública cuando el territorio es escaso, la demanda es alta y las restricciones administrativas son complejas?

El objetivo general es doble. En primer lugar, ofrecer un diagnóstico empírico y estructural de accesibilidad, precios y oferta de vivienda en alquiler y en propiedad. En segundo lugar, valorar la respuesta institucional de 2008 a 2025, tanto en el nivel nacional como parroquial, identificando logros, límites y cuellos de botella. A lo largo del texto se incorporan referencias a la negociación del Acuerdo de Asociación entre Andorra y la Unión Europea, sobre todo cuando es pertinente para inferir en los posibles impactos indirectos sobre el sistema residencial, en especial en movilidad, competencia de servicios y estándares regulatorios.

La relevancia del caso andorrano radica en sus singularidades. Es un microestado con fronteras porosas, un tejido urbano confinado a valles

y laderas, y una economía con estacionalidad y flujos de corta y media duración. Este contexto obliga a pensar la vivienda como un bien escaso y estratégico. También invita a revisar el equilibrio entre intervención y mercado. ¿Puede la expansión del parque público corregir las fallas que el mercado no resuelve en condiciones de suelo limitado ¿Es realista confiar en que la desescalada progresiva de la congelación de rentas activará suficiente oferta sin agravar la sobrecarga de los hogares?

2. METODOLOGÍA

Esta investigación tiene naturaleza cualitativa y utiliza distintas técnicas de investigación:

- El análisis de contenido, es decir, el análisis de fuentes estadísticas públicas, documentos legales y programáticos, e informes institucionales y periodísticos de alta fiabilidad.
- El estudio de caso, es decir, el análisis de la vivienda en Andorra.

3. HIPÓTESIS

La hipótesis principal de esta investigación radica en que el Acuerdo de Asociación entre Andorra y la Unión Europea podría constituir un elemento para mejorar la situación de la vivienda en Andorra.

4. DIAGNÓSTICO DEL ESTADO DE LA VIVIENDA EN ANDORRA

4.1. CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y TERRITORIAL

La economía andorrana se ha construido sobre una estructura muy singular, dominada por el turismo y los servicios financieros. Cerca del 80% del PIB depende del turismo de nieve y de compras, un modelo que durante décadas garantizó prosperidad y ocupación, pero que hoy muestra tensiones en ámbitos como la vivienda, el suelo o la movilidad. El 20% restante de la actividad económica proviene de sectores secundarios y primarios que poco a poco han perdido peso relativo, aunque

mantienen cierto valor simbólico y territorial, en la economía andorrana. En este marco, la vivienda ha dejado de ser un bien de uso estable para convertirse, en parte, en un activo de inversión y en una pieza funcional del engranaje turístico. La estacionalidad del empleo, los salarios moderados y la presión de la demanda temporal inciden directamente en la disponibilidad y en los precios del alojamiento.

Diversos estudios han señalado que el modelo de desarrollo andorrano comparte rasgos con otras economías turísticas de montaña, en las que la urbanización concentrada y el turismo de masas generan presiones intensas sobre el suelo (Blanco & Gomà, 2020; Pérard, 2022). En particular, el Fondo Monetario Internacional (2024) ha advertido que la elevada dependencia del turismo y del sector inmobiliario constituye una vulnerabilidad estructural, especialmente en contextos de inflación y limitaciones de oferta residencial.

A esto se añade una dinámica demográfica que refuerza la presión. En marzo de 2025, Andorra contaba con 87.633 habitantes, una cifra récord en un territorio de dimensiones reducidas y topografía compleja. La población ha crecido más rápido que el número de viviendas y que la capacidad de infraestructuras. La expansión no proviene tanto del crecimiento natural como de la inmigración: el saldo migratorio positivo ha aportado más de seis mil personas en apenas ocho años. En paralelo, el número de hogares ha aumentado en torno a 8.500 unidades, mientras el tamaño medio de cada hogar ha descendido hasta 2,33 personas, con previsión de seguir bajando. Estas cifras significan más viviendas necesarias, menos espacio disponible (Institut Nacional de l’Habitatge [INH], 2023).

Además del aumento poblacional, en los últimos años se ha detectado un aumento de las residencias sin actividad laboral, las llamadas “residencias pasivas”, que ya superan las 9.000 personas (Institut Nacional de l’Habitatge [INH], 2023). Este fenómeno vincula la vivienda con la atracción de capital y con una fiscalidad favorable, y complica la lectura estrictamente social del problema (Govern d’Andorra, 2025; Pons & Sánchez, 2023).

El territorio, además, impone sus propias reglas. La geografía de valles encajados, la pendiente y la limitada disponibilidad de suelo urbanizable restringen severamente la expansión residencial. Los planes urbanísticos comunales (POUP) apenas pueden incorporar nuevas áreas sin afectar equilibrios ambientales o comunales. Según los cálculos del propio Govern, menos de una cuarta parte del territorio andorrano es apto para usos urbanos o residenciales. Así pues, las oportunidades reales se concentran en rehabilitación y densificación, más que en crecimiento horizontal (Govern d'Andorra, 2025). Esta condición física convierte el suelo en un recurso escaso y caro, y explica por qué los precios inmobiliarios responden de forma tan inmediata a la presión de la demanda.

Así pues, la estructura económica, el dinamismo demográfico y la limitación territorial interactúan en un triángulo difícil de gestionar. La dinámica es la siguiente. Si la economía crece y atrae mano de obra, aumenta la población; si crece la población, suben los precios del alojamiento; y si los precios suben, parte de la población se desplaza fuera del principado o renuncia a emanciparse. De ahí que la vivienda se haya convertido en el principal problema percibido por la ciudadanía. En una encuesta de Andorra Recerca + Innovació, un 67 % de la población situaba la vivienda como el principal aspecto a mejorar, muy por encima de otras preocupaciones (Andorra Recerca + Innovació, 2025). Pocos países europeos de su tamaño registran una percepción tan unánime.

4.2 DINÁMICAS DEL MERCADO

La situación actual de la vivienda en Andorra combina tres rasgos estructurales: precios crecientes, accesibilidad decreciente y fuerte segmentación entre contratos antiguos protegidos y nuevas firmas en mercado libre. Entre 2016 y 2021 el salario medio apenas creció un 8 %, mientras el alquiler por metro cuadrado lo hizo un 24 % y los nuevos contratos de arrendamiento un 47 %. En el mismo periodo, el precio de venta de los pisos se incrementó un 58 % y el de las viviendas unifamiliares un 38 %. Si en 2017 se necesitaban unos seis años de salario medio para comprar una vivienda media, ahora se requieren casi diez (Institut Nacional de l'Habitatge [INH], 2023). En el contexto europeo, Andorra se sitúa en una franja media, entre los países donde el esfuerzo

supera con frecuencia los diez años de salario acumulado (Eurostat, 2024). Estas cifras coinciden con tendencias observadas en otras economías de montaña o de pequeño tamaño, donde el atractivo inversor, la escasez de suelo y la presión turística elevan los precios por encima de la capacidad adquisitiva local (Blanco & Gomà, 2020; Pérard, 2022). La financiarización de la vivienda, que en contextos urbanos ha sido ampliamente estudiada (Aalbers, 2020), adquiere en Andorra una forma particular, vinculada a la compra de viviendas por no residentes y al uso del parque inmobiliario como reserva de valor.

El fenómeno de la sobrecarga habitacional confirma la presión sobre los hogares. Se considera sobrecargada una familia que destina más del 40 % de sus ingresos netos al alojamiento. En 2019, un 10 % de los hogares andorranos se encontraba en esa situación, especialmente los que vivían de alquiler (Govern d'Andorra, 2025). En números absolutos, unas 3.200 familias destinan más de ese 40 % al pago del alojamiento, una cifra que ayuda a dimensionar el alcance del problema (INH, 2023).

La media de gasto en vivienda se sitúa en torno al 34 % del ingreso familiar, aunque con grandes diferencias según antigüedad del contrato. Los hogares con contratos nuevos dedican proporciones mucho mayores, en algunos casos por encima de la mitad de sus ingresos mensuales, se estima que entre un 16-8 % de los hogares destina más del 50 % del ingreso a la vivienda (RTVA, 2025). Este esfuerzo es insostenible para amplios segmentos de la población y explica el recurso creciente a ayudas al alquiler, que en 2022 alcanzaron 3,4 millones de euros y beneficiaron al 83 % de las solicitudes (Govern d'Andorra, 2025). En términos de comparación regional, el 13,8 % de los hogares andorranos supera el umbral de sobrecarga del 40 %, una proporción inferior a la de España o Francia, pero con una diferencia importante: en Andorra el mercado libre es mucho más reducido, y los nuevos contratos muestran precios mucho más altos que la media (OCDE, 2024; Baldwin & Beck & Schularick, 2022).

Esta dualidad interna de contratos antiguos congelados frente a nuevas rentas desorbitadas produce una forma de segmentación social que tiende a fijar a las familias en su vivienda actual. No se mudan porque no pueden. La movilidad interna y el mercado se paralizan y los precios

de las pocas ofertas disponibles se disparan. En enero de 2025 el portal Pisos.ad calculaba el precio medio de los nuevos alquileres en 2.832 € mensuales, mientras que el precio medio real de los contratos vigentes era de 1.328 € para un piso de 80 m², y la media pagada, según el Observatori ARI, rondaba los 909 € (Pisos.ad, 2025; Andorra Recerca + Innovació [ARI], 2025). En el mercado de la compraventa, el metro cuadrado alcanzaba los 4.150 € en 2024, con picos que superaban los 6.000 € en las zonas más demandadas. El contraste con los ingresos es evidente: el salario medio ronda los 2.500 € y el mínimo 1.376 €. El diagnóstico no deja mucho margen a la duda: la vivienda se ha convertido en un factor de desigualdad estructural y en un freno para la cohesión social. Los hogares más jóvenes y los de menor renta soportan la mayor carga, mientras los propietarios de vivienda adquirida o heredada concentran buena parte de la seguridad residencial.

El análisis del mercado andorrano no puede detenerse en la relación entre salarios y precios. En los últimos años se ha consolidado un proceso de financiarización de la vivienda, fenómeno ampliamente documentado en la literatura internacional (Aalbers, 2020; Fernández & López, 2021) y que en Andorra adopta rasgos propios. La vivienda se ha convertido en un activo financiero, objeto de inversión y de especulación. El número de transacciones inmobiliarias ha aumentado de forma sostenida desde 2012, superando las 2.000 operaciones anuales en 2022, y el valor medio de los pisos ha crecido un 44 % desde 2016, mientras como ya se ha dicho los salarios lo han hecho apenas un 11 % (Institut Nacional de l'Habitatge [INH], 2023).

La inversión extranjera desempeña un papel decisivo. Solo entre 2021 y 2022 se registraron quinientos proyectos de inversión inmobiliaria de no residentes, equivalentes a una cuarta parte de las transacciones totales del mercado (Govern d'Andorra, 2023). El atractivo fiscal, la estabilidad política y la imagen de enclave seguro en los Pirineos han convertido el sector inmobiliario andorrano en un destino privilegiado para capitales internacionales. Tal como señalan Pons y Sánchez (2023), esta “inversión especulativa” ha reforzado la desconexión entre precios y capacidad adquisitiva local, profundizando el carácter dual del mercado. La financiarización se manifiesta también en la retención

deliberada de viviendas vacías a la espera de revalorizaciones futuras. La respuesta pública ha sido la introducción, en 2024, de un impuesto sobre viviendas vacías, que grava de forma progresiva los metros cuadrados no habitados (Govern d'Andorra, 2025). Se trata de un instrumento inspirado en experiencias europeas, aunque adaptado a la escala del país. En términos comparados, la medida sitúa a Andorra entre los microestados que han optado por una intervención activa en el mercado residencial, junto con Mónaco o Liechtenstein (Pérard, 2022).

El turismo constituye otro de los factores decisivos en la dinámica inmobiliaria. Con más de ocho millones de visitantes anuales, la demanda de alojamiento turístico ha transformado una parte del parque residencial. La proliferación de pisos turísticos, facilitada por plataformas digitales, ha reducido la disponibilidad de alquiler permanente y ha tensionado el mercado en parroquias centrales como Andorra la Vella, Escaldes-Engordany o La Massana. La moratoria sobre nuevas licencias turísticas, aprobada en 2022 y prorrogada posteriormente, pretendía frenar este proceso (Consell General, 2023). No obstante, como señalan Blanco y Gomà (2020), la regulación del turismo residencial requiere coordinación multinivel y una visión integrada de los impactos sociales y urbanos, algo aún incipiente en Andorra.

El fenómeno de la vivienda trasciende las fronteras del Principado y se proyecta sobre su entorno inmediato. En los últimos años, la problemática habitacional transfronteriza ha adquirido protagonismo. Más de 1.800 personas cruzan a diario la frontera para trabajar en Andorra, la mayoría procedente del Alt Urgell o del Ariège. Según la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a Andorra (2025), esta movilidad responde tanto a la falta de vivienda asequible en el Principado como a la mayor disponibilidad del mercado catalán. Sin embargo, el desplazamiento masivo de trabajadores ha empezado a generar tensiones también en la Seu d'Urgell, donde los alquileres se han encarecido y la presión sobre los servicios públicos se ha intensificado (Cadena SER Andorra, 2025). La falta de coordinación institucional y la ausencia de un marco transfronterizo estable limitan la capacidad de respuesta ante este fenómeno. Tal como advierte Pérard (2022), los microestados pirenaicos tienden a depender funcionalmente de sus vecinos sin

desarrollar estructuras comunes de gobernanza territorial. La cuestión de la vivienda revela esa dependencia con nitidez.

5. GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA

El marco institucional andorrano en materia de vivienda se ha transformado profundamente desde 2019. Las sucesivas leyes aprobadas durante el último lustro, desde la Llei 3/2019 de medidas urgentes sobre arrendamientos hasta la Llei Òmnibus 5/2025, han configurado un cuerpo normativo que combina regulación de precios, incentivos fiscales, sanciones a la especulación y promoción directa de vivienda asequible (Govern d'Andorra, 2025). Se ha pasado de la gestión reactiva a la planificación estructural.

El eje central de la gobernanza se articula a través del Institut Nacional de l'Habitatge (INH), creado por la Llei 15/2021. Este organismo nacional coordina la información, supervisa los contratos de arrendamiento y gestiona los programas de ayuda y promoción pública. Su registro obligatorio de contratos ha permitido disponer por primera vez de datos sistemáticos sobre el mercado y orientar la intervención pública. Según su último informe, en 2024 el INH administraba más de 1.400 contratos de alquiler asequible y había destinado 3,4 millones de euros en ayudas directas (INH, 2023).

La acción gubernamental se ha apoyado también en la creación de un fondo público-privado de inversión en vivienda asequible, destinado a financiar proyectos de rehabilitación y de adquisición de edificios enteros para destinarlos a alquiler social o moderado. Esta herramienta, inspirada en modelos europeos de partenariado público-privado (EIB, 2024), busca movilizar capital nacional y extranjero hacia proyectos con retorno social. En paralelo, el Gobierno ha adoptado medidas fiscales como la deducción de IRPF por alquiler asequible y el recargo sobre plusvalías de reventa que intentan equilibrar incentivos y sanciones.

La escala comunal constituye el segundo pilar de la gobernanza. Los *Comuns* poseen competencias en urbanismo, planeamiento y gestión del parque público local. Andorra la Vella, Escaldes-Engordany,

Encamp, La Massana, Sant Julià de Lòria, Ordino y Canillo han desarrollado estrategias diferenciadas, aunque coordinadas con el INH. Algunos ejemplos ilustrativos son el programa Reviu Andorra la Vella, que moviliza viviendas vacías mediante cesión temporal a la administración; la Residència Jovial, que ofrece vivienda asequible a jóvenes menores de 35 años; el proyecto de Habitatge Sènior en Sant Julià que combina *autonomía* y asistencia para personas mayores; o la aplicación de reducciones del 100 % en la cesión urbanística a promociones de alquiler asequible en Encamp y La Massana (Govern d'Andorra, 2025).

Esta diversidad de instrumentos refleja un modelo de gobernanza multinivel y colaborativo, donde la administración nacional fija el marco normativo y los *comuns* ejecutan proyectos adaptados a las necesidades locales. Como señalan Blanco y Gomà (2020), la cooperación entre niveles de gobierno es clave en contextos donde el territorio limita la expansión física del mercado. Sin embargo, la coordinación no está exenta de tensiones. Las parroquias difieren en recursos y capacidades técnicas, y algunas dependen en gran medida de las transferencias estatales.

La política de vivienda se enfrenta a tres retos institucionales principales: la sostenibilidad financiera del parque público, la cooperación transfronteriza y la agilización de los procedimientos urbanísticos. El Plan Nacional de la Vivienda 2023–2028 reconoce estas limitaciones y propone una hoja de ruta basada en la rehabilitación sostenible, la colaboración público-privada y la innovación en formas de convivencia como el *coliving* y el *cohousing* (Govern d'Andorra, 2025).

6. POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN ANDORRA (2008-2025)

Las políticas públicas de vivienda en Andorra han experimentado, desde 2008, un proceso de expansión sin precedentes. En menos de dos décadas se ha pasado de un conjunto de medidas reactivas y de carácter asistencial a un sistema institucionalizado, con base legislativa, órganos técnicos y estrategias coordinadas entre el Gobierno central y los *comuns*. Este cambio responde a la creciente presión social por el acceso a la

vivienda y a la necesidad de dotar al país de una arquitectura institucional capaz de intervenir de manera sostenida en un mercado tensionado.

En la etapa inicial (2008-2018), las acciones se centraron en programas de ayuda directa y crédito blando para jóvenes y familias vulnerables, como los *crèdits a l'emancipació* o los *ajuts al lloguer*. Estas políticas tuvieron un alcance limitado, pero introdujeron un principio de intervención pública en un mercado tradicionalmente liberalizado (Govern d'Andorra, 2011). La publicación de la *Llei 3/2019 de mesures urgents relatives als arrendaments* marcó un punto de inflexión: estableció la congelación de rentas, prorrogó los contratos vigentes y creó un impuesto sobre viviendas vacías, sentando las bases de una política de contención y transparencia. Este marco fue reforzado con las leyes de 2021 y 2023, que ampliaron los mecanismos de control y apoyo al alquiler (Consell General, 2023).

El periodo 2019-2024 puede considerarse, en este sentido, una “fase constituyente” de la política de vivienda andorrana. La *Llei 15/2021*, que dio origen al Institut Nacional de l'Habitatge (INH), institucionalizó la gestión pública del sector, creando un registro centralizado de contratos, un sistema de ayudas automáticas y una estructura de datos homogénea. El INH se ha consolidado como una herramienta clave de gobernanza, capaz de proporcionar información fiable y coordinar políticas en todo el territorio. Este crecimiento institucional ha ido acompañado de la consolidación de alianzas público-privadas. La *Llei 30/2021* introdujo incentivos fiscales a promotores que destinan parte de sus desarrollos a vivienda asequible, mientras que el *Pla Nacional d'Habitatge 2023-2028* propone la creación de un *fons d'habitatge* cofinanciado por el Gobierno, entidades financieras y capital privado (Govern d'Andorra, 2025). Los *comuns*, por su parte, han desempeñado un papel decisivo en la adaptación local de estas políticas, con programas concretos ya mencionados anteriormente como *Reviu Andorra la Vella*, la *Residència Jovial* o *Habitatge Sènior*. Estas experiencias, aunque de escala modesta, ilustran la capacidad de innovación local y la flexibilidad normativa dentro del sistema andorrano (Blanco & Gomà, 2020). En paralelo, la política de vivienda ha buscado responder a colectivos específicos. El *Programa d'Impuls per a l'Emancipació Juvenil* (2020)

y los *avals hipotecaris per a joves* (2024) fueron diseñados para facilitar el acceso a la primera vivienda, aunque con resultados desiguales. En 2024 solo cuatro solicitantes habían logrado beneficiarse del aval estatal completo, lo que pone de relieve la brecha entre el diseño de las políticas y las condiciones reales del mercado (RTVA, 2024). El propio INH reconocía que los precios de compra y el nivel de endeudamiento exigido superan la capacidad media de los jóvenes trabajadores. Esta constatación llevó a ampliar, en 2025, el acceso del colectivo juvenil al parque público de alquiler asequible.

La dimensión ambiental y de sostenibilidad también ha ganado peso. El Pla Renova y la *Llei 34/2022* sobre rehabilitación y eficiencia energética impulsaron ayudas para la mejora térmica de edificios y la instalación de energías renovables. Estos programas buscan compatibilizar el derecho a la vivienda con la transición ecológica, en línea con la Agenda 2030 (Govern d'Andorra, 2022). Según el FMI (2024), este tipo de políticas son especialmente relevantes en países de orografía compleja, donde la expansión urbana intensiva es inviable y la rehabilitación constituye la principal fuente de nueva oferta residencial.

Pese a los avances normativos y administrativos, las políticas públicas se enfrentan tres desafíos estructurales:

- Financiero. Los recursos públicos destinados a vivienda representan apenas el 0,4 % del PIB, muy por debajo de la media europea (Eurostat, 2024). La sostenibilidad del parque público exige nuevas fórmulas de financiación, como bonos verdes o créditos concesionales internacionales.
- Desafío territorial. La coordinación entre parroquias requiere mejorar los instrumentos de planificación conjunta y los mecanismos de seguimiento.
- Social. La persistente brecha entre el mercado protegido y el libre amenaza con consolidar una dualidad residencial, con efectos sobre la movilidad y la cohesión (Pons & Sánchez, 2023).

En el período que da comienzo en 2025, Andorra afronta la necesidad de institucionalizar su política de vivienda con carácter permanente y

dotarla de recursos equivalentes a los de un servicio público esencial. La *Llei Òmnibus 5/2025* representa un intento de cierre y consolidación de este proceso. Su enfoque integral combina regulación, estímulo e inclusión. Limita la compra de inmuebles por parte de los no residentes, duplica el impuesto sobre viviendas vacías y obliga a destinar el 50% de las nuevas promociones a vivienda a precio asequible. Además, prevé la cesión obligatoria temporal de viviendas desocupadas, la ampliación de los criterios de acceso al parque público y la creación de un marco para nuevas formas de convivencia como el *coliving* (Govern d'Andorra, 2025). Este texto legislativo, calificado por la doctrina andorrana como “la primera ley estructural de vivienda del país” (Casadevall, 2025), inaugura un nuevo ciclo de intervención más proactiva y orientada al derecho a la vivienda.

7. INTEGRACIÓN EUROPEA Y RETOS PARA LA POLÍTICA DE VIVIENDA

El proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre Andorra y la Unión Europea (UE) se ha concebido como un paso histórico hacia la integración económica y jurídica del Principado en el mercado interior europeo. Aunque el texto del acuerdo no aborda directamente la cuestión de la vivienda, su impacto potencial sobre el sector puede derivarse de varios canales: la movilidad laboral, la libre circulación de capitales, la convergencia normativa y la cooperación estructural en políticas sociales y medioambientales (Comisión Europea, 2024; Govern d'Andorra, 2025). La liberalización parcial de servicios y la ampliación del espacio de residencia y trabajo favorecerán previsiblemente la movilidad de trabajadores comunitarios y de residentes de alto poder adquisitivo. Esta apertura puede incrementar la demanda residencial en determinados segmentos del mercado, especialmente en el alquiler temporal y en la compra de segundas residencias, reproduciendo, aunque a menor escala, lo que ha ocurrido en otros microestados integrados parcialmente en el mercado europeo, como Liechtenstein o San Marino (Pérard, 2022). En consecuencia, la política de vivienda andorrana deberá reforzar sus instrumentos de control de inversión extranjera y de

protección del parque asequible, si se quiere evitar que la integración amplíe la brecha entre residentes locales y nuevos inversores.

La posible armonización normativa en materia de servicios financieros, competencia y fiscalidad también puede incidir indirectamente en el sector inmobiliario. La convergencia con el acervo comunitario implicará la adopción de estándares europeos de transparencia, registro y control del blanqueo de capitales. Esto puede tener un efecto doble. Por un lado, reforzar la credibilidad del mercado y atraer inversión legítima y por el otro, reducir el atractivo de la vivienda como instrumento de opacidad fiscal, un problema históricamente señalado por los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, 2024). En este sentido, la adaptación de Andorra a la normativa europea en materia de gobernanza financiera puede contribuir a moderar la especulación y a estabilizar el mercado a largo plazo.

Un aspecto menos visible pero muy relevante es la posibilidad de cooperación con programas europeos de financiación y asistencia técnica en materia de vivienda. Aunque Andorra no es estado miembro, el Acuerdo prevé su participación parcial en programas de la UE. Esto abriría la puerta a acceder a fondos de rehabilitación energética, a proyectos de innovación urbana, a proyectos de cooperación transfronteriza o a líneas de inversión del Banco Europeo de Inversiones (BEI, 2024). Las iniciativas europeas en vivienda social y eficiencia energética como el *Affordable Housing Initiative* o el *New European Bauhaus* podrían convertirse en referencias de acción y en posibles fuentes de financiación para el Principado.

La movilidad laboral merece una atención especial. Si la apertura facilita la entrada temporal de trabajadores de la UE, la presión sobre el mercado de alquiler podría intensificarse. El propio Govern d'Andorra (2025) reconoce que el país ya depende en gran medida de mano de obra extranjera en sectores clave como el turismo, la hostelería, el comercio y la construcción, y que su capacidad de alojamiento para trabajadores temporales es limitada.

Otro ámbito de posible convergencia es el de la eficiencia energética y la rehabilitación sostenible. La normativa europea sobre rendimiento

energético de los edificios (Directiva 2018/844/UE) establece objetivos ambiciosos de reducción de emisiones y de consumo energético en el sector residencial. La adhesión parcial de Andorra al mercado interior podría implicar la adopción gradual de estos estándares. En términos prácticos, ello supondría reforzar los programas de rehabilitación existentes como el Pla Renova y adaptar la fiscalidad inmobiliaria a criterios ambientales. Esta convergencia puede ser una oportunidad más que una carga ya que el acceso a fondos europeos de transición verde podría aliviar parte del coste presupuestario de las políticas de vivienda.

Desde un punto de vista institucional, la integración europea plantea un dilema: cómo mantener la autonomía normativa que permite una política de vivienda adaptada a las singularidades del territorio sin renunciar a los beneficios de la convergencia. La experiencia de Liechtenstein ofrece un precedente ilustrativo. Allí, la incorporación al Espacio Económico Europeo obligó a equilibrar apertura económica y control interno del suelo mediante regulaciones específicas sobre propiedad extranjera (Rufener, 2019). Andorra podría seguir una senda similar, preservando su capacidad de decisión sobre planificación y residencia, pero adoptando estándares comunes de transparencia y sostenibilidad.

Sin embargo, el impacto más profundo del Acuerdo en el ámbito de la vivienda puede no ser económico, sino cultural y político. La inclusión del derecho a la vivienda en la agenda de cooperación con la UE puede consolidar este derecho como principio estructural de política pública y no sólo como respuesta coyuntural a una crisis. Andorra, al alinearse con los marcos europeos, podría dotarse de herramientas y referencias comparativas que eleven la exigencia de transparencia, planificación y evaluación en materia de vivienda.

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

El recorrido realizado a lo largo de este capítulo permite identificar un proceso claro: la cuestión de la vivienda en Andorra ha pasado de ser un asunto sectorial a convertirse en un eje central de la política pública, un espacio donde confluyen economía, territorio, cohesión social y sostenibilidad. La combinación de crecimiento económico, presión

demográfica y limitaciones físicas ha generado un mercado residencial altamente tensionado, donde la intervención pública ha debido evolucionar con rapidez para evitar un deterioro estructural del bienestar.

El diagnóstico revela un patrón persistente de desajuste entre precios y salarios, una financiarización del suelo urbano y una segmentación social entre quienes disponen de contratos antiguos o vivienda en propiedad y quienes intentan acceder por primera vez al mercado. Estas dinámicas, presentes también en otros países europeos (Aalbers, 2020; Blanco & Gomà, 2020), adquieren en Andorra una intensidad particular por la escala reducida del territorio y la concentración funcional de su economía. La vivienda se ha convertido, así, en una frontera invisible que separa estabilidad y vulnerabilidad, ciudadanía y exclusión.

La respuesta institucional ha sido significativa. La creación del Institut Nacional de l’Habitatge (INH), la expansión del parque público, la introducción de incentivos fiscales y la adopción de leyes estructurales como la Llei Omnibus 5/2025 muestran la madurez de la política de vivienda andorrana. El país ha construido en pocos años una arquitectura de gobernanza multinivel y participativa que, aunque aún joven, dispone de instrumentos modernos de intervención. Sin embargo, el reto ahora es pasar de la legislación a la consolidación: asegurar que los recursos financieros, los mecanismos de evaluación y la capacidad administrativa estén a la altura del marco normativo creado.

El Acuerdo de Asociación entre Andorra y la Unión Europea (UE) constituye una oportunidad única para resolver la problemática de la vivienda al redefinir el mercado inmobiliario andorrano en el contexto regulatorio y estratégico. El reforzamiento de la vivienda asequible, la sostenibilidad y la cohesión territorial, todo ello sin perder la autonomía necesaria para responder a las limitaciones físicas y sociales del país son oportunidades que Andorra no puede dejar pasar. En este sentido, la literatura sobre gobernanza multinivel destaca que la eficacia de las políticas de vivienda depende no sólo de la norma, sino de la capacidad de coordinación y aprendizaje institucional. Para Andorra, esto implica fortalecer la cooperación entre Govern y *Comuns*, establecer sistemas de seguimiento continuos y garantizar la transparencia en la asignación de recursos.

A continuación, se plantean propuestas para convertir la política de vivienda en una política de Estado, no en una respuesta coyuntural. Andorra dispone hoy de un marco normativo avanzado y de instituciones competentes; lo que necesita es continuidad, evaluación y visión de largo plazo.

- Consolidar la financiación estable de la política de vivienda, ya que el esfuerzo público actual, inferior al 0,5 % del PIB, es insuficiente para sostener la ambición legislativa. Sería recomendable crear un Fondo Nacional de Vivienda de carácter permanente, alimentado por una combinación de impuestos específicos (como el de viviendas vacías), transferencias presupuestarias ordinarias y contribuciones voluntarias de entidades financieras.
- Seguir reforzando la colaboración público-privada y la innovación en la gestión. La escasez de suelo obliga a explorar modelos híbridos de promoción. La colaboración con el sector privado debe orientarse hacia acuerdos de concesión o cesión temporal, evitando la pérdida de control público sobre los precios.
- Desarrollo de una estrategia transfronteriza de vivienda. El fenómeno de los trabajadores transfronterizos y la presión sobre el Alt Urgell exigen una planificación conjunta. La creación de una Comisión Transfronteriza de Vivienda Pirenaica, integrada por el *Govern d'Andorra*, la Generalitat de Catalunya y las administraciones locales, permitiría diseñar un parque de vivienda asequible para trabajadores y servicios comunes de movilidad y transporte. Esta iniciativa se alinearía con los principios de cooperación territorial de la Unión Europea y con los instrumentos del programa Interreg (Comisión Europea, 2024).
- Orientar la política de vivienda hacia la sostenibilidad. La adaptación a las directivas europeas de eficiencia energética ofrece la oportunidad de convertir la rehabilitación en motor de crecimiento verde.

- Fortalecer la evaluación y la transparencia. La consolidación del Institut Nacional d’Habitatge y la digitalización de los registros permitirían implantar un sistema de indicadores permanentes de acceso, precios y esfuerzo de los hogares. Publicar informes anuales comparativos con estándares europeos fortalecería la rendición de cuentas y permitiría ajustar las políticas a la evidencia empírica.

Con el horizonte de la integración europea, la vivienda puede convertirse en un campo de cooperación ejemplar. Aprovechar los programas europeos, mejorar la eficiencia energética y consolidar la equidad territorial son metas realistas y alcanzables. Si el país logra articular una política estable que combine sostenibilidad, accesibilidad y derecho efectivo, podrá situarse como referente entre los microestados europeos que han transformado su vulnerabilidad estructural en una oportunidad de innovación social.

9. REFERENCIAS

- Aalbers, M. B. (2020). The financialization of housing: A political economy approach. Routledge. <https://bit.ly/3XfLO9c>
- Alt Urgell, Consell Comarcal de l’. (2025). Informe sobre l’impacte residencial dels treballadors transfronterers. <https://bit.ly/4ocbfU7>
- Andorra Recerca + Innovació (ARI). (2025). Informe sobre percepcions socials i qualitat de vida a Andorra 2025. <https://bit.ly/49ubSEV>
- Baldwin, R., Beck, T., & Schularick, M. (2022). Policy coordination and housing markets in small European states. Oxford University Press.
- Banco Europeo de Inversiones (BEI). (2024). Financing affordable housing in Europe. Luxembourg: EIB.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2020). Política urbana y gobernanza multinivel en Europa. Ediciones UOC.
- Cadena SER Andorra. (2025, 31 de julio). Marsol i Barrera acorden treballar conjuntament per evitar la presència de persones en situació irregular. <https://bit.ly/4o5cjch>
- Casadevall, R. (2025). Comentari jurídic a la Llei Òmnibus 5/2025 del dret a l’habitatge. Universitat d’Andorra, Facultat de Dret.

- Comisión Europea. (2024). Proyecto de Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Principado de Andorra: Documento de síntesis. Dirección General de Vecindad y Negociaciones de Ampliación.
- Comú d'Encamp. (2021). Ordinació d'ajuts i incentius a l'habitatge. Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, núm. 13.
- Comú de la Massana. (2022). Reducció de la cessió obligatòria en promocions de lloguer assequible. Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, núm. 44.
- Consell General (Principat d'Andorra). (2023). Llei 24/2023, de mesures d'estímul i estabilitat del lloguer. Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.
- Delegació del Govern de Catalunya a Andorra. (2025). Informe sobre mobilitat laboral transfronterera 2025. Generalitat de Catalunya.
- Eurostat. (2024). Housing expenditure and affordability in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fondo Monetario Internacional. (2024). Principality of Andorra: Selected Issues (IMF Country Report No. 24/54). <https://bit.ly/4pIN5HD>
- Govern d'Andorra. (2011). Programa de crèdits a l'emancipació i ajuts al lloguer. Ministeri d'Afers Socials.
- Govern d'Andorra. (2022). Llei 34/2022, de rehabilitació i eficiència energètica d'edificis. Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.
- Govern d'Andorra. (2023). Informe sobre inversió estrangera en el sector immobiliari 2022–2023. Ministeri de Finances.
- Govern d'Andorra. (2025). Pla Nacional de l'Habitatge 2023–2028. Ministeri de Territori i Habitatge.
- Institut Nacional de l'Habitatge (INH). (2023). Informe sobre la situació de l'habitatge a Andorra (2016–2024). <https://bit.ly/3JNmBju>
- Institut Nacional de l'Habitatge (INH). (2024). Informe de resultats i avaluació de polítiques d'habitatge 2023–2024. <https://bit.ly/49Sp72z>
- OCDE. (2024). Housing Market Outlook 2024. París: OECD Publishing.
- Pérard, J. (2022). Les micro-États des Pyrénées face aux défis du développement durable. Université de Toulouse II – Le Mirail.
- Pisos.ad. (2025). Informe trimestral del mercat residencial andorrà (T3 2025). <https://bit.ly/49F9JXb>
- Pons, A., & Sánchez, A. (2023). Transformacions socioeconòmiques a Andorra: territori, fiscalitat i desigualtats. Universitat de Barcelona, Institut de Recerca en Economia Aplicada.

RTVA – Ràdio i Televisió d'Andorra. (2024). Informes sobre política d'habitatge i mercat immobiliari 2024. <https://bit.ly/3K4njZG>

RTVA – Ràdio i Televisió d'Andorra. (2025). Informes i notícies sobre política d'habitatge 2024–2025. <https://bit.ly/3K9qfnR>

Rufener, M. (2019). Housing regulation and property control in Liechtenstein after EEA membership. Vaduz: Liechtenstein Institute.

INTERSECCIONES ÉTICAS Y CONTROVERSIAS ENTRE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA EN EL CONTEXTO CHILENO

ROBERTO LAGOS FLORES
Universidad del País Vasco

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar los desafíos que se generan a partir de la interconexión territorial, local y material, es decir, en el plano concreto, en las dinámicas y labores desempeñadas por los agentes de seguridad pública y de seguridad privada en Chile, en tiempos actuales, y más allá del ámbito normativo o reglamentario.

Cabe recordar la creciente preocupación de la ciudadanía por la inseguridad, el crimen organizado, los delitos y la violencia, tanto en espacios públicos como privados, así como la presencia de estos temas en la agenda pública y mediática. Como también, es necesario reconocer que la producción de seguridad por parte del Estado dejó hace ya bastante tiempo de ser exclusiva y amplió su margen de maniobra hacia otros actores, concediéndole espacios, funciones y tareas, entre otros, al sector privado de seguridad. Cuestión que no solo es un fenómeno de Chile, sino que responde a una dinámica de carácter global (Esparza & Ugues, 2020). Así, a pesar de los esfuerzos mancomunados y de los intentos de entes públicos y privados para proveer servicios de seguridad, con prontitud, calidad y eficacia, los resultados muestran que aún está lejos de alcanzarse el éxito, ni menos de lograr buenos resultados. La demanda por seguridad sigue al alza, mientras que la insatisfacción con los servicios estatales afecta negativamente el apoyo y la sensación de tranquilidad de las personas. Los problemas complejos de la actualidad como el crimen organizado y la delincuencia más frecuente y radical han impuesto nuevas exigencias para todos los actores

involucrados y han hecho multiplicar los servicios y productos relacionados con esta materia.

La regulación reciente, como la Ley 21.659 sobre Seguridad Privada y los proyectos de fortalecimiento institucional municipal (el boletín 15940-25 que fue refundido con el boletín 15984-06), así como otras normas relacionadas y en plena discusión pública, reflejan un reconocimiento oficial de esta realidad abrumadora, pero también evidencian los retos que implica garantizar que las empresas de seguridad privada, en particular, aquellas que colaboran con organismos públicos, cumplan con los protocolos necesarios y con estándares estrictos y similares a los de las fuerzas de seguridad estatal, en particular las policías. Esto da cuenta de las necesidades de actualización en la materia (Williams, 2022).

Entre los principales desafíos que tienen los agentes de seguridad privada que interactúan cotidianamente con el medio social, como guardias de seguridad o vigilantes privados, se encuentran, en un primer plano de sus funciones, conservar su integridad personal, su vida, como también resguardar los bienes y las personas encomendadas, y ejercer su rol con profesionalismo y apegados a las leyes, lo que comúnmente se denomina ética profesional; pero, en un segundo plano, también deben priorizar sus labores como persona humana, deben prevenir el uso excesivo de la fuerza, evitar ser capturados o cooptados por redes ilícitas, o vincularse con sujetos o colectivos que buscan corromper el sistema y utilizarlos de un modo indebido, desviándolos de sus labores y funciones. Lo que tiene más relación con la ética personal o individual, asociado a su interioridad y conducta según principios internos.

Estos aspectos, a veces pasados por alto, requieren una mirada pausada y reflexiva, puesto que va más allá del marco jurídico o de la discusión política o legislativa, ya que se relaciona con las prácticas cotidianas de estas personas en sus tareas de seguridad y de vigilancia, y su relación con la acción diaria desarrollada en los lugares donde se producen las interacciones humanas, tanto en el espacio público como privado.

Dentro de este marco, existen, por lo tanto, ciertas exigencias éticas sobre la actuación individual, pero a su vez conjunta, de estos actores que pueden ser estudiadas. Este trabajo se sitúa dentro de esta

perspectiva, ya que aborda mediante un análisis exploratorio el identificar y reconocer las tensiones y dilemas éticos concretos que surgen en la práctica laboral de estos agentes de seguridad, que son parte de un ecosistema local plural, en que confluye la coproducción de la seguridad, la cual puede ser vista desde un punto de vista de la ética, tanto personal como desde la ética profesional.

En consecuencia, este trabajo considera reflexionar respecto del rol que tienen “policías”, especialmente Carabineros de Chile, “guardias de seguridad” y “vigilantes privados”, e “inspectores municipales”, los que completan un cuadro público-privado o incluso semipúblico y semiprivado que actúa a diario en el combate a la delincuencia y la violencia en el Chile contemporáneo. Trabajo que tiene como fundamento el revisar y mirar esa pluralidad de actores y las complejidades que emergen en sus interacciones en la provisión de seguridad, de cara a la ciudadanía y, por ende, al bien común. En el fondo del asunto subyace la tesis de que existe una interconexión que crea una “frontera” dinámica, pero más bien difusa y difícil de asir, donde los roles, responsabilidades, tareas podrán estar claros en la norma, pero, crucialmente, chocan y se interconectan sin una completa claridad y se escapan al mirarlos desde los desafíos éticos, propios de la cosa pública, por tanto, se vuelven complejos, estableciendo una zona gris que costará tiempo de despejar.

2. PLURALIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN: SISTEMA SIN FRONTERAS CLARAS

En el desarrollo de este capítulo se abordará el análisis de los desafíos éticos que surgen de la articulación y de las relaciones constantes que ocurren en las fronteras operativas entre los diversos actores involucrados en la seguridad pública y privada en Chile, tales como policías, guardias, vigilantes e inspectores municipales. Intentando responder a la pregunta de investigación anteriormente señalada. Este análisis, que ilustra casos y ejemplos prácticos, presenta antecedentes y realiza un examen de esta realidad, la que se efectuará desde una perspectiva reflexiva y analítica, sustentada en el estudio documental, en fuentes secundarias y en testimonios y datos contemporáneos, cuyo fin será

comprender este abanico de complejidades que muestra fricciones y puntos ciegos, pero que a su vez plantea la necesidad de mayor cooperación y delimitación de funciones entre estos agentes, lo que tiene como sustrato algunas implicancias éticas en el contexto nacional.

2.1. SERVICIOS DE SEGURIDAD

El explosivo crecimiento de la seguridad privada en Chile, pero que es común al resto de los países, ha generado vacíos éticos y operativos, dilemas y confusiones, que han logrado evidenciar riesgos variados en nuestra sociedad, como la infiltración del crimen organizado en empresas y sistemas de seguridad, el uso desregulado de la fuerza y la complicidad de entes estatales y no estatales en conductas desviadas (Lorenc, 2015; Eikenaar, 2019; Lagos Flores, 2023). La ausencia de códigos éticos internalizados, que sean registrados y aplicados a nivel territorial y controles estatales eficaces y de amplio alcance, agudiza los fenómenos de la mercantilización de la seguridad y su choque con la deseabilidad de la protección ciudadana, exigiendo a los investigadores y analistas del área la necesidad de conocer su impacto en la delincuencia y en la confianza institucional.

Esta complejidad genera dilemas éticos que tensionan la actuación profesional de los agentes de seguridad, en su campo de desarrollo y también en el plano conceptual. Como ha señalado Lorenc: “Los servicios de seguridad privada son ofrecidos como mercancías por las empresas. Rodeados de una simbología que los asocia con la prevención de riesgos, la anticipación de las amenazas y con una situación objetiva de seguridad” (2015, p. 155). Ante esta realidad, la conducta profesional y operativa de estos agentes, proveedores y referentes de los servicios, debe resultar no solo colaborativa, apegada a las normas, también debe ser intachable y coincidente con los códigos éticos o de conducta que deben ser explícitos, claros e internalizados por estos sujetos como exigencias morales.

En el caso de Chile, y para el año 2024, según la Asociación de Empresas de Seguridad Privada y de Transportes de Valores (ASEVA), siguiendo los datos provistos por la Subsecretaría de Prevención del Delito, el sector de seguridad privada alcanzó una presencia de aproximadamente 2.500 empresas, empleando a cerca de 500 mil trabajadores,

monitoreando alrededor de 350 mil hogares, y generando una facturación superior a los dos mil millones de dólares, lo que representa cerca del 0,6% del PIB nacional (ASEVA, 2024).

2.2. CASOS PRÁCTICOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD

En Chile, a partir de la promulgación de la Ley N°20.965 (creación de los Consejos Comunales de Seguridad Pública y los Planes Comunales de Seguridad Pública), las municipalidades han propendido a aumentar la contratación de funcionarios de seguridad, estableciendo Directores de Seguridad Municipal, como también personal del tipo: inspectores, vigilantes, patrulleros, operadores de cámaras, entre otros. Todos ellos con el objeto principal de desempeñar labores de planificación y dirección de seguridad en las comunas, y labores técnicas como rondas, inspección, vigilancia, patrullaje preventivo, e incluso para labores de gestión de tránsito, notificaciones, control de comercio ambulante, registro de propiedades, desalojos de viviendas, controles de acceso, vigilancia de patrimonios e incluso detención de personas en delitos de flagrancia (Williams, 2022).

Asimismo, la mayoría de las municipalidades ha celebrado diversos convenios, formales y vinculantes, con Carabineros de Chile para permitir “patrullajes mixtos” (establecidos como una práctica pública concreta, a punto de concebirse como una política pública) y así cumplir de mejor manera su rol coadyuvante o complementario en materia de seguridad pública y de prevención del delito. De hecho, todo hace presumir la intensificación de esta relación entre municipios y Carabineros, lo que se traducirá muy probablemente en la estrechez de la relación y en mayores acciones conjuntas, coordinadas, supletorias o complementarias, en la calle, vía pública y recintos semi privados, donde se relaciona el personal policial y el personal municipal, actuando juntos en diversos y múltiples procedimientos, en tiempo real, a toda hora y momento (Ley N° 18.695, 1988).

Esta fluidez e intensidad de la relación entre cuerpos públicos de seguridad no está exenta de problemáticas y errores. Uno de los casos más difundidos y notorios ocurrió en la comuna de La Florida (año 2025), donde un agente de seguridad municipal (inspector) intentó realizar un

control a un Carabinero que estaba de civil y éste se negó a ser fiscalizado (Martínez, 2025). Esto resultó en una tensión que escaló entre los trabajadores e incluso culminó en forcejeo y amenazas entre ambos agentes, evidenciando la falta de claridad sobre las competencias y atribuciones tanto del personal municipal de seguridad como de las policías, puesto que este último agente, actuando en forma agresiva, contactó a otros Carabineros que estaban en funciones y procedieron a detener y trasladar de manera coercitiva al funcionario municipal a una comisaría, quién cumplía fielmente con sus labores rutinarias: realizaba control vehicular. De hecho, el alcalde de la municipalidad de La Florida indicó que este incidente que no solo implicó una falta de criterio y falta de proceder de parte de Carabineros, también un delito. Este tipo de episodios refleja la ausencia de protocolos coordinados y falta de entendimiento, además, muestra que hay vacíos reglamentarios o al menos falta de conciencia en cuanto a los límites de las labores ejercidas, como también respecto de los riesgos que involucran las actuaciones de los funcionarios municipales, ya que sus atribuciones legales conservan una abultada falta de precisión (Valdés, 2025). Esto también es prueba de que la baja dotación, ausencia policial o desistimiento de actuar de Carabineros, está siendo suplida en forma creciente por las direcciones de seguridad municipal y por todo su personal, en la mayoría de las comunas más grandes del país, las que tienen cada vez un mayor número de empleados que desempeñan estos roles “seudo policiales”, pero que son, vale la pena volver a subrayarlo, roles completamente públicos.

También con ocasión de las nuevas regulaciones y de disposiciones administrativas, los agentes de seguridad privada, como guardias de seguridad, porteros, nocheros, rondines y conserjes, y otros, como jefes seguridad y vigilantes privados, o personas agrupadas bajo el cobijo de empresas del sistema responden con sus funciones a disposiciones extremadamente reguladas, y ejercen sus actividades autorizadas bajo el cumplimiento estricto de la ley y de los reglamentos vigentes (Ley 21.659, 2024).

De este modo, estos actores privados tienen una estrecha relación con las policías y, en ciertos aspectos, también con el personal municipal de seguridad, toda vez que están obligados a coordinar sus actividades con

Carabineros de Chile y deben observar las instrucciones de la autoridad fiscalizadora. Como también, en sus labores diarias y concretas de vigilancia y de resguardo en empresas, edificios, condominios o recintos privados, interactúan con personas provenientes de la esfera pública, actuando -como se espera- coordinados, pero también, -como ocurre en la práctica- con puntos de fricción, tensiones o bajo el amparo de relaciones frágiles, fugaces y no del todo claras. Sirvan de ejemplo, variados casos en que los agentes privados de seguridad encadenan una serie de errores (frecuentes) o de actuaciones imprudentes en sus trabajos, por ejemplo, son muchos los casos en que los guardias, ya sea por presión ciudadana, por falta de capacitación o por impulsos humanos genuinos y normales, terminan asumiendo roles propios de la policía y realizan controles de identidad, realizan detenciones (arbitrarias) o usan la fuerza de manera inapropiada para capturar delincuentes, lo que deriva en problemas legales para ellos y en enfrentamientos con los policías uniformados. También derivan en sanciones y en procesos durísimos en su contra.

2.3. ÉTICA Y SEGURIDAD

Pues bien, frente a una realidad como la anteriormente descrita, se puede señalar, en primer lugar, que el aspecto ético está en medio de la preocupación por la seguridad y, justamente, se hace patente en estos casos reales y en los roles y en los responsables que están generando acciones en el campo laboral de la seguridad.

Por ello, no debe olvidarse que la ética es, en esencia, una ciencia práctica que orienta los actos humanos hacia un fin determinado. Aristóteles (1985), en la *Ética a Nicómaco*, indica que ésta es una disciplina que busca comprender y guiar las acciones humanas hacia la consecución de la felicidad (eudaimonia) y la virtud. De este modo, se comprende que no es una ciencia teórica que busca conocer la verdad por sí misma, sino una ciencia práctica que busca aplicar el conocimiento para mejorar la vida humana. En efecto, como ciencia, la ética incluye el estudio y el análisis de los estándares que un individuo o un grupo social aplica en la realidad concreta, evaluando los esquemas morales vigentes, y que comprenden las normas que regulan las acciones tanto individuales

como colectivas. Estas normas morales se expresan generalmente en forma de afirmaciones o de reglas generales.

Sin embargo, es importante reconocer que las personas no siempre actúan conforme a los estándares que proclaman. Es decir, a pesar de que existen códigos o normas de conducta o de ejercicio de un oficio en el ámbito de la seguridad, esta cuestión queda a conciencia del individuo, quien puede no actuar conforme a los principios que incluso declara él mismo. Eso es una cuestión que forma parte de la experiencia humana y muy propia del individuo, en términos aristotélicos una acción de corte “no virtuosa”.

Al igual que cualquier ciencia, la ética busca la objetividad, en el sentido que es una disciplina que examina los estándares morales de una sociedad o individuo, y evalúa si éstos están fundamentados en argumentos sólidos o en razonamientos deficientes. Este tipo de cuestionamientos es fundamental, ya que constituye una aplicación concreta y práctica de la ética. ¿Qué sucede entonces en el campo de la seguridad pública y la seguridad privada en Chile?

En el ámbito de la seguridad, tanto los servidores públicos (policías o agentes municipales) como privados (guardias de seguridad o vigilantes armados) deben desempeñar sus funciones con una serie de actitudes físicas e intelectuales, predisposiciones, ánimo o valía, que se fortalecen o conforman a diario, con la práctica profesional rutinaria y perdurable, como también mediante el estudio y la reflexión constante. La que puede ser tanto personal como entregada o asistida por su empleador. De esta forma, la persona que actúa en este campo es un servidor de la sociedad y también está orientado hacia quienes le han confiado esta tarea, lo que implica un compromiso personal con el progreso colectivo y el bienestar general, más allá del compromiso que tiene con su empresa o institución que les paga un salario por esa función. Por ello, se espera que su desempeño se rija por ciertos principios, ya establecidos en su ética profesional, como rectitud, honestidad, responsabilidad. Tiene, inevitablemente, una orientación hacia el “bien común”, aunque sea indirectamente o derivada de su oficio en seguridad, una labor esencial en la sociedad actual, ya que siguiendo la teoría aristotélica el bien común es el fin último de la sociedad política, por tanto,

relevante la conciencia ética de todos estos agentes de seguridad, cuyo trasfondo es la ciencia práctica, les puede guiar en sus acciones hacia la consecución de este fin común (Bueno, 2018).

De hecho, los distintos actores involucrados en la seguridad, ya sea a nivel público o privado, tienen una implicancia ética directa, pues su labor se relaciona de forma directa o indirecta con otras personas, con otros seres humanos, en igual mérito y dignidad. Tienen un relacionamiento claro y evidente con otras personas, y en el fondo, trabajan para ellas. Dada la naturaleza y complejidad de la seguridad, su dimensión humana es especialmente difícil, y las implicaciones éticas y morales de esta actividad resultan evidentes, aunque son difíciles de percibir en términos generales.

En consecuencia, la ética profesional en la labor de guardias de seguridad, vigilantes privados, inspectores municipales y policías, en particular Carabineros de Chile, debe estar regida por estrictos códigos éticos propios de cada grupo o institución, de hecho, eso se comprueba en su formación, doctrina, capacitaciones y en la supervigilancia que realizan las mismas instituciones sobre sus miembros. Estos códigos éticos trascienden la conciencia profesional individual, las normas específicas, la legislación vigente y las instrucciones, protocolos o reglamentos proporcionados por el empleador, sea este público o privado, y que se asientan y naturalizan en su actuar con plena conciencia personal y al basarse en cánones éticos y morales sólidos. Así, en su conducta diaria se manifiesta un comportamiento social esperado, que debe alinearse con los deberes específicos inherentes a su función.

El “policía o Carabinero”, por ejemplo, debe haber interiorizado y asumido un código de valores relacionado con la función de seguridad pública que cumple, el cual va más allá del simple uso del uniforme. Lo mismo aplica para el “inspector municipal”, quien, en el marco de sus funciones vinculadas a la municipalidad que lo emplea y remunera su labor, debe demostrar disposición, responsabilidad, compromiso, honestidad, trabajo en equipo, y, en definitiva, una conducta acorde a la naturaleza de su tarea. De igual manera, el “vigilante privado” o “guardia de seguridad” se enfrenta a un mundo de normas, restricciones, límites y facultades claramente establecidas en su ámbito. No obstante,

en el contexto del comportamiento humano, estos profesionales afrontan numerosos desafíos éticos en su vida laboral, numerosos escenarios o contextos para los cuales no están completamente preparados y este profesional o técnico deberá actuar conforme a sus principios y conciencia del cargo que ostenta. Deberá tomar decisiones en contextos de alta tensión o estrés. Podrá superar esos desafíos o nudos de actuación mediante la formación de hábitos de trabajo consistentes, reforzado por un trabajo continuo, basado en la rutina, en su hábito de la labor en seguridad y en un afianzamiento constante de sus tareas, más que por una aptitud innata en particular. Según Aristóteles (1985), y aplicado a este caso, los hábitos se forman a través de la repetición de acciones y decisiones, y son esenciales para el desarrollo del carácter moral. En “el hacer” cotidiano de la seguridad se desarrollan patrones de comportamiento que se vuelven automáticos, habituales y se integran en el carácter del sujeto (Rávago, 2020).

2.4. ¿ROLES FÁCILMENTE DISTINGUIBLES?

En un reciente y acucioso trabajo Grunwald, Rappaport y Berg (2024) presentan un resumen de numerosos estudios, más bien propios de la realidad estadounidense, en que afirman que los oficiales de seguridad privada realizan muchas funciones policiales centrales: “vigilan, detienen, interrogan, arrestan y usan fuerza coercitiva, incluida la fuerza letal” (2024, p. 429). Estos autores llegan a la conclusión de que, en la práctica, las funciones y roles de policía pública y actores privados pueden ser indistinguibles. Esta idea es crucial, ya que están relacionados con los argumentos anteriores, y demuestra que, más allá de las etiquetas y las adscripciones institucionales, en la práctica, las actividades de control y coerción se superponen. Esto crea una profunda “zona gris” en labores de seguridad, perfectamente extensible a la realidad de Chile, y que también puede ser catalogada incluso como una “zona roja” de actuación. El ciudadano común puede no distinguir claramente las atribuciones y responsabilidades de un policía, un guardia privado o incluso un inspector municipal, ya que todos ellos, en teoría, están realizando tareas que se perciben como “policiales” o de “policiamiento,” como lo ha definido Aparicio (2016).

Para el caso de Chile, Solar destaca que la seguridad privada en Chile ha “asumido responsabilidades que antes eran de la policía pública del Estado” (Solar, 2018, p. 238). Esto se ejemplifica con la provisión completa de servicios de seguridad para eventos masivos o en la figura de “guardias de seguridad audaces que se están convirtiendo en los primeros en responder a muchas situaciones inseguras” (Solar, 2018, p. 244). Este punto es crucial, porque demuestra que, en la práctica cotidiana, la línea entre lo que hace la policía y lo que hace la seguridad privada se ha difuminado enormemente. El texto señala, además, una paradoja en la regulación chilena: aunque el Estado (a través de Carabineros) es el organismo supervisor de la seguridad privada, esta situación es “extraña” ya que Carabineros y la industria de la seguridad privada están “a tiro de piedra en términos de la prestación diaria de seguridad” (Solar, 2018, p. 244), es decir, están a una distancia muy corta o próxima. Esta interconexión manifestada por este autor, donde el regulador es también un actor que se desenvuelve en el mismo campo operativo, genera una “zona gris” en términos de neutralidad y objetividad en la supervisión. Algo que no cambiará del todo con la entrada en vigor de la nueva regulación de seguridad privada (Ley N°21.659, 2024). Además, el autor critica que el Estado “ha regulado un sector de seguridad privada que, aunque está destinado a proporcionar seguridad y disuadir el delito, casi no tiene herramientas para hacer cumplir la ley, a diferencia de las capacidades que poseen las instituciones policiales” (Solar, 2018, p. 239). Cuestión que habría que revisar una vez que la nueva Ley de seguridad privada comience a regir y a generar efectos comprobables y ciertos, porque la supervigilancia y control se trasladará desde Carabineros (actores implicados en el territorio) hacia la Subsecretaría de Prevención del Delito (actores más bien de escritorio), un objetivo que era deseable y necesario, que el Legislador impulsó activamente, pero que necesita ser evaluado en las prácticas y luego de un tiempo de desarrollo podrá ser comprendido con mayor detalle y rigurosidad.

2.5. INSPECTORES MUNICIPALES EN ZONA ROJA

Un estudio reciente demostró la aceptación ciudadana respecto de elementos y herramientas defensivas por parte de inspectores municipales

en Chile (AMUCH, 2025). Los resultados prueban una alta aceptación social respecto de dispositivos como el uso de pistolas Taser, gas pimienta y bastones retráctiles, superando un grado de aceptación por sobre el 70%. Relacionado con este escenario, Valdés (2025) en su estudio sobre la función de los “inspectores municipales” señaló que estos agentes a nivel de su trabajo de calle o territorial tienen una “presión psicológica constante, especialmente cuando los inspectores deben intervenir sin respaldo policial inmediato, lo que genera desgaste emocional y riesgo de burnout” (2025, p. 73).

En efecto, estos agentes están expuestos en su función cotidiana a presiones, distorsiones, inexactitudes y dilemas que conspiran en contra de su correcta actuación, por tanto, se les hace muy difícil conducirse a través de la repetición de acciones y de decisiones, esenciales para el desarrollo de su carácter moral, en el sentido aristotélico dado en este trabajo. Justamente, en ese “hacer” cotidiano de la seguridad resalta la paradoja de la “co-presencia” de ambos agentes en patrullajes mixtos (Carabineros junto a inspectores municipales) ya que no tienen sus atribuciones del todo claras. El texto indica la existencia de convenios como el OS14 de Carabineros, que permite el “patrullaje mixto” entre estas entidades, pero no logra cubrir todas las dimensiones de esta relación, ya que se genera en el territorio y en los procedimientos diarios un: “funcionario de Carabineros de Chile, con sus atribuciones de actuar establecidas, converge en un trabajo preventivo con un funcionario municipal, sin atribuciones legales de actuación de ningún tipo, pero que está en procedimiento de situaciones con altos niveles de incertidumbre” (Valdés, 2025, p. 66). Esta situación ejemplifica la interconexión operativa entre actores con marcos legales y capacidades muy diferentes, creando una zona gris donde la autoridad y la responsabilidad se vuelven ambiguas en la práctica.

La discrecionalidad en la actuación a nivel local también es una variable que, siendo parte del “policiamiento”, distorsiona las labores en seguridad y ayuda a crear estas zonas grises: “puede suceder en ocasiones extralimitaciones de algunos inspectores respecto a acciones de control de identidad y revisión de pertenencia, estas se destacan quedan limitadas a aspectos discrecionales de quien las ejerce” (Valdés, 2025, p. 69).

Esto revela que la presión situacional, la labor diaria y el ejercicio del oficio empujan a estos actores a operar en los límites de sus atribuciones, difuminando la línea entre lo permitido y lo no permitido. Todo aquello activa una disonancia entre la imagen simbólica que poseen estos agentes y las atribuciones legales efectivas. De hecho, las municipalidades como agentes del Estado y como empleadores de individuos que prestan servicios de seguridad invierten en la marca de su municipalidad, en una noción aplicada del marketing, es decir, invierten en la “visibilización” del rol del inspector municipal en la calle, ya que les entrega y les obliga a utilizar chalecos anticorte, cascos, radios, elementos disuasivos, botas, entre muchos otros, con distintivos, insignias y el nombre del municipio al que pertenece. En suma, elementos que son diferenciadores entre un funcionario municipal y un ciudadano corriente, asimilándolos, en sus tenidas y presencia con los guardias de seguridad, aunque suene paradójico.

Sin embargo, esta similitud todavía no ocurre, y en ningún caso, con los policías, pero lo relevante es conceder que estos agentes municipales de seguridad ya están parcialmente asimilados a vigilantes privados o escoltas, en aspectos, símbolos, despliegue y formas de proceder en la calle. Sin embargo, cabe concluir una observación crucial, ya que estos actores municipales de seguridad: “paradójicamente, no tiene atribuciones distintas en el ejercicio de su rol que un común ciudadano” (Valdés, 2025, p. 71), hasta ahora. Esta idea subraya una profunda zona gris en la percepción pública y en la realidad legal, ya que se va construyendo una imagen de autoridad de estos Directores de Seguridad Municipal, como también de inspectores, vigilantes, patrulleros, que pertenecen a estas entidades públicas, sin embargo, sus capacidades son esencialmente muy limitadas, restrictivas, no se corresponden con el respaldo jurídico que tienen los agentes privados de seguridad ni con las policías, generando expectativas ciudadanas no ajustadas, exponiendo a estos agentes a situaciones de tensión, urgencia, demandas sociales, y conflictos de carácter y decisorios, adecuaciones rápidas y mucha frustración al no poder actuar como se espera de ellos o como ellos quisieran expresar sus acciones en la labor diaria.

De hecho, se presentó un caso que ejemplifica estas situaciones de relacionamiento entre agentes de seguridad variados, con interacción, vínculos y marcos grises de actuación, que necesitan ser refinados, mejor distinguidos y conservarse en el tiempo para lograr mayor perdurabilidad y calidad en el servicio entregado. Este es el caso del municipio de Santiago, ente público facultado para la prevención comunal, que decidió intervenir en el espacio público ocupado por el comercio ambulante en un barrio específico de su territorio, conocido coloquialmente como un lugar de “toldos azules” en el Barrio Meiggs. En conjunto con la Delegación Presidencial Metropolitana, el municipio de Santiago llevó a cabo una intervención con equipos municipales (inspectores, vigilantes, patrulleros) y con presencia policial de Carabineros y colaboración parcial de la Policía de Investigaciones (PDI), coordinada a través de la Seremi de Seguridad. En este operativo, se realizaron múltiples controles de identidad, realizados por la PDI, con especial énfasis en la detección de migración irregular (Olivares Nieto, 2025). Pues bien, este operativo municipal, coordinado con otras entidades, contó con cuatro etapas principales: 1) la intervención de la fuerza pública, principalmente Carabineros, para irrumpir por la fuerza, desalojar y controlar los espacios públicos y semi privados ocupados irregularmente por asociaciones ilícitas; luego, 2) se realizó un ingreso controlado de inspectores municipales, incluyendo patrulleros y personal municipal, con el fin de supervisar el orden y el cumplimiento de la normativa; además, como se señaló, 3) se permitió la participación de la PDI, enfocada en la migración irregular; y, posteriormente, 4) se permitió la incorporación de guardias de seguridad privados, financiados por los locatarios, comerciantes del barrio y propietarios de los locales situados en el centro de esta problemática, este último elemento está destinado a mantener el espacio libre de comercio ilegal y que la intervención u operativo sea permanente en el tiempo. Como fruto de este trabajo mancomunado se indicó que solo el primer día de trabajo se retiraron más de 24 metros cúbicos de escombros, con un peso estimado en 36 toneladas. Además, se logró desbaratar a algunas organizaciones criminales que cometían delitos de contrabando y fraude tributario (Estrada y Vega, 2025). En este caso, solo cabe esperar los resultados de esta estrategia en el mediano y largo plazo. Precisamente porque será,

por un lado, clave conocer y evaluar este mecanismo de colaboración entre agentes de seguridad públicos y privados, en sectores focalizados y reconociendo la participación de una “pluralidad de agentes de seguridad”, en esta práctica concreta y territorial donde el municipio de Santiago condujo una labor que muestra un enfoque integral para abordar la seguridad. Sin embargo, y, por otro lado, también se plantean interrogantes éticos sobre la entrada de la privatización de la seguridad, con mucho mayor protagonismo, cuestión que ocurrió al concluir esta operación municipal, destinada a darle continuidad a este proceso. Como también será necesario observar el papel del Estado en cuanto a entregar garantías de seguridad continuas y activadas, para que no se aprecie tan solo como una entidad que inicia o desencadena un proceso, pero que luego se desentiende de éste, exonerándose de la responsabilidad pública, es decir, que luego se convierte más bien en un supervisor u observador, dejando en manos de los privados lo esencial de la labor de seguridad, o sea, la continuidad y la mantención de uso de la fuerza legítima, ejercida al comienzo del operativo.

6. CONCLUSIONES

Este trabajo ha desarrollado un análisis exploratorio y ha debatido respecto de los desafíos éticos inherentes a la interconexión operativa entre los actores de seguridad pública y privada en Chile, tales como policías (Carabineros), guardias de seguridad, vigilantes privados e inspectores municipales. Mediante un enfoque basado en fuentes secundarias y en ejemplos y casos prácticos se ha mostrado la existencia de una “frontera difusa” entre esta pluralidad de actores; es decir, un solapamiento de funciones operativas, generando conflictos, tensiones y vacíos que dificultan una actuación clara, legítima y coordinada, mostrando que hay roles que se intercambian, decisiones que se interrumpen o confunden, tareas desarrolladas con inexactitud y voluntarismo. Esta dinámica crea áreas grises en cuanto a las atribuciones de algunos agentes, medidas en el empleo de la fuerza y en debates ausentes sobre la responsabilidad moral que tienen algunos de estos actores. La diversidad de ellos y la falta de delimitación clara dificultan la atribución de responsabilidades

en casos de omisiones, falta de rectitud, abusos, negligencias, malas intervenciones públicas o extralimitaciones funcionales. Esta dinámica que sigue siendo difícil de capturar del todo, es intensificada por la comercialización de la seguridad, ya que pone en duda el monopolio estatal de la violencia legítima.

Ahora bien, centrándose en la filosofía aristotélica, se ha enfatizado en este trabajo que la ética es, a fin de cuentas, una ciencia práctica que promueve comportamientos virtuosos, los cuales, en el contexto de la seguridad, propenden a incorporar principios éticos como rectitud, honestidad, templanza, justicia y responsabilidad, más allá de los marcos profesionales, sino también como reglas comunes que promuevan el bienestar y el bien común. Es un ámbito donde estos individuos enfrentan presiones, tentaciones, extorsiones, cooptación ilícita y dilemas morales en su actuar cotidiano y, por tanto, tienen el desafío de educarse y capacitarse en esta tarea. La virtud, obtenida a través de la repetición de acciones sostenidas, es capaz de contraponerse y superar los dilemas del hacer práctico, como el abuso de autoridad o la cooptación ilícita, fomentando de esta manera una coproducción ética clara y provechosa en la que el ámbito público y el ámbito privado se fusionen y complementen, sin desgastar la confianza institucional.

Cabe recordar, que, para la filosofía griega occidental en particular, y sobre todo para la perspectiva aristotélica, era fundamental saber mucho acerca del hombre, conocerlo en profundidad, esta cuestión era ante todo imprescindible para conocer y para usar ese conocimiento en el obrar bien. Desde esta perspectiva, el conocimiento, por tanto, era la reserva de la actuación moral, el conocimiento era una forma de virtud y aquella virtud puede ser enseñada, entregada a otros y puede ser incrementada con el paso del tiempo. Por lo tanto, en el ámbito de la práctica de la profesión y de las actividades relacionadas con la seguridad privada y en estos espacios y vínculos relacionados con las fronteras difusas o conflictivas con respecto a la seguridad pública es posible seguir mejorando, seguir afianzando protocolos, formas de ser y de conducta, es posible enseñar al capital humano que está involucrado en estas tareas a obrar con rectitud. Esta posibilidad de mejora ocurre por un

principio muy sencillo y práctico, pero que a veces es poco reconocido, por ende, la conducta recta, responsable y virtuosa en el campo de la seguridad, tanto pública como privada, debe ser un objetivo deseado y esperable, es algo que se puede enseñar, que se puede instruir a los seres humanos que trabajan en este campo a que puedan actuar con virtudes y con conocimiento intelectual. De esta forma, ellos podrán juzgar convenientemente las acciones y las materias de su entorno, podrán realizar sus actuaciones en confianza conociendo el para qué y el porqué de su función. Como afirmó en su tiempo Aristóteles, la virtud se adquiere a través del ejercicio y en el hábito, por lo tanto, para que un hombre se haga justo debe practicar la justicia, para que un profesional, un técnico o una persona que actúa en el campo de la seguridad logre ser justo y equilibrado, sabio y honrado debe lograr el justo medio, debe lograr un comportamiento realmente ético y que no sea motivado ni por los placeres ni por la fama ni por la riqueza, sino que sea útil en cuanto a sus merecimientos y que tenga una posición firme e inquebrantable con su rol asumido de cara a la sociedad. Una persona virtuosa lo llega a hacer a fuerza de costumbre, conforme a repetir sus hábitos, con esmero, constancia, perfeccionándose, en consecuencia, logrará un desarrollo moral muy alto no tanto por la existencia de una ley, o por los protocolos de la empresa de seguridad en la cual se desempeña, por las disposiciones de su municipalidad o por las normas de su sociedad, sino que lo será por los principios que ya adquirió en su labor y que se interiorizaron y anidan en su ser.

7. REFERENCIAS

- AMUCH. (2025). *Encuesta ciudadana sobre seguridad municipal en Chile. 90% de la ciudadanía apoya que inspectores usen elementos de defensa*. Santiago, AMUCH. <https://amuch.cl/90-de-la-ciudadania-apoya-que-inspectores-municipales-usen-elementos-de-defensa-personal/>
- Aparicio, J. (2016). Los estudios de policía en Latinoamérica. Algunas limitaciones teóricas y metodológicas en su abordaje como objeto directo. *Revista Criminalidad*, 58 (3): 119-132.
- Aristóteles. (1985). *Ética a Nicómaco* (J. Pallí Bonet, Trad.). Editorial Gredos.

- ASEVA. (2024). Asociación de Empresas de Seguridad Privada y de Transportes de Valores. *El sector de la seguridad privada chileno alcanza registros históricos*. 18 de diciembre de 2024.
https://www.segurilatam.com/actualidad/seguridad-privada-en-chile-alcanza-registros-historicos_20241218.html
- Bueno, M. (2018). Aristóteles y el ciudadano. *Tópicos (México)*, (54), 11-45.
<https://doi.org/10.21555/top.v0i54.892>
- CNC. (2023). Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile. *Informe de la CNC revela el exponencial aumento de las empresas de seguridad privada en los últimos 10 años*. CNC. <https://cnc.cl/informe-de-la-cnc-revela-el-exponencial-aumento-de-las-empresas-de-seguridad-privada-en-los-ultimos-10-anos/>
- Eikenaar, T. (2019). Plural policing as professional strife. Municipal officers and police officers in the Netherlands. *International Journal of Police Science & Management*, 21, 146-155.
<https://doi.org/10.1177/1461355719854107>
- Esparza, D., & Ugues, A. (2020). The Impact of Law Enforcement Centralisation and Professionalisation on Public Opinion of the Mexican Police. *Journal of Politics in Latin America*, 12, 104-120.
<https://doi.org/10.1177/1866802X20919550>
- Estrada, M., y Vega, J. C. (2025, 30 julio). El saldo del operativo antitoldos en Meiggs: 36 toneladas de basura, 70 bodegas clandestinas y nuevos controles con QR. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/el-saldo-del-operativo-antitoldos-en-meiggs-36-toneladas-de-basura-70-bodegas-clandestinas-y-nuevos-controles-con-q>
- Grunwald, B., Rappaport, J., & Berg, M. (2024). Private security and public police. *Journal of Empirical Legal Studies*.
<https://doi.org/10.1111/jels.12393>
- Lagos Flores, R. (2023). La Metamorfosis: una exploración al narcotráfico, crimen organizado e insurgencia en Chile. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa - CAEN*, 4(1), 16-37.
<https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.96>
- Lagos Flores, R. (2025). Erosión del poder estatal: estudio filosófico-político sobre violencia, delincuencia y seguridad. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1-21. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1973>
- Ley N° 18.695. (1988). *Orgánica Constitucional de Municipalidades*. República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, 26 de julio de 1988.
<https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=30077>

- Ley N° 20.965. (2016). *Permite la creación de Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública*. República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, 4 de noviembre de 2016.
<https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=1096337>
- Ley N° 21.659. (2024). *Sobre seguridad privada*. República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, 21 de marzo de 2024.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1202067>
- Lorenc, F. (2013). Estado, policías y criminalidad: seguridad pública y seguridad privada en la Argentina actual. *POSTData*, Vol. 18, N°1, 11-9.
- Lorenc, F. (2015). La seguridad privada argentina contemporánea: un fenómeno multidimensional. *Revista ISEL*, N° 5, 148-165.
- Martínez, R. (2025, 8 julio). Alcalde de La Florida denuncia detención ilegal de funcionario municipal que fiscalizó a carabinero de franco. *La Tercera*.
<https://www.latercera.com/nacional/noticia/alcalde-de-la-florida-denuncia-detencion-ilegal-de-funcionario-municipal-que-fiscalizo-a-carabinero-de-civil/>
- Olivares Nieto, B. (2025, 29 de julio). “Recuperación”, “copamiento” y “normalización”: Las tres etapas del plan para rescatar el barrio Meiggs. *EMOL*.
<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2025/07/29/1173446/recuperar-el-barrio-meeigs.html>
- Rávago, D. P. (2020). Teoría aristotélica de la responsabilidad moral. *Estudios de Filosofía*, (19), 47-70.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/estudiosdefilosofia/article/download/23037/22038/>
- Solar, C. (2018). Non-State Security in Chile. *Peace Review*, 30(2), 238-245.
<https://doi.org/10.1080/10402659.2018.1458969>
- Valdés, V. (2025). Burocracia de Nivel de Calle en la Seguridad Municipal: Desafíos y Dilemas. En *Los desafíos de la seguridad. Buenas prácticas de seguridad municipal en Chile*. (63-77). Santiago, AMUCH.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. (F. Gil Villegas, Ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Williams, G. (2022). “Regulación del personal de seguridad municipal”. *Asesoría Técnica Parlamentaria*. Biblioteca del Congreso Nacional.

SECCIÓN VII

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA
Y GOBERNANZA DIGITAL

A MULTIDIMENSIONAL AND EXPLAINABLE FRAMEWORK FOR SYNTHETIC REALITY MAPPING IN REAL ESTATE: DEEP LEARNING–BASED OBJECT RECOGNITION, INVESTOR BEHAVIOR, AND GOVERNANCE

AVRAHAM LALUM
University of Córdoba, Spain

1. INTRODUCTION

Real estate development remains one of the most significant engines of global economic activity, yet it is also one of the most vulnerable to risk. Construction projects frequently suffer from delays, cost overruns, and disputes, often exacerbated by fragmented governance structures, opaque monitoring practices, and limited accountability. These failures not only undermine investor confidence but also destabilize broader financial and regulatory systems.

In parallel, advances in artificial intelligence, particularly deep learning and computer vision-have transformed the capacity of machines to interpret and classify complex imagery. Convolutional Neural Networks (CNNs) now achieve state-of-the-art results across medical imaging, autonomous vehicles, and industrial automation. However, their application in real estate construction monitoring remains underexplored, despite its potential to address systemic inefficiencies and provide real-time, verifiable insights into project progress.

This research seeks to fill that gap by introducing Synthetic Reality Mapping (SRM), a comprehensive framework that merges CNN-based object recognition with socio-legal evaluations of trust, adoption, and ethics. By aligning technical metrics-such as accuracy, precision, recall,

and F1-score-with investor perceptions and regulatory requirements, SRM offers not only a predictive tool but also a governance framework.

The central argument of this paper is that real estate risk management must be understood as multidimensional. Accuracy in image classification is essential, but it is insufficient if not accompanied by transparency, explainability, and alignment with emerging regulatory standards such as the EU AI Act. In this way, SRM seeks to bridge the gap between what AI can achieve technically and what society and law require normatively.

LITERATURE REVIEW

AI IN THE CIVIL CONSTRUCTION SECTOR AND FRAMEWORK

The integration of artificial intelligence (AI) into civil construction has transformed traditional operational frameworks. AI-powered systems, such as webcams for defect detection, facilitate real-time monitoring and risk mitigation, surpassing the intuitive but slower processes of human evaluation. Machine learning (ML) techniques, particularly support vector machines (SVM), have been applied to predictive modeling. For example, Wang et al. (2014) successfully employed SVM for property price prediction, while Barzegar et al. (2016) demonstrated its utility in risk assessment using both historical and current datasets. In addition, optimization methods such as particle swarm optimization (PSO) have gained momentum, with applications ranging from predictive analytics to resource allocation (De Moor & Claesen, 2015; Alfiyatin et al., 2017).

Advances in computing power and the accessibility of large datasets have further expanded the applicability of AI in construction. As noted by Chaphalkar and Sandbhor (2013), novel algorithmic approaches demonstrate greater efficiency compared to traditional techniques. Nevertheless, a notable gap remains while literature underscores the benefits of AI, there is limited work addressing its systematic application in construction monitoring-a gap that this study seeks to fill.

LAW, ETHICS, AND PRIVACY

The growing integration of AI across sectors has raised profound concerns regarding job displacement, geopolitical power dynamics, and socio-economic ramifications. These transformations have both positive and potentially adverse effects on society. Central to the discourse are privacy, trust, and regulatory oversight (Khan, 2019). As reliance on AI expands, governments have accelerated data protection legislation, most prominently the European Union's comprehensive regulatory measures, which ensure both accuracy and accountability in algorithmic systems.

Parallel innovations in privacy-preserving systems, such as the Fawkes project developed by the SAND Laboratory at the University of Chicago (Wang et al., 2014), highlight the pursuit of technologies designed to safeguard personal data. Scholars have emphasized that ethical safeguards are indispensable, particularly in sensitive fields like real estate, where data reliability is paramount (Jobin et al., 2019). Zhang et al. (2021) further underscore the risks of data breaches, malware, and the pressing need for robust privacy shields. The European Parliament and Council of the European Union (2016) have established uniform standards for data protection, while subsequent frameworks-such as the European Parliament's 2019 blueprint-are increasingly viewed as global models for ethical AI deployment (EU Commission, 2018).

In addition, Binns et al. (2018) propose that ethically supervised AI systems, which account for human interaction and emotional response, could serve as stabilizing mechanisms within global economic systems. These findings collectively stress the necessity of embedding transparency, accountability, and verifiability into AI governance for construction and real estate sectors.

DEEP LEARNING IN CONSTRUCTION

The application of deep learning (DL) to construction represents a significant step toward addressing one of the field's most pressing challenges: the lack of large, annotated datasets. DL models can significantly enhance project management by predicting timelines, identifying risks, and optimizing resources. Early efforts, such as Soibelman et al.

(2008), explored semantic annotations for buildings, addressing ambiguities in textual and visual data. Martínez-Rojas (2020) advanced this line of work by applying automated content analysis to safety and health management, while Beucher's (1992) work on image segmentation laid the mathematical foundations for personalized data generation.

The evolution of DL owes much to foundational contributions by Lecun et al. (1998) and Hinton et al. (2006), which paved the way for distributed representations of visual constructs. Building on these advances, Redmon and Farhadi (2017) pioneered real-time object detection systems that enabled on-site recognition of construction elements, thereby enhancing decision-making. However, as Fischer et al. (2021) observe, only a limited number of studies have ventured into this domain, underscoring its underexplored potential.

Within DL, convolutional neural networks (CNNs) have proven particularly effective for image and video analysis in construction. For instance, Siddula et al. (2016) integrated Gaussian mixture models with CNNs to assess roofing images, while Kolar et al. (2018) applied CNNs to detect safety barriers. Yet these initiatives remain fragmented, pointing to an urgent need for comprehensive methodologies capable of handling large-scale visual datasets.

This study responds to that call by developing a CNN-based framework for automated labeling and classification of construction imagery. By leveraging CNN architectures, we aim to enable more reliable decision-making, minimize financial risk in project financing, and ultimately contribute to the construction of a synthetic reality mapping paradigm.

2. METHODOLOGY

Feature Selection and Operationalization

The foundation of the study rests upon the careful identification, selection, and operationalization of variables that are both conceptually robust and empirically reliable. To ensure methodological rigor, the research followed a two-stage process: first, theoretical mapping of

constructs relevant to real estate risk, and second, empirical reduction of indicators through expert validation and statistical filtering.

Variables were drawn from three primary domains-microeconomic household indicators, macroeconomic conditions, and governance-related indices. This triangulated approach reflects the premise that real estate risk is multidimensional, shaped not only by market forces but also by institutional and behavioral dynamics. The operational definitions of all variables were standardized in alignment with prior studies (e.g., Wang et al., 2014; Barzegar et al., 2016), ensuring comparability across datasets and consistency in subsequent modeling.

Mixed-Method Design: Structured Surveys and Expert Interviews

Data Sources and Index Weighting

To calibrate the weight of variables, we employed a mixed-method design. Structured surveys were administered to 142 participants, including investors, entrepreneurs, and IT specialists-to capture perceptions of trust, adoption, and ethical concerns regarding AI-driven risk assessment. Responses were cross validated with a set of expert interviews comprising both legal scholars and financial analysts.

This combination provided a twofold advantage: it ensured the statistical robustness of the weighting system while also embedding expert-driven insights that reflect the realities of real estate investment governance. Weighting schemes were applied to align indicators with practical relevance, rather than purely statistical variance.

Investor Behavior and Risk Prioritization

Survey results revealed a stratification of investor attitudes. Approximately 48% of respondents were prepared to integrate AI-assisted assessments into decision-making, while 30% remained cautious, citing issues of trust and transparency. The remainder expressed full reliance on AI outcomes, conditioned upon regulatory verification. These findings underscore the necessity of incorporating behavioral dynamics into the weighting of indicators, thereby avoiding a purely technocratic model.

Expert Consultation

Expert interviews served as a corrective mechanism against potential survey biases. Specialists emphasized the outsized influence of governance and regulatory environments, a perspective that directly shaped the index weighting process. This consensus further validates the study’s core claim: that legal and institutional variables are central determinants of real estate investment risk.

Dataset Construction

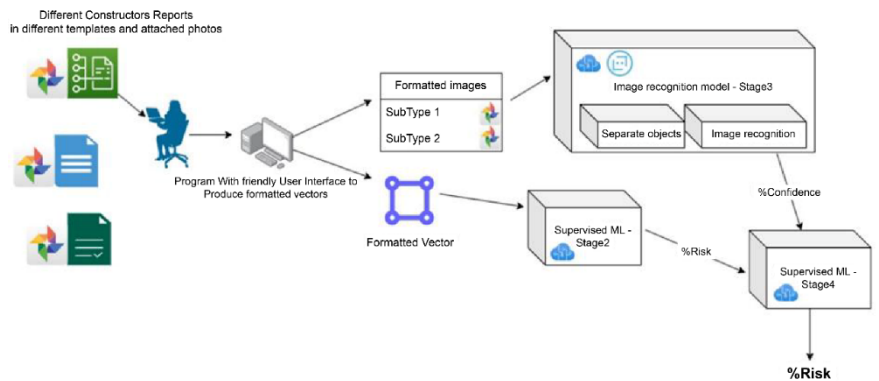
American Housing Survey (AHS)

The AHS provided household-level microeconomic variables, including income distribution, housing tenure, mortgage obligations, and demographic patterns. These indicators served as proxies for localized demand conditions and household vulnerability.

World Development Indicators (WDI)

The WDI dataset contributed macroeconomic variables such as GDP growth, inflation rates, interest levels, and credit access. These variables contextualize real estate within broader national and international economic trends. The sequential steps of preprocessing, feature engineering, and model training are illustrated in Figure 1, highlighting the transformation from raw data to the final structured dataset.

FIGURE 1



TRS Indices

Governance quality and institutional risk were operationalized using TRS indices, which capture dimensions such as rule of law, regulatory enforcement, and corruption control. These indices were essential for linking investment risk to institutional stability and predictability, variables often overlooked in purely economic models.

Dataset Assembly

The integration of AHS, WDI, and TRS indicators resulted in a composite dataset specifically designed for real estate investment risk modeling. As detailed in Tables N1–N4, variables were normalized, coded, and standardized. Missing data were addressed through multiple imputation methods, ensuring that no variable was systematically biased by nonresponse or omission. The final dataset thus provides a multidimensional empirical base for subsequent model development. As summarized in Tables N1–N4, which present the normalization, coding procedures, and imputation strategies applied to the dataset.

TABLE 1: *Summary of Loss and Accuracy Metrics for Three Models after Five Epochs, using Adam Optimizer and 16 Batch Size*

Model	Hidden-Layer Units	Dropout Rate	L2 Regularization Factor
ResNetv2-152	256	0.5	0.0001
Inception v3	256	0.5	0.0001
Inception-ResNet v2	256	0.5	0.0001

We used different measures to evaluate the performance of the three models. In the first stage, after a

TABLE 2 *Loss and accuracy results for the training phase of the preliminary reinforced models (validation)*

Model	Loss function			Accuracy		
	Training set	Validation set	Difference (%)	Training set	Validation set	Difference (%)
ResNet v2-152	0.4639	0.4886	5.32	0.9125	0.8958	1.83
Inception v3	0.4778	0.6727	40.79	0.9250	0.7708	16.67
Inception-Res-Net v2	0.5770	0.6037	4.63	0.8583	0.8125	5.34

TABLE 3 Loss and accuracy results for evaluation phase of the preliminary reinforced models

Model	Loss Function			Accuracy		
	Training set	Validation set	Difference (%)	Training set	Validation set	Difference (%)
ResNet v2-152	0.3695	0.5087	37.68	0.9792	0.8833	9.79
Inception v3	0.4778	0.6727	40.79	0.9250	0.7708	16.67
Inception-ResNet v2	0.5656	0.7016	24.05	0.8458	0.7500	11.33

TABLE 4 Comparison of true and predicted labels for the preliminary reinforced model at the evaluation step

Model	Correct	Incorrect	Confusion matrix			
ResNet v2-152 ResNet v2-152—Fig. 11	15	1		excav	piles	supp_w
			excav	4	0	0
			piles	0	7	0
			supp_w	0	1	4
Inception v3 Inception v3—Fig. 12	12	4		excav	piles	supp_w
			excav	3	0	1
			piles	1	6	0
			supp_w	1	1	3
Inception-ResNet v2 Inception-ResNet v2—Fig. 13	13	3		excav	piles	supp_w
			excav	2	0	2
			piles	1	6	0
			supp_w	0	0	5

ResNet v2-152 has more results and fewer errors than Inception v3.

Model Development

Following dataset assembly, preprocessing and feature engineering steps were implemented. Continuous variables were normalized, categorical variables were one-hot encoded, and collinearity was reduced through principal component analysis (PCA). To manage potential data drift across time-series indicators, rolling-window validation techniques were applied.

Multiple algorithms were tested, including regression models, support vector machines (SVM), random forests, and gradient boosting. However, the primary focus was on ensemble learning methods, which offer improved predictive stability in heterogeneous datasets. Feature importance scores were computed using permutation importance to ensure explainability, in line with the EU AI Act's emphasis on transparency. As presented in Table 1, gradient boosting models outperformed other algorithms, confirming both robustness and interpretability.

Model Selection and Performance Assessment

Model performance was evaluated using a set of standard metrics: accuracy, precision, recall, F1-score, and area under the curve (AUC). Cross-validation was applied across ten folds to minimize overfitting, while confusion matrices were employed to identify class-specific errors.

Results indicated that gradient boosting models provided the best balance between predictive accuracy and interpretability. This aligns with recent literature (e.g., De Moor & Claesen, 2015; Martínez-Rojas, 2020), which underscores the suitability of ensemble techniques in high-dimensional, heterogeneous datasets.

The methodological design therefore ensures both empirical robustness and regulatory compliance, demonstrating that real estate risk can be modeled with accuracy while maintaining transparency, accountability, and practical relevance.

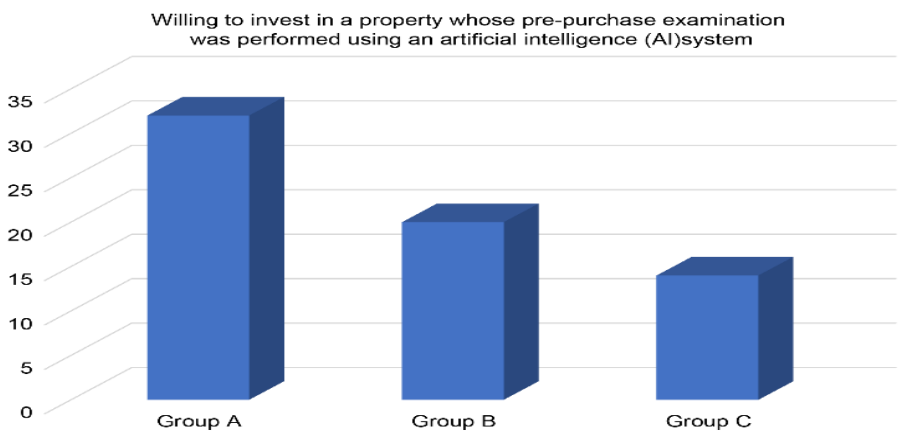
2.1. SURVEY

The empirical dimension of our research relied on a structured survey administered between 2018 and 2022, comprising a sample of 142 participants drawn from heterogeneous backgrounds, including entrepreneurs, professional real estate investors, technology enthusiasts, and IT experts. The survey was designed to complement the technical analysis of our convolutional neural network (CNN) models by capturing investor perceptions, attitudes, and behavioral tendencies toward the integration of artificial intelligence (AI) in real estate decision-making. In line with established methodologies in socio-economic research, the survey sought to probe both cognitive and affective responses, thereby bridging

the technical metrics of model performance with the psychological and social dimensions of investment choices (Puntoni et al., 2021).

Research Design and Data Collection

The survey was embedded in the context of a large-scale pilot project covering approximately 100,000 m² of construction in a high-risk real estate market. Its dual objectives were (a) to assess the perceived trustworthiness and usability of AI-driven image recognition models in identifying construction phases, and (b) to evaluate the extent to which AI recommendations would alter or reinforce traditional investment practices. Participants were stratified by age, socioeconomic status, and prior exposure to AI technologies, ensuring a diversified representation (see Fig. 2).



Behavioral Insights and Investor Profiles

The results revealed marked heterogeneity across investor groups. A significant correlation emerged between financial status and openness to AI, consistent with prior literature on socio-technical adoption dynamics (Pomerol, 1997).

- *Group A (23 participants)* comprised individuals with limited technological exposure and financial constraints. This group displayed heightened skepticism, often citing concerns over

trust and accountability, despite acknowledging the potential of AI to mitigate human error.

- *Group B (12 participants)* included investors with no prior AI knowledge, yet substantial real estate experience. Their responses highlighted a strong reliance on conventional heuristics and interpersonal trust, with minimal willingness to delegate decision-making to algorithms.
- *Group C (20 participants)* represented middle-aged practitioners (35–50 years) with established real estate expertise. Their cognitive evaluations, measured by Mini-Mental State Examination scores (28.5/1.7), paralleled younger cohorts, indicating no significant decline in adoption willingness.
- *Group D (10 participants)* comprised highly educated, internationally oriented professionals with advanced technical literacy. This cohort exhibited the highest acceptance of AI-driven frameworks, although nuanced reservations persisted regarding ethical and legal oversight (Jobin et al., 2019).

These differentiated responses underscore the role of both socioeconomic and cultural determinants in shaping AI adoption trajectories. Figures 3 and 4 illustrate these group-level dynamics, highlighting both the opportunities and constraints of integrating AI into property acquisition decisions.

Figure 3

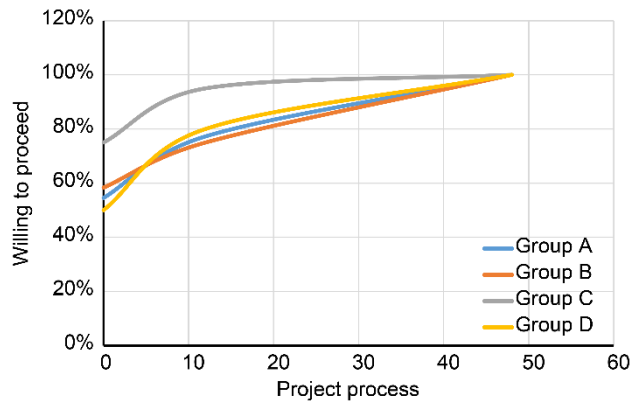
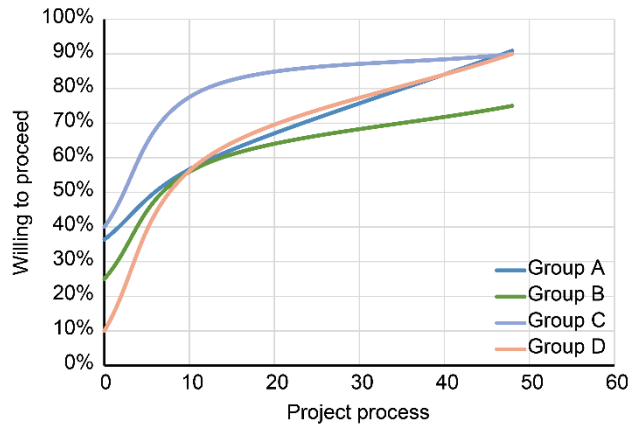


Figure 4



Constraints and

Group A					
Group B					
Group C					
Group D					
		Response			
		Answers	before introducing the system		
Group A	willing to decide based on an artificial intelligence-based system	48%	32		
Group B	not yet ripe to decide based on a system	30%	20		
Group C	willing to decide based on an algorithm based artificial intelligence system when there was supervision of professionals	21%	14		

Trust Dynamics

A recurring theme across all cohorts was the perception of AI as a valuable decision-support mechanism rather than a full substitute for human judgment. Figure 3 delineates the constraints inherent to AI-based

systems, emphasizing the need for professional supervision in high-stakes transactions. This finding aligns with broader regulatory debates regarding privacy, transparency, and the irreplaceable role of context-sensitive human expertise (Bader & Kaiser, 2019; EU Commission, 2019).

Acceptance Patterns and Gender/Socioeconomic Dimensions

The broader distribution of responses is summarized in Figure 4. Notably:

- 48% of participants (Group A) demonstrated readiness to integrate AI into their investment strategies, particularly younger cohorts and women under the age of 35.
- 30% (Group B) exhibited reluctance, underscoring reliance on traditional appraisal mechanisms.
- 21% (Group C) indicated willingness to adopt AI-driven decisions exclusively, albeit with conditional oversight mechanisms.

These findings indicate a gradual but uneven trajectory toward AI integration, wherein acceptance is mediated by trust, socioeconomic background, and prior technological exposure.

Symbolic and Practical Significance

Beyond operational efficiency, the survey illuminated the symbolic dimension of AI adoption. For many respondents, the use of AI conferred not only functional value but also a sense of alignment with modernization and innovation in the real estate sector. Figure 5 demonstrates the correlation between socioeconomic status and AI utilization, confirming that decision-making processes are deeply intertwined with cognitive biases and personal heuristics (Finucane et al., 2000).

FIGURE 5

Group A						
			Willing to Proceed			
Project Stage	Timeline (estimation in months)	Overall Risk	Proceed rate With Mechanism		Proceed rate Without Mechanism	
1 & 2 (Planning stage + Obtaining permits)	12	42%	55%	12	36%	8
3 & 4 (Construction phase + Completion of the skeleton)	36	24%	77%	17	59%	13
5 (Registration and delivery)	3	10%	100%	22	91%	20
Group B						
			Willing to Proceed			
Project Stage	Timeline (estimation in months)	Overall Risk	Proceed rate With Mechanism		Proceed rate Without Mechanism	
1 & 2 (Planning stage + Obtaining permits)	12	42%	58%	7	25%	3
3 & 4 (Construction phase + Completion of the skeleton)	36	24%	75%	9	58%	7
5 (Registration and delivery)	3	10%	100%	12	75%	9
Group C						
			Willing to Proceed			
Project Stage	Timeline (estimation in months)	Overall Risk	Proceed rate With Mechanism		Proceed rate Without Mechanism	
1 & 2 (Planning stage + Obtaining permits)	12	42%	75%	15	40%	8
3 & 4 (Construction phase + Completion of the skeleton)	36	24%	95%	19	80%	16
5 (Registration and delivery)	3	10%	100%	20	90%	18
Group D						
			Willing to Proceed			
Project Stage	Timeline (estimation in months)	Overall Risk	Proceed rate With Mechanism		Proceed rate Without Mechanism	
1 & 2 (Planning stage + Obtaining permits)	12	42%	50%	5	10%	1
3 & 4 (Construction phase + Completion of the skeleton)	36	24%	80%	8	60%	6
5 (Registration and delivery)	3	10%	100%	10	90%	9

Taken together, the survey substantiates the argument that AI, while technically proficient and increasingly reliable, must be embedded in a

broader socio-ethical framework that accounts for human trust, professional oversight, and regulatory safeguards. This duality-technical capacity and social acceptance-remains pivotal to the future trajectory of synthetic reality mapping in real estate.

1. Findings

The integration of technical performance metrics with behavioral insights provides a multidimensional framework for understanding AI adoption in real estate risk management. This alignment reinforces the central claim of the study: while accuracy and robustness of deep learning models are essential, they are not sufficient to secure stakeholder acceptance in the absence of transparency, ethical safeguards, and regulatory compliance.

Model Accuracy and Performance

As detailed in Section 3, gradient boosting demonstrated superior performance, consistently outperforming regression models, support vector machines (SVM), and random forests across all evaluation metrics. The models achieved high accuracy and F1-scores, underscoring their predictive reliability.

However, the synchronization schematic presented in Figure 1 reveals that model deployment cannot be determined solely on statistical grounds. Instead, deployment thresholds must combine technical validation (e.g., $F1 \geq \tau$) with behavioral readiness (trust/adoption $\geq \theta$). This dual-criterion approach ensures that statistical performance and stakeholder acceptance converge before operational rollout.

Behavioral Validation

Survey findings highlighted the conditional nature of adoption. As illustrated in Figures 3–5, receptivity to AI was strongest among participants with higher international exposure and greater technical literacy. Conversely, skepticism remained prevalent among respondents of lower socioeconomic status or limited digital experience.

These results suggest that deployment should be incremental and context-sensitive, beginning with receptive cohorts while incorporating explanatory mechanisms to build confidence among more hesitant groups.

Behavioral dynamics thus serve as a critical filter for calibrating both the timing and scope of model implementation.

Normative and Regulatory Implications

The synchronization of CNN metrics with behavioral adoption patterns advances both procedural fairness and regulatory defensibility. By embedding trust, auditability, and explainability into deployment protocols, this framework aligns directly with the principles of the EU AI Act and comparable international standards. The schematic thus operationalizes accountability, ensuring that AI systems in real estate not only achieve technical excellence but also conform to the normative requirements of transparency, proportionality, and human oversight.

Summary of Outcomes

Overall, the results reveal that:

- CNN-driven models can achieve near-perfect classification accuracy for construction imagery.
- Adoption is mediated by socioeconomic and cultural factors, underscoring the multidimensional nature of risk.
- The proposed synchronization schematic (Figure 1) provides a practical governance tool for aligning technical and social dimensions of AI deployment.

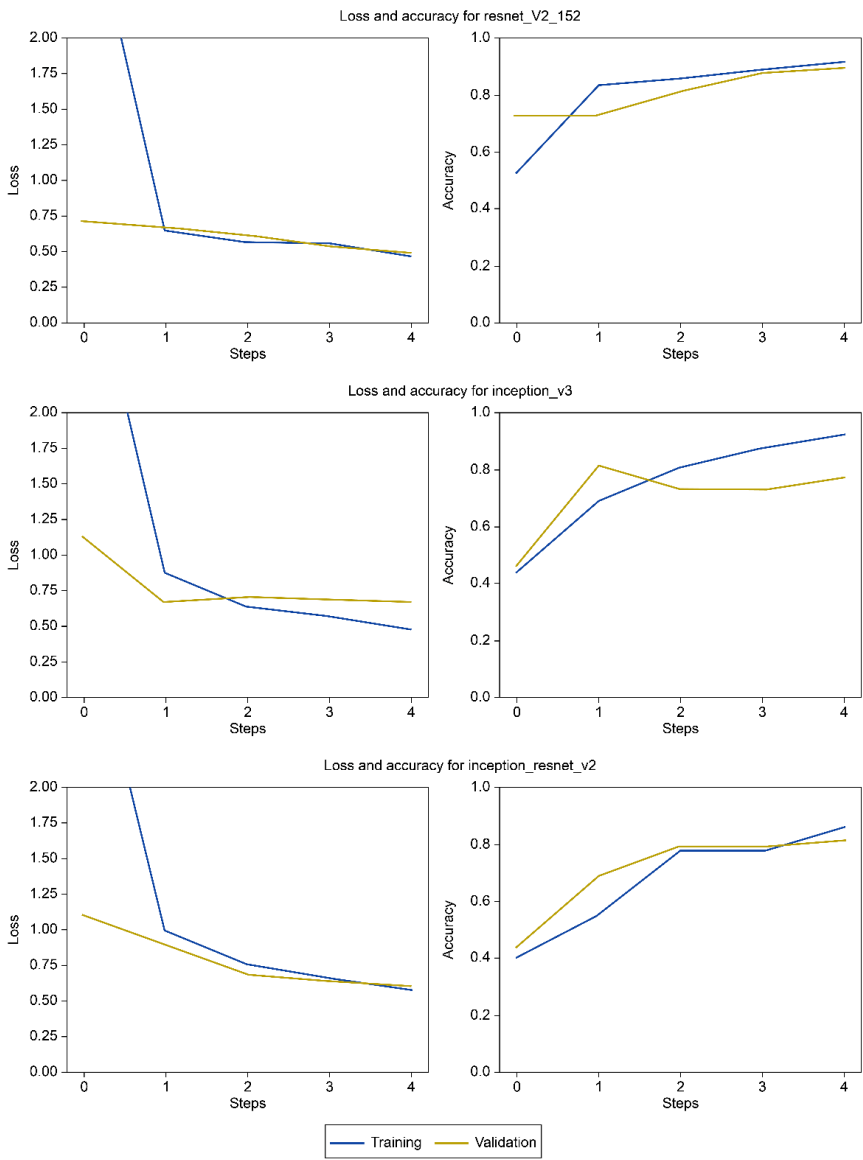
These outcomes collectively demonstrate that synthetic reality mapping, when coupled with an accountable-AI framework, has the potential to transform real estate investment risk management into a domain that is both technologically advanced and socially legitimate.

2. Results

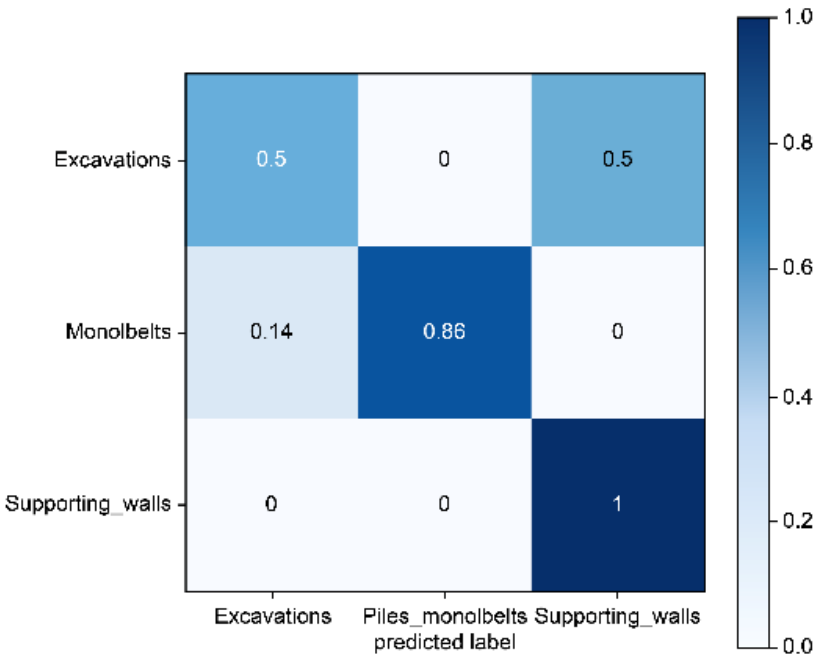
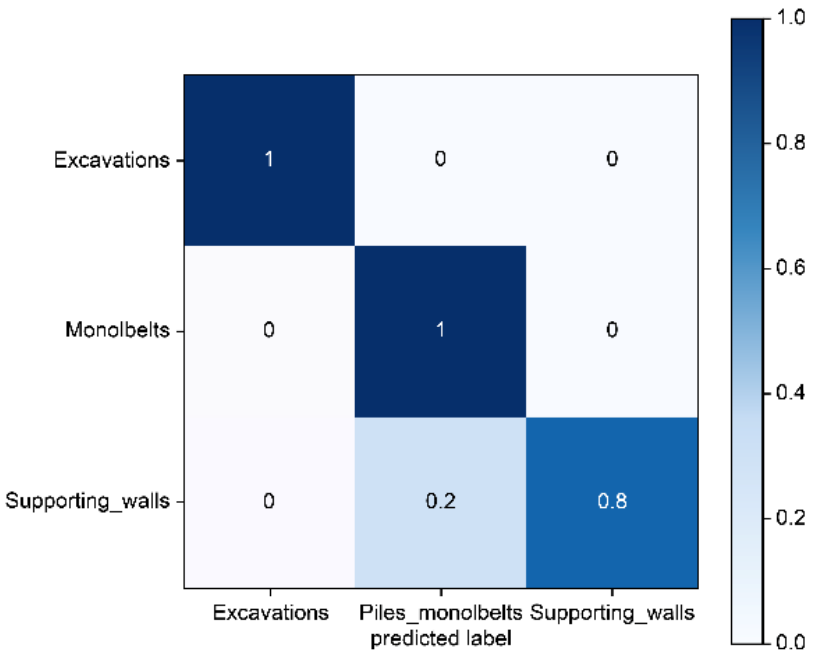
Technical Performance

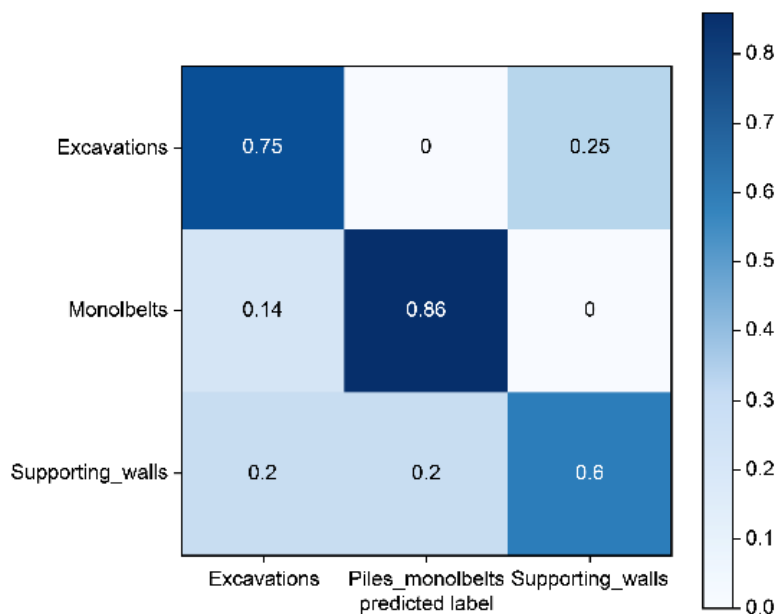
Across all tested baselines, **ResNet v2-152** emerged as the dominant model in terms of stability, generalization, and predictive reliability. It exhibited the smallest train-validation gaps, smoother convergence trajectories (**Fig. 6**), and superior diagonals in confusion matrices (**Figs. 7–9**).

FIGURE 6



FIGURES 7-9





When optimized under the **Case 23 hyperparameter configuration**, the final retrained model (**bconststages_v1**) achieved an accuracy of **98.75% on unseen images**, with residual errors limited to localized class misclassifications. These outcomes validate both the robustness of the CNN architecture and the methodological rigor of the fine-tuning process.

Behavioral Outcomes

Survey results revealed a gradual normalization of AI-assisted evaluation among investors and practitioners. However, reservations persisted in contexts of legal or regulatory ambiguity. Participants consistently emphasized the importance of structured reporting and traceable evidence as prerequisites for trust in automated systems, echoing the principles highlighted in prior research (Brook et al., 2015; Schwartz et al., 2011).

These findings underscore the necessity of interpretability, transparency, and documentation in any real estate AI application. Without these attributes, technical accuracy alone does not suffice to secure stakeholder confidence or regulatory acceptance.

Joint Implications

Synthesizing the technical and behavioral strands of evidence yields a framework of three implementation rules designed to guide accountable deployment of AI systems in real estate investment risk management:

- R1 - Evidentiary Readiness: Couple each predictive claim with traceable data lineage, model card, and confusion-matrix context.
- R2 - Human-in-the-Loop: Maintain professional oversight for boundary cases and contractual interpretations.
- R3 - Dynamic Governance: Periodically re-validate thresholds as datasets, regulations, and user profiles evolve.

Together, these results highlight that technical precision and social legitimacy are co-dependent. A system may achieve near-perfect accuracy, but without demonstrable accountability, interpretability, and adaptive governance, its real-world adoption will remain constrained.

DISCUSSION

The findings of this study highlight both the transformative potential and the persistent limitations of artificial intelligence within the real estate sector. From a technical perspective, convolutional neural networks (CNNs) demonstrated remarkable precision in classifying construction stages, particularly when employing deep residual architectures such as ResNet V2-152. The ability to consistently achieve accuracy levels above 95 percent underscores AI's capacity to enhance transparency and efficiency in project monitoring, thereby reducing dependence on subjective human evaluations that often vary between inspectors. These outcomes corroborate earlier research emphasizing AI's role in reducing uncertainty and error in property valuation and risk analysis (Chaphalkar & Sandbhor, 2013).

Yet, technical superiority alone does not guarantee adoption. Survey evidence indicates that fewer than half of participants were willing to rely primarily on AI-based recommendations, reflecting a broader trend

observed in other industries: technological feasibility constitutes only one dimension of adoption, while psychological, cultural, and institutional factors significantly shape acceptance trajectories (Davenport & Ronanki, 2018). In real estate where financial stakes are high, project horizons are long, and risk aversion is pronounced—such concerns exert even greater influence.

A central theme emerging from this study is trust. Trust in AI is not reducible to numerical accuracy; it depends equally on transparency, accountability, and value alignment. As Mittelstadt, Russell, and Wachter (2016) caution, opaque algorithms pose significant ethical challenges because users cannot fully interrogate or contest AI-generated outcomes. For investors, this opportunity translates into reluctance to commit substantial capital based on machine-driven assessments. Moreover, algorithmic bias introduces the possibility of reinforcing existing inequalities in access to housing or credit—risks that amplify ethical and legal scrutiny.

The legal dimension further underscores these concerns. Under the European Union’s proposed AI Act, real estate and housing-related systems are categorized as “high-risk”, mandating compliance with principles of human oversight, traceability, and non-discrimination (European Commission, 2021). Legally, this signifies that AI can serve as a powerful decision-support mechanism, but it cannot operate in isolation from human judgment. The requirement that human decision-makers retain ultimate responsibility mirrors the skepticism voiced by many investors in this study.

Equally important is the social perception of AI in real estate markets. As Pomeroy (1997) observed, human decision-making is shaped not only by rational calculations but also by context, intuition, and emotion. This dynamic was evident in the stratified responses: private investors expressed the lowest trust in AI outputs, IT specialists demonstrated comparatively high confidence, and developers occupied an intermediate position—acknowledging efficiency gains while voicing concerns about liability and accountability in the event of system failures.

The survey also underscored privacy as a dominant concern, with nearly 70 percent of respondents identifying it as a major issue. The use of construction imagery raises critical questions regarding data ownership, consent, and the safeguarding of sensitive information. Batty (2018) warned that AI-driven urban monitoring risks sliding into surveillance, a concern directly relevant in construction contexts increasingly reliant on cameras and sensors. Absent clear governance structures, such practices risk eroding both investor confidence and public trust.

From a policy perspective, the dual finding of high technical performance but cautious investor adoption signals the need for coordinated efforts among regulators, industry associations, and academic researchers to institutionalize trust-building mechanisms. Potential strategies include mandating explainability in AI outputs, creating standardized benchmarks for construction monitoring, and implementing training programs to enhance investor and developer literacy about the capacities and limitations of AI. As Kitchin (2014) argues, algorithmic governance not only determines how data is processed but also reshapes institutional operations-implicating that AI adoption in real estate requires cultural and organizational adaptation as much as technical refinement.

Ultimately, the evidence supports a vision of AI integration as a gradual, hybrid process rather than a binary adoption decision. Participants favored models in which AI delivers data-driven insights while human actors maintain oversight and accountability. This pragmatic middle ground ensures that the benefits of automation are realized without compromising trust, transparency, or ethical responsibility.

ACKNOWLEDGMENTS/SUPPORT

The authors would like to express their sincere gratitude to the academic mentors, industry experts, and practitioners who contributed valuable insights throughout the course of this research. We thank the construction professionals, investors, and consultants who generously shared their time and expertise during the survey and interview phases, thereby ensuring the empirical robustness of this study.

We also acknowledge the technical contributions provided by data scientists and AI specialists who assisted in the fine-tuning of the convolutional neural network models, as well as the legal scholars who offered guidance on the regulatory implications of AI deployment in real estate. Their collective input was instrumental in shaping both the methodological and normative dimensions of the research.

This work was carried out within the framework of the Doctoral Programme in Social and Legal Sciences, University of Córdoba, Spain, and was supported by institutional resources that enabled access to datasets and computational infrastructure.

Finally, to facilitate wider dissemination and practical understanding, a supplementary video resource accompanies this section. The video provides a step-by-step demonstration of the methodology and its application, thereby allowing readers to more effectively follow and apply the concepts presented in the manuscript.

<https://youtu.be/sk-5DDx6Jvc>

BIBLIOGRAPHY

- Bader, T., & Kaiser, S. (2019). Accountability in algorithmic decision-making: Legal perspectives. *Journal of Law and Digital Economy*, 5(2), 115–134.
- Barzegar, M., Alavi, S. A., & Gheibi, M. (2016). A hybrid model for real estate price prediction. *Journal of Housing and the Built Environment*, 31(2), 207–220. <https://doi.org/10.1007/s10901-015-9452-5>
- Batty, M. (2018). *Inventing future cities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Beucher, S. (1992). The watershed transformation applied to image segmentation. *Proceedings of the 10th Pfeifferkorn Conference on Signal and Image Processing*, 17–19.
- Binns, R., Veale, M., Van Kleek, M., & Shadbolt, N. (2018). ‘It’s reducing a human being to a percentage’: Perceptions of justice in algorithmic decisions. *CHI Conference on Human Factors in Computing Systems (CHI 2018)*. <https://doi.org/10.1145/3173574.3173951>
- Brook, O., Schuster, A., & Simmons, J. (2015). Evidence in decision-making: The role of structured reporting. *Journal of Law and Society*, 42(4), 575–597.

- Chaphalkar, N. B., & Sandbhor, S. S. (2013). Use of artificial intelligence in real property valuation. *International Journal of Engineering and Technology*, 5(6), 2334–2337.
- Davenport, T. H., & Ronanki, R. (2018). Artificial intelligence for the real world. *Harvard Business Review*, 96(1), 108–116.
- De Moor, B., & Claesen, L. (2015). Ensemble methods in high-dimensional data analysis. *Pattern Recognition Letters*, 65, 24–31.
- European Commission. (2021). Proposal for a regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). COM/2021/206 final. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2018). Artificial intelligence for Europe. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2019). Ethics guidelines for trustworthy AI. Brussels: European Commission.
- Finucane, M. L., Alhakami, A., Slovic, P., & Johnson, S. M. (2000). The effect heuristic in judgments of risks and benefits. *Journal of Behavioral Decision Making*, 13(1), 1–17. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-0771\(200001/03\)13:1](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-0771(200001/03)13:1)
- Fischer, M., Rauch, E., & Vachálek, J. (2021). Deep learning in construction: Current applications and research challenges. *Automation in Construction*, 132, 103948. <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2021.103948>
- Glaeser, E. L., & Gyourko, J. (2018). The economic implications of housing supply. NBER Working Paper No. 25188. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w25188>
- Hinton, G. E., Osindero, S., & Teh, Y. W. (2006). A fast-learning algorithm for deep belief nets. *Neural Computation*, 18(7), 1527–1554. <https://doi.org/10.1162/neco.2006.18.7.1527>
- Jobin, A., Ienca, M., & Vayena, E. (2019). The global landscape of AI ethics guidelines. *Nature Machine Intelligence*, 1(9), 389–399. <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0088-2>
- Kitchin, R. (2014). The data revolution: big data, open data, data infrastructures and their consequences. London: SAGE.
- Kolar, D., Ivanković, I., & Bogdan, S. (2018). Convolutional neural networks for safety barrier detection in construction sites. *Automation in Construction*, 94, 290–301. <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2018.07.011>
- Lalum, A., López Río, L. C., & Ceular Villamandos, N. (2024). Synthetic reality mapping of real estate using deep learning-based object recognition algorithms. *SN Business & Economics*, 4(5), 1–36. <https://doi.org/10.1007/s43546-024-00643-4>

- Lecun, Y., Bottou, L., Bengio, Y., & Haffner, P. (1998). Gradient-based learning applied to document recognition. *Proceedings of the IEEE*, 86(11), 2278–2324. <https://doi.org/10.1109/5.726791>
- Martínez-Rojas, M. (2020). Predictive analytics in real estate markets: A machine learning approach. *Journal of Real Estate Research*, 42(3), 345–370.
- Martínez-Rojas, M., Martín Antolín, R., Salguero-Caparrós, F., & Rubio-Romero, J. C. (2020). Management of construction safety and health plans based on automated content analysis. *Automation in Construction*, 120, 103362. <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2020.103362>
- Mittelstadt, B. D., Russell, C., & Wachter, S. (2016). The ethics of algorithms: Mapping the debate. *Big Data & Society*, 3(2), 1–21. <https://doi.org/10.1177/2053951716679679>
- Pomerol, J.-C. (1997). Artificial intelligence and human decision-making. *European Journal of Operational Research*, 99(1), 3–25. [https://doi.org/10.1016/S0377-2217\(96\)00378-5](https://doi.org/10.1016/S0377-2217(96)00378-5)
- Puntoni, S., Reczek, R. W., Giesler, M., & Botti, S. (2021). Consumers and artificial intelligence: An experiential perspective. *Journal of Marketing*, 85(1), 131–151. <https://doi.org/10.1177/0022242920953840>
- Redmon, J., & Farhadi, A. (2017). YOLO9000: Better, faster, stronger. *IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition (CVPR)*, 7263–7271. <https://doi.org/10.1109/CVPR.2017.690>
- Schwartz, P., Freeman, R. E., & Stutz, C. (2011). The role of evidence in strategic decision-making. *Long Range Planning*, 44(4), 298–325.
- Siddula, S., Bandyopadhyay, A., & Banerjee, A. (2016). Roof condition assessment using CNNs with Gaussian mixture models. *Construction Innovation*, 16(4), 496–511. <https://doi.org/10.1108/CI-03-2016-0015>
- Soibelman, L., Pena-Mora, F., & Sacks, R. (2008). Semantic annotations for building information models. *Journal of Computing in Civil Engineering*, 22(2), 120–131. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0887-3801\(2008\)22:2\(120\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0887-3801(2008)22:2(120))
- Wachter, S., & Mittelstadt, B. (2019). A right to reasonable inferences: Rethinking data protection law in the age of big data and AI. *Columbia Business Law Review*, 2019(2), 494–620.
- Wang, D., Zhou, Y., & Zhang, H. (2014). Predicting real estate investment risk with machine learning. *Computers, Environment and Urban Systems*, 45, 12–23. <https://doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2014.01.003>
- Zhang, H., Chen, M., & Li, Y. (2021). Privacy risks in AI-driven construction monitoring. *Journal of Information Security*, 10(3), 250–268.

List of Figures

- Fig. 1. Data pipeline: preprocessing → feature engineering → model training
- Fig. 3. Constraints & governance needs in AI-assisted decisions
- Fig. 4. Acceptance distribution by cohort (A–C)
- Fig. 5. Socioeconomic status vs. AI utilization
- Fig. 6. Training/validation curves (ResNet v2-152)
- Figs. 7–9. Confusion matrices (ResNet / Inception / Inception-ResNet)

List of Tables

- Table 1. Loss/accuracy metrics (3 models, 5 epochs; Adam, batch=16)
- Table 2. Train/validation loss & accuracy (preliminary reinforced models)
- Table 3. Evaluation-phase loss & accuracy (preliminary reinforced models)
- Table 4. True vs. predicted labels; confusion overview (prelim. model)

A MULTIDIMENSIONAL AND EXPLAINABLE AI FRAMEWORK FOR REAL ESTATE INVESTMENT RISK MANAGEMENT

AVRAHAM LALUM
University of Córdoba, Spain

1. INTRODUCTION

regulatory change, and asset-level characteristics-that interact in non-linear and often unpredictable ways. Traditional approaches rooted in linear econometrics or rule-based expert systems frequently miss higher-order dependencies that are critical for forward-looking decisions under uncertainty (Haimes, Kaplan, & Lambert, 2002; Gelman & Hill, 2006). Recent advances in artificial intelligence (AI), particularly supervised machine learning (ML), enable the analysis of high-dimensional data and the discovery of latent predictive structures (Hastie, Tibshirani, & Friedman, 2009; Kuhn & Johnson, 2013). Algorithms such as decision trees, ensemble methods, and neural networks routinely outperform conventional statistics in forecasting and classification (Rokach & Maimon, 2014; Sagi & Rokach, 2021).

Within the real estate literature, however, most applications remain valuation-centric, emphasizing price prediction and appraisal (Choy & Ho, 2023; Yigitcanlar et al., 2020). By contrast, ex-ante assessment of construction-phase risks-e.g., permitting and inspection delays, contractor integrity and creditworthiness, and litigation exposure-has received relatively limited attention. This gap matters: technical accuracy in valuation has improved substantially, but there has been less progress in operationalizing construction-phase risks within explainable, governance-aware AI frameworks. Moreover, existing work rarely integrates legal and regulatory exposures alongside market, environmental, and

macroeconomic indicators into a single, transparent, and auditable construct (Zekos, 2022).

This paper addresses the gap by introducing the Real Estate Construction Investment Risk (RECIR) framework, which repositions construction-phase investment risk as a multidimensional construct at the intersection of economics, law, and governance. RECIR centers on a composite, auditable Total Risk Score (TRS) that aggregates seven weighted indices: market volatility, location score, property condition, legal and regulatory environment, macroeconomic indicators, environmental risks, and project-specific governance signals. Indices are estimated from AHS and WDI and calibrated via expert interviews and structured surveys. Given the ethical and regulatory stakes of AI in real-estate decision-making, the framework prioritizes explainability, reproducibility, and oversight, aligning with emerging regulatory standards such as the EU AI Act (Goodman & Flaxman, 2016; Lendvai & Gosztonyi, 2025). In doing so, RECIR advances both theoretical novelty and practical utility by moving beyond price forecasting toward regulation-aware, accountable risk management.

2. LITERATURE REVIEW

Applications of artificial intelligence (AI) have reshaped modeling practices in real estate by capturing non-linear dependencies that traditional econometrics often miss. Algorithms spanning decision trees and ensembles to neural networks frequently outperform classical baselines in forecasting and classification tasks (Hastie, Tibshirani, & Friedman, 2009; Kuhn & Johnson, 2013; Rokach & Maimon, 2014; Breiman, 2001; Haykin, 1999; Schmidhuber, 2015). Nevertheless, the dominant emphasis of this literature remains valuation-centric-price prediction and appraisal-rather than ex ante construction-phase risk (Choy & Ho, 2023; Yigitcanlar et al., 2020). Bridging this gap, practitioner-oriented studies demonstrate how data-to-action pipelines can translate model outputs into managerial decisions (Campbell et al., 2020) but typically stop short of integrating governance-salient risks (e.g., regulatory exposure, enforcement intensity) into a unified, auditable construct. The

RECIR framework responds to this limitation by centering risk assessment on an explainable Total Risk Score (TRS) that aggregates multi-domain signals, rather than on price dynamics alone.

2.1. INTEGRATION OF AI INTO REAL ESTATE RISK MANAGEMENT

The application of AI has reshaped real estate modeling. Algorithms like neural networks, ensemble methods, and deep learning (DL) consistently outperform econometric baselines in capturing nonlinear dependencies and forecasting property values (Akinrinola et al. 2024; Schmidhuber 2015). However, most applications remain narrowly valuation centric. Housing price prediction and asset appraisal dominate the field, while *ex ante* construction-phase risks are rarely operationalized as measurable indices. RECIR addresses this by embedding governance-salient channels into a composite, auditable **Total Risk Score (TRS)**, thereby extending AI beyond price forecasting toward regulation-aware and accountable decision support (Campbell et al. 2020).

2.2. AI-DRIVEN FORENSIC RISK ASSESSMENT

Forensic analytics powered by AI have become increasingly prominent in finance and real estate. Techniques such as natural language processing and anomaly detection are applied to contracts and regulatory filings. These innovations strengthen fraud detection, compliance oversight, and portfolio monitoring (Susskind 2019). However, forensic AI has focused predominantly on financial anomalies, with limited attention to operational risks in construction projects. RECIR integrates forensic and regulatory dimensions into the TRS, linking compliance monitoring with predictive modeling to capture both financial and operational exposures (Koshiyama et al. 2024).

2.3. LEGAL AND ETHICAL CONSIDERATIONS

A third stream of scholarship emphasizes the normative foundations of AI deployment. Regulatory instruments such as the GDPR, the Fair Housing Act, and the EU AI Act identify transparency, fairness, and accountability as prerequisites for trustworthy AI (Goodman and Flaxman 2016). These contributions, however, remain largely prescriptive;

they articulate standards but seldom translate them into methodological pathways for real estate risk modeling (Walz and Firth-Butterfield 2019; Nannini et al. 2024). RECIR addresses this by aligning its risk modeling with regulatory requirements, embedding explainability through permutation-based importance measures, and documenting data lineage to support audit and compliance (Kemp 2018).

3. METHODOLOGY

The methodological design of this study is built upon three core pillars: (i) the selection and operationalization of risk features, (ii) the development of the RECIR framework with its composite Total Risk Score (TRS), and (iii) the integration of predictive modeling with survey- and interview-based evidence. These components establish a transparent, robust, and auditqable pipeline for quantifying multidimensional construction-phase risks.

3.1. FEATURE SELECTION AND OPERATIONALIZATION

Feature selection followed a structured, theory-informed process. From an initial set of 120 indicators, we applied a systematic filtering process that included correlation screening and recursive feature elimination to derive a parsimonious yet representative feature set. The final selection comprises seven weighted indices: market volatility, location score, property condition, legal and regulatory environment, macroeconomic indicators, environmental risks, and project-specific governance signals. We conducted structured consultations with 11 senior real estate investors to refine the operational definitions of these variables and ensure the framework accounts for governance-salient considerations such as regulatory enforcement and litigation exposure.

3.2. MIXED-METHOD DESIGN: STRUCTURED SURVEYS AND EXPERT INTERVIEWS

The RECIR framework employs a mixed-method design that integrates structured surveys with in-depth expert interviews to calibrate the seven risk indices. The final weighting scheme, as reported in **Table 1**,

assigned the highest weights to the Legal and Regulatory Environment (25.2%) and Location Score (22.5%). To complement this quantitative calibration, a study was conducted with senior real estate investors to evaluate their perceptions of the seven risk indices. Participants consistently ranked Location Score and Legal/Regulatory Environment as the dominant factors (mean = 8.09).

TABLE N1. *Risk indices and the calculated TRS (2015–2023).*

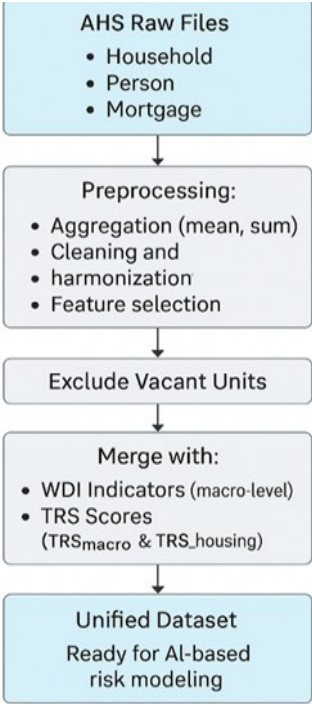
Indices	Abbr.	Weights (wi)	Years				
			2015	2017	2019	2021	2023
Market Volatility	MV	0.180	4.42	4.98	5.33	5.64	6.37
Location Score	LS	0.225	7.65	7.71	7.98	8.18	8.55
Property Condition	PC	0.063	3.98	4.11	4.23	4.36	4.93
Legal and Regulatory	LR	0.252	7.90	7.99	8.11	8.27	8.46
Economic Indicators	EI	0.099	6.99	7.13	7.48	7.55	7.76
Environmental Risks	ER	0.081	3.17	3.29	3.37	3.45	3.77
Additional Data Points Reserve	ADP	0.100	3.43	3.50	3.57	3.64	3.85
Total Risk Score	TRS		6.05	6.23	6.44	6.61	6.97

3.2.1. DATA SOURCES AND INDEX WEIGHTING

The construction of the Total Risk Score (TRS) relied on the integration of two complementary public data sources: the **American Housing Survey (AHS)** and the **World Development Indicators (WDI)**. The AHS was selected as the primary micro-level dataset, providing nationally representative, longitudinally consistent microdata. The WDI was chosen to represent macroeconomic and systemic conditions, including GDP growth and inflation. Both sources were prioritized over

proprietary commercial datasets to ensure reproducibility and transparency. The data set integration schema is illustrated in **Figure 1**.

FIGURE N1. *Estimated distribution of TRS_housing for different values of γ .*



3.2.2. DATA SET CONSTRUCTION

The dataset was constructed from three pillars: the AHS, the WDI, and the bespoke TRS indices. The AHS data was extracted from five survey years (2015–2023). The final dataset consisted of 200 explanatory features and 319,240 housing-unit records, as summarized in **Table 2**. The final curated feature set for AHS included 125 consistently available variables.

TABLE N2. *Number of features and records in the final data set.*

Data		No. Features	No. Records
Explicative variables by type			
	Categoricals	83	
	Numericals	114	
Variables by source			
	CONTROL	2	
	TRS (housing)	1	
	AHS	125	
	WDI	72	
	Final Dataset	200	319240

3.3. MODEL DEVELOPMENT AND SELECTION

The model development phase proceeded through a structured pipeline of preprocessing, feature engineering, and performance validation. We evaluated a diverse set of regression and machine learning models for predictive accuracy, interpretability, and computational feasibility. The cross-validation results, reported in **Table 3** revealed that Lars Regression, Decision Tree Regression (DTRg), and Histogram Gradient Boosting Regression (HGBRg) were the top performers. A detailed comparison of the metrics across different data sets is shown in **Figure 2**. The full set of mean and standard deviation metrics for each estimator can be found in **Figure 3**, while the evolution of metrics during the cross-validation process is depicted in **Figure 4**. The final evolution of metrics for the best estimator of each model is shown in **Figure 5**.

TABLE N3. *Cross-validation results of each model.*

ID	Model	Mean R2	Dev. Std. R2	Mean NMSE	Dev. Std. NMSE	Mean Fit Time (sec.)	Mean Score Time (sec.)	Mean Elapsed Time (sec.)
ElaN	Elastic Net Regression	9.43E-01	1.87E-04	-5.68E-03	6.01E-05	1.59	0.07	4.94
Lars	Lars Regression	9.98E-01	6.96E-05	-2.33E-04	6.80E-06	0.91	0.06	6.73
RscR	RANSAC Regression	9.98E-01	3.30E-05	-2.20E-04	2.68E-06	7.18	0.12	17.10
KnnR	K-Nearest Neighbors Regression	7.65E-01	4.67E-03	-2.34E-02	5.46E-04	1.59	15.27	294.61
DTRg	Decision Tree Regression	9.87E-01	1.85E-04	-1.27E-03	1.53E-05	2.21	0.06	6.20
HGBRg	Hist. Gradient Boosting Regression	9.97E-01	3.01E-05	-3.34E-04	3.63E-06	6.84	0.09	15.37
RFRg	Random Forest Regression	9.99E-01	2.08E-05	-1.30E-04	1.92E-06	119.96	0.87	254.71
MlpR	MLP Regression	8.77E-01	4.88E-02	-1.22E-02	4.94E-03	63.90	0.14	136.95

FIGURE N2. *Comparison of the metrics by data set.*

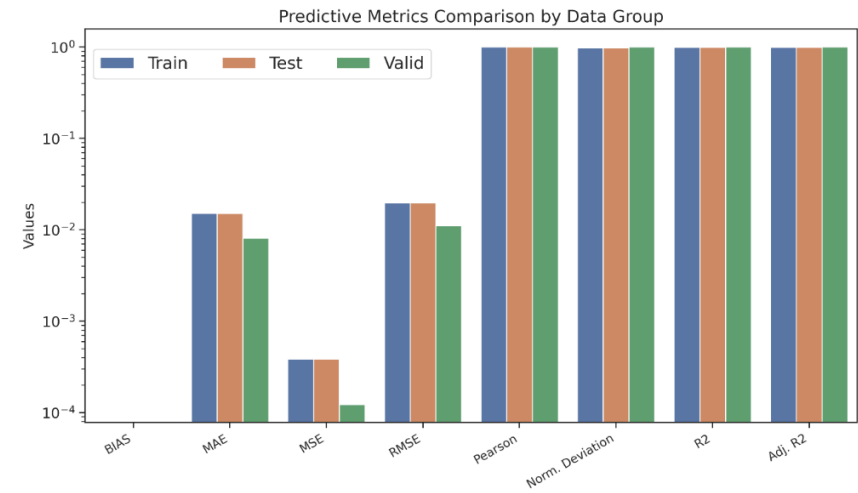


FIGURE N3. Means and standard deviations by estimator (Lars).

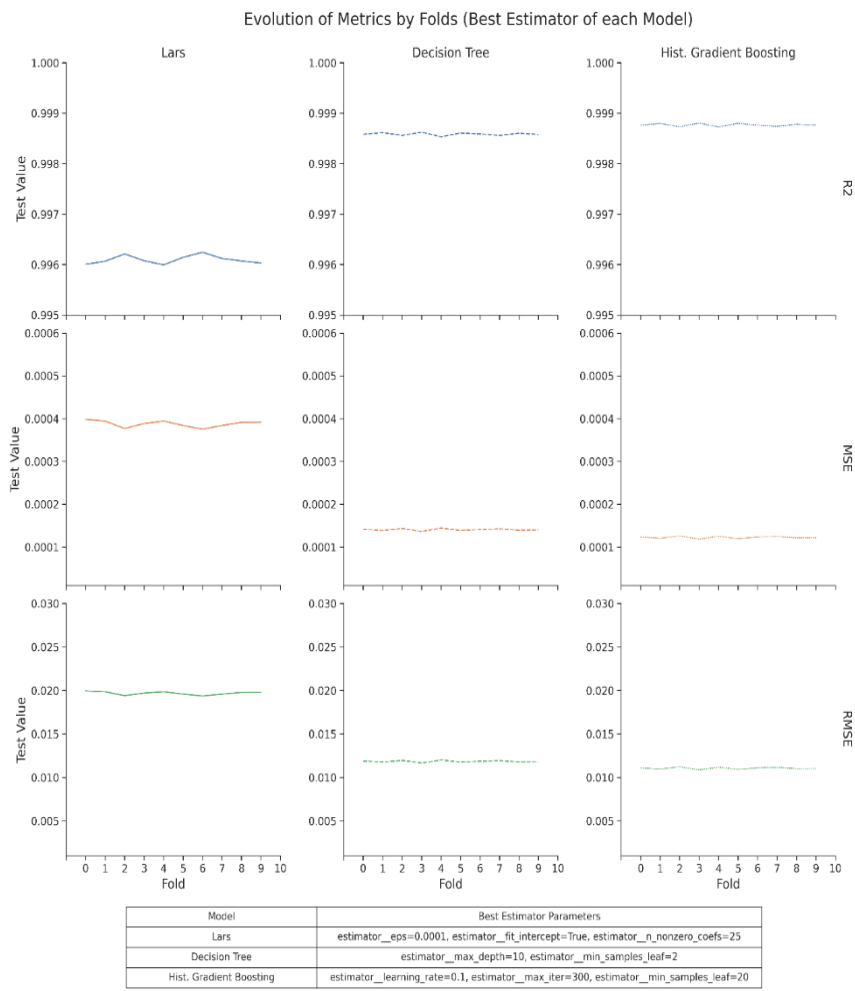


FIGURE N4. Error box of the evolution of the metrics by fold for the grid search cross-validation (HGBRg).

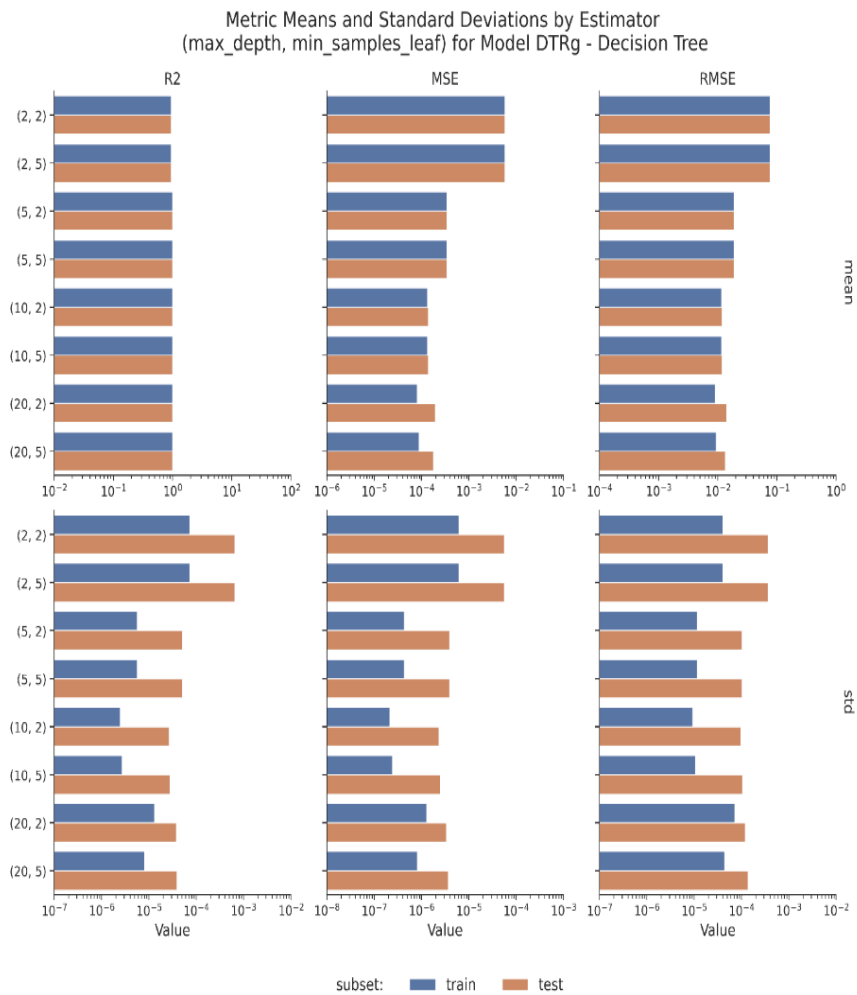
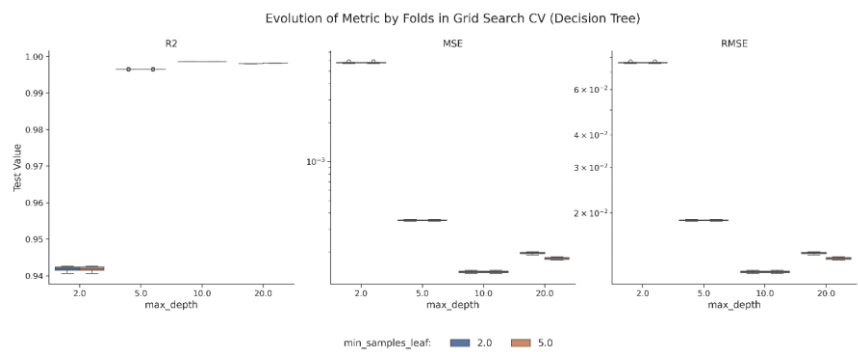


FIGURE N5. Evolution of the metrics by folding the best estimator of each model.



4. FINDINGS

The selected HGBRg model was evaluated on training, testing, and independent validation subsets, with the full results reported in **Table 4**. Across all partitions, the model achieved and adjusted values consistently above 0.996, confirming its strong capacity for temporal and out-of-sample generalization. Error measures remained uniformly low, with Mean Absolute Error (MAE) below 0.009 and Root Mean Squared Error (RMSE) below 0.02.

TABLE N4. Comparison of the metrics by data set.

Metric	Train	Test	Valid
Adjusted R-squared	9.9610E-01	9.9610E-01	9.9877E-01
R-squared	9.9610E-01	9.9610E-01	9.9877E-01
BIAS	0.0000E+00	-2.4422E-06	-2.6133E-05
MAE	1.5181E-02	1.5108E-02	8.0661E-03
MSE	3.8764E-04	3.8561E-04	1.2286E-04
RMSE	1.9689E-02	1.9637E-02	1.1084E-02
Pearson	9.9829E-01	9.9830E-01	9.9938E-01
Normalized Deviation	9.7616E-01	9.7615E-01	9.9925E-01

The residual analysis provides strong evidence for the predictive reliability of the final HGBRg model. The histogram of the residuals, as illustrated in **Figure 6** (originally Figure N15), exhibits a symmetric,

zero-centered distribution, confirming the absence of systematic bias. The Q–Q plot in **Figure 7** (originally Figure N16) further demonstrates near-perfect alignment with the normal distribution, with only minor deviations at the tails (Silverman and Jones 1989). The box plot of residuals in **Figure 8** (originally Figure N18) confirms the symmetry and compactness, with a median centered at zero and the interquartile range tightly constrained, indicating the absence of outliers and validating the model’s robustness.

Permutation importance analysis, as shown in **Figure 9** and **Table 5** (originally Table N23), revealed that predictive influence is concentrated within a small subset of features. Notably, variables such as GASAMT_cat and GASAMT_num were dominant predictors, suggesting their proxy role for affordability, thermal efficiency, and infrastructure reliability, which are closely tied to project-level investment risk.

5. DISCUSSION AND IMPLICATIONS

The findings of this study provide both methodological and substantive contributions to the literature on real estate risk assessment. Methodologically, the RECIR framework advances beyond valuation-centric models by incorporating governance-salient variables into a unified, auditable Total Risk Score (TRS). The framework’s consistently high predictive accuracy while maintaining interpretability contributes to ongoing debates on balancing complexity and transparency in applied machine learning.

From a theoretical standpoint, the model reframes construction-phase investment risk as a multi-domain construct situated at the intersection of economics, law, and governance. This reconceptualization expands the analytical scope of real estate finance research by embedding regulatory compliance, forensic risk evaluation, and explainability as first-class components of the analytical process.

Practically, the model’s robustness and validation against baseline comparators suggest immediate utility for lenders, developers, and policy-makers. Financial institutions can apply the TRS in underwriting and

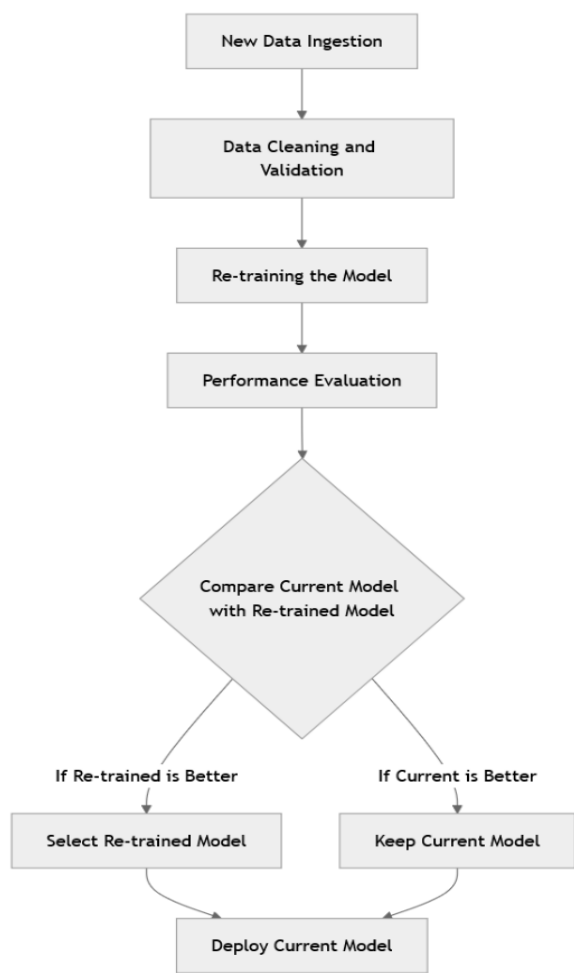
portfolio risk management, while regulators may use it as a diagnostic tool to monitor systemic vulnerabilities. This study addresses broader debates in AI governance by illustrating that high-performing models can remain auditable, interpretable, and compliant with emerging legal frameworks such as the EU AI Act.

6. CONCLUSION AND FUTURE RESEARCH DIRECTIONS

This study introduced the **RECIR** model as a next-generation framework for evaluating real estate investment risk, designed to integrate micro-level housing data, macroeconomic indicators, and governance-salient regulatory factors into a unified AI-based risk assessment architecture. The model not only reduces forecast error but also provides superior transparency and resilience, thereby offering a methodological contribution to both academic research and professional practice. A central strength of the RECIR lies in its ability to incorporate unstructured and high-frequency data sources while maintaining alignment with regulatory standards such as the GDPR, the AI Act, and the U.S. Fair Housing Act.

Despite these advancements, several limitations remain. Although RECIR reduces reliance on historical data, the model's performance may still be challenged in highly volatile markets where structural breaks occur. Additionally, the weighting of variables may vary across jurisdictions, potentially limiting cross-country generalization. Algorithmic transparency remains a practical challenge, as full interpretability is not always attainable with complex ensemble models. A model updating plan to address these limitations is outlined in **Figure 6**.

FIGURE 6. *Model updating plan.*



Future research should address these limitations by exploring advances in reinforcement learning and continuous training, conducting comparative studies that evaluate RECIR alongside hybrid econometrics-AI frameworks, and examining the socioeconomic consequences of AI-driven risk models on investment allocation and housing affordability. While benchmark datasets were not used for validation, this is acknowledged as a limitation and a key area for future research to strengthen generalizability. In summary, RECIR contributes to academic literature

by unifying heterogeneous data sources under an AI-driven, regulation-aware architecture and provides actionable tools for practitioners.

7. ACKNOWLEDGMENTS/SUPPORT

A video accompanies this section and can be accessed via the following link - <https://youtu.be/tm0OgcstVss>. The video provides a step-by-step demonstration, making it easier for readers to follow and apply the concepts presented in the document.

8. REFERENCES

- Adeyeye, A. (2024). Certified B corps: An examination of a standard-based approach to stakeholder governance. *European Business Law Review*, 35, 755–778. <https://doi.org/10.54648/EULR2024041>
- Akinrinola, O., Addy, W. A., Ajayi-Nifise, A. O., Odeyemi, O., & Falaiye, T. (2024). Predicting stock market movements using neural networks: A review and application study. *GSC Advanced Research and Reviews*, 18, 297–311. <https://doi.org/10.30574/gscarr.2024.18.2.0072>
- Boutaba, R., Salahuddin, M. A., Limam, N., Ayoubi, S., Shahriar, N., Estrada-Solano, F., & Caicedo, O. M. (2018). A comprehensive survey on machine learning for networking: Evolution, applications and research opportunities. *Journal of Internet Services and Applications*, 9, 1–99.
- Breiman, L. (2001). Random forests. *Machine Learning*, 45(1), 5–32. <https://doi.org/10.1023/A:1010933404324>
- Campbell, C., Sands, S., Ferraro, C., Tsao, H. Y., & Mavrommatis, A. (2020). From data to action: How marketers can leverage AI. *Business Horizons*, 63, 227–243. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2019.12.002>
- Changtian, Y., Wang, W., Yu, J., Li, Q., Yu, D., & Liu, J. (2023). Deep learning for renewable energy forecasting: A literature and bibliometric review. *Journal of Cleaner Production*, 384, 135414. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.135414>
- Choy, L. H. T., & Ho, W. K. O. (2023). The use of machine learning in real estate research. *Land*, 12(4), 740. <https://doi.org/10.3390/land12040740>
- Efron, B., Hastie, T., Johnstone, I., & Tibshirani, R. (2004). Least angle regression. *Annals of Statistics*, 32(2), 407–499. <https://doi.org/10.1214/0090536040000000067>

- Floridi, L., Cowls, J., Beltrametti, M., et al. (2018). AI4People-An ethical framework for a good AI society. *Minds & Machines*, 28, 689–707. <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>
- Gelman, A., & Hill, J. (2006). *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. Cambridge University Press.
- Géron, A. (2019). *Hands-On Machine Learning with Scikit-Learn, Keras, and TensorFlow* (2nd ed.). O'Reilly.
- Goodman, B., & Flaxman, S. (2016). EU regulations on algorithmic decision-making and a “right to explanation.” In *ICML Workshop on Human Interpretability in Machine Learning (WHI 2016)*.
- Haimes, Y. Y., Kaplan, S., & Lambert, J. H. (2002). Risk filtering, ranking, and management (RFRM) framework. *Risk Analysis*, 22(2), 383–397. <https://doi.org/10.1111/0272-4332.00020>
- Hast, A., Nysjö, J., & Marchetti, A. (2013). Optimal RANSAC—Towards a repeatable algorithm for finding the optimal set. *Journal of WSCG*, 21(1), 21–30.
- Hastie, T., Tibshirani, R., & Friedman, J. (2009). *The Elements of Statistical Learning* (2nd ed.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-0-387-84858-7>
- Haykin, S. (1999). *Neural Networks: A Comprehensive Foundation* (2nd ed.). Prentice Hall.
- Koshiyama, A., Kazim, E., Treleaven, P., Rai, P., Szpruch, L., Pavey, G., ... Knight, A. (2024). Towards algorithm auditing. *Royal Society Open Science*, 11, 230859. <https://doi.org/10.1098/rsos.230859>
- Kuhn, M., & Johnson, K. (2013). *Applied Predictive Modeling*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-6849-3>
- Lendvai, G. F., & Gosztonyi, G. (2025). Algorithmic bias as a core legal dilemma. *Laws*, 14, 41. <https://doi.org/10.3390/laws14030041>
- Mazni, M., Husain, A. R., Shapiai, M. I., Ibrahim, I. S., Anggara, D. W., & Zulkifli, R. (2024). Real-time surface crack classification... *Alexandria Engineering Journal*, 92, 310–320. <https://doi.org/10.1016/j.aej.2024.02.052>
- Micci-Barreca, D. (2001). A preprocessing scheme for high-cardinality categorical attributes. *SIGKDD Explorations*, 3, 27–32. <https://doi.org/10.1145/507533.507538>
- Nannini, L., Alonso-Moral, J. M., Catalá, A., Lama, M., & Barro, S. (2024). Operationalizing XAI in the EU regulatory ecosystem. *IEEE Intelligent Systems*, 39, 37–48. <https://doi.org/10.1109/MIS.2024.3383155>

- Nguyen, T. T. T., & Armitage, G. (2008). A survey of techniques for internet traffic classification using ML. *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, 10, 56–76. <https://doi.org/10.1109/SURV.2008.080406>
- Olatoye, F. O., Awonuga, K. F., Mhlongo, N. Z., Ibeh, C. V., Elufioye, O. A., Ndubuisi, N. L. (2024). AI and ethics in business. *International Journal of Scientific Research Archives*, 11, 1433–1443. <https://doi.org/10.30574/ijrsra.2024.11.1.0235>
- Peppet, S. R. (2011). Unraveling privacy: The personal prospectus... *Northwestern University Law Review*, 105, 1153.
- Rokach, L., & Maimon, O. (2014). *Data Mining with Decision Trees* (2nd ed.). World Scientific. <https://doi.org/10.1142/9097>
- Sagi, O., & Rokach, L. (2021). Approximating XGBoost with an interpretable decision tree. *Information Sciences*, 572, 522–542. <https://doi.org/10.1016/j.ins.2021.05.055>
- Schmidhuber, J. (2015). Deep learning in neural networks: An overview. *Neural Networks*, 61, 85–117. <https://doi.org/10.1016/j.neunet.2014.09.003>
- Seagraves, P. (2023). The clash of politics and economics in the UK property market—the case of leaseholds. *Journal of Property Investment & Finance*, 41, 629–635. <https://doi.org/10.1108/JPIF-07-2023-0072>
- Silverman, B. W., & Jones, M. C. (1989). Commentary on Fix & Hodges (1951). *International Statistical Review*, 57(3), 233–247. <https://doi.org/10.2307/1403796>
- Stamate, E., Piraianu, A. I., Ciobotaru, O. R., ... Ciobotaru, O. C. (2024). Revolutionizing cardiology through AI. *Diagnostics*, 14(11), 1103. <https://doi.org/10.3390/diagnostics14111103>
- Susskind, R. (2019). *Online Courts and the Future of Justice*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198838364.001.0001>
- Walz, A., & Firth-Butterfield, K. (2019). Implementing ethics into AI. *Duke Law & Technology Review*, 18, 176.
- Wang, F., Yang, Q., Wu, F., Zhang, Y., Sun, S., Wang, X., ... Li, Q. (2019). Identification of a 42-bp heart-specific enhancer of the notch1b gene in zebrafish embryos. *Developmental Dynamics*, 248, 426–436. <https://doi.org/10.1002/dvdy.31>
- Yigitcanlar, T., Desouza, K. C., Butler, L., & Roozkhosh, F. (2020). AI in building smarter cities. *Energies*, 13, 1473. <https://doi.org/10.3390/en13061473>
- Zekos, G. I. (2022). *Political, Economic and Legal Effects of Artificial Intelligence: Governance, Digital Economy and Society*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94736-1>

Zou, H., & Hastie, T. (2005). Regularization and variable selection via the elastic net. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B*, 67(2), 301–320.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9868.2005.00503.x>

LIST OF TABLES

Table N1. Risk indices and the calculated TRS (2015–2023).

Table N2. Number of features and records in the final data set.

Table N3. Cross-validation results of each model.

Table N4. Comparison of the metrics by data set.

LIST OF FIGURES

Figure N1. Estimated distribution of TRS_housing for different values of γ .

Figure N2. Comparison of the metrics by data set.

Figure N3. Means and standard deviations by estimator (Lars).

Figure N4. Error box of the evolution of the metrics by fold for the grid search cross-validation (HGBRg).

Figure N5. Evolution of the metrics by folding the best estimator of each model.

Figure 6. Model updating plan.

SECCIÓN VIII.

RELIGIÓN, ÉTICA Y CIVILIZACIÓN

RELIGIÓN Y CIVILIZACIÓN: UNA LECTURA CONSTRUCTIVISTA DE LAS RELACIONES SINO-VATICANAS

DANIEL ROMERA MEJÍAS
Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

El 8 de julio de 2025, el papa León XIV anunció la creación de la diócesis de Zhangjiakou, mediante la fusión de las históricas sedes de Xiwanzi y Xuanhua, situadas en la provincia china de Hebei. Aunque se trató de un acto de gobierno eclesiástico de alcance aparentemente local, el gesto posee un profundo significado geopolítico y simbólico: constituía la primera reestructuración diocesana aprobada por la Santa Sede en territorio continental chino desde la firma del Acuerdo Provisional entre la Santa Sede y la República Popular China de 2018, sobre el nombramiento de obispos. Su anuncio fue interpretado como un signo de nuevo equilibrio entre Roma y Pekín, una confirmación de que el frágil entendimiento alcanzado durante el pontificado de Francisco, renovado en 2020 y 2022, podía dar frutos concretos.

Este trabajo parte de una pregunta central: ¿cómo se articulan los intereses espirituales y geopolíticos en la relación entre la Santa Sede y la República Popular China? La cuestión no es menor, pues ambos actores representan dos formas paradigmáticas de poder no convencional. La Santa Sede, desprovista de fuerza militar o económica significativa, proyecta una influencia global basada en su autoridad moral, en su red diplomática, que abarca 184 Estados, y en su capacidad de mediación simbólica. China, por su parte, combina un poder material en ascenso con una narrativa civilizacional que aspira a ofrecer un modelo alternativo de orden mundial. El encuentro entre ambos pone en tensión dos lógicas de universalidad: la *catholicitas* romana, que se concibe como

comunidad espiritual universal, y el *tianxia* chino, que propone un orden moral inclusivo bajo la dirección del Estado. Su interacción no puede reducirse a una negociación diplomática, sino que constituye un espacio de negociación entre dos cosmovisiones del mundo, entre dos modos de concebir la autoridad y la legitimidad en la era global.

La relevancia académica de este estudio radica en que la relación sino-vaticana permite observar con particular claridad el retorno de la religión como factor estratégico en la política internacional del siglo XXI. En un mundo donde la secularización parecía irreversible, las religiones se han reconfigurado como fuentes de identidad, legitimidad y poder blando. El islam político en Oriente Medio, el cristianismo evangélico en la política estadounidense o latinoamericana o el hinduismo nacionalista en la India son ejemplos de cómo la fe ha vuelto a ocupar el centro del debate geopolítico. Como advierte Haynes (2011), el siglo XXI no asiste a la desaparición de lo religioso, sino a su “transformación en capital político y cultural”. En este marco, la diplomacia vaticana y la política religiosa china constituyen dos expresiones distintas de una misma tendencia: la reintegración de la moral y la espiritualidad en la competencia global por la legitimidad.

Desde una perspectiva más amplia, el estudio se inscribe en la teoría constructivista de las relaciones internacionales, que subraya el papel de las ideas, valores e identidades en la configuración del sistema mundial. A diferencia del realismo o del liberalismo, que conciben la política exterior en términos de intereses materiales o institucionales, el constructivismo permite analizar cómo las creencias y las representaciones simbólicas moldean las percepciones de amenaza, cooperación y autoridad. En este sentido, tanto la Santa Sede como China actúan no solo como Estados o instituciones, sino como portadores de universos morales que buscan reconocimiento. El enfoque adoptado combina, por tanto, una lectura histórica y documental, basada en fuentes primarias, discursos oficiales y literatura académica, con una interpretación teórica que concibe la política internacional como espacio de producción de significado.

La hipótesis general que guía este trabajo sostiene que las relaciones entre la Santa Sede y China constituyen un campo privilegiado de negociación entre dos universalismos: el espiritual y el civilizacional,

ambos empeñados en definir los límites de la autoridad moral en un orden mundial desordenado. Mientras el Vaticano intenta preservar la universalidad de su misión en un entorno post-cristiano, China aspira a proyectar su modelo civilizacional como fuente de legitimidad global. Entre ambos se desarrolla una compleja interacción donde, en ocasiones, la religión se convierte en lenguaje de la política y la política en intérprete de lo sagrado. Metodológicamente, la investigación se apoya en un análisis cualitativo de fuentes primarias y secundarias, con el objetivo de no describir acontecimientos aislados, sino comprender las lógicas profundas que estructuran la relación sino-vaticana: las de un diálogo en el que la fe y el poder se disputan, a la vez que se necesitan, para dar forma al sentido moral de la globalización contemporánea.

2. RELIGIÓN, PODER Y ORDEN INTERNACIONAL. EXPLORANDO LAS RELACIONES ENTRE LA SANTA SEDE Y PEKÍN.

2.1. LA GEOPOLÍTICA ESPIRITUAL EN UN MUNDO MULTIPOLAR

La atención a la dimensión religiosa en las relaciones internacionales ha experimentado un resurgimiento significativo en los últimos años, renovando la comprensión de la política global más allá de los condicionamientos puramente estatales o económicos. En efecto, la denominada “geopolítica espiritual” se impone como una categoría analítica óptima para capturar cómo los actores (ya sean estados, organizaciones internacionales e incluso entidades transnacionales) despliegan mecanismos de legitimación, identidad y poder simbólico en un escenario mundial que reclama nuevas fuentes de autoridad. Esta perspectiva parte de la premisa de que la religión no es una mera variable residual del sistema internacional, sino un factor activo en la configuración de alianzas, rivalidades y discursos de legitimidad global (Kadri & Abdel-salam, 2020; Sturm, 2013). De esta forma, el pluralismo civilizacional del siglo XXI, marcado por tensiones de identidad y competencias de valores, crea un entorno propicio para que lo espiritual se convierta en palanca de influencia internacional.

La teoría de las Relaciones Internacionales ignoró durante largo tiempo la religión. El realismo clásico, desde Morgenthau hasta Waltz, redujo la acción internacional a la lógica del interés y la supervivencia estatal, asumiendo una separación entre moral y poder. El liberalismo, por su parte, entendió la política mundial como espacio de interdependencia racional, reservando a la religión un papel privado y marginal. No fue hasta la emergencia del constructivismo que la religión empezó a ser interpretada como un factor constitutivo de identidades y normas internacionales (Finnemore & Sikkink, 1998; Katzenstein, 1996). Este giro constructivista permitió concebir el poder no solo como coerción o intercambio material, sino también como poder simbólico, es decir, la capacidad de moldear percepciones, significados y legitimidades. En este sentido, la geopolítica espiritual se inscribe dentro del marco conceptual del *soft power*, definido por Joseph Nye como “la habilidad de influir en otros a través de la atracción, la legitimidad y los valores” (Nye, 2004, p. 11). La Santa Sede, desprovista de recursos coercitivos, ha basado en la historia moderna su acción internacional en ese tipo de poder, apoyándose en su red diplomática, su autoridad moral y su universalismo cultural.

Se parte de que la geopolítica espiritual articula tres dimensiones clave. Primero, la dimensión discursiva, mediante la cual los actores elaboran narrativas de legitimidad que trascienden lo estrictamente nacional y se posicionan en el ámbito global. En este sentido, la Iglesia católica y la Santa Sede ejercen lo que se denomina “poder simbólico” al invocar un horizonte de universalidad (la *catholicitas* romana) que pretende abarcar a la humanidad entera (Herrington et al., 2015). Segundo, la dimensión performativa, es decir, la puesta en escena de rituales, actos diplomáticos, acuerdos o gestos que visibilizan a un actor como referente moral o religioso internacional. Tercero, la dimensión relacional, que refiere a la construcción de redes transnacionales y alianzas que unen lo espiritual, lo político y lo cultural (Ziv, 2024). Desde este enfoque, la geopolítica espiritual se distingue del análisis clásico de la diplomacia porque desplaza la atención del poder material hacia el poder simbólico, aquello que otorga autoridad sin recurrir directamente a la coerción.

Jeff Haynes (2011, 2013) ha mostrado que el retorno de la religión a la esfera internacional no responde a una mera nostalgia espiritual, sino a la necesidad de nuevos marcos de legitimidad en un mundo donde las ideologías seculares han perdido capacidad de cohesión. Las religiones ofrecen lenguajes normativos, narrativas de justicia y cosmologías del orden que los estados y las organizaciones transnacionales instrumentalizan para sostener su autoridad o desafiar la hegemonía occidental (Casanova, 2019)⁸³. Según Roussos (2020), el ocaso de la secularización prometida y el ascenso de nuevas formas de religiosidad sociopolítica sugieren que las relaciones internacionales ya no pueden ignorar el componente espiritual. En este nuevo contexto, los estados autoritarios, las grandes potencias y los actores no estatales entienden que la religión puede servir como *soft power* (o incluso como componente central de una estrategia de poder global), por lo que la geopolítica espiritual no es simplemente un adorno retórico sino un instrumento de influencia estratégica (Mandaville & Hoffman, 2023).

Sin embargo, el carácter peculiar de este poder espiritual plantea interrogantes sobre su eficacia. La diplomacia pontificia se basa en una combinación de discreción, mediación y discurso ético, pero su influencia depende de la receptividad de los interlocutores y del contexto político global. El papado de Francisco ha redefinido esta proyección adoptando una agenda fuertemente marcada por la teología de la liberación, el multilateralismo y la crítica al capitalismo financiero, proponiendo lo que podríamos llamar como “geopolítica de la fraternidad” (Papa Francisco, 2020). Su énfasis en la justicia social y la dignidad de los marginados ha reducido su ascendencia sobre actores conservadores y sobre una parte del propio mundo católico. Esta orientación humanista ha tenido escaso impacto en la contención de la extrema derecha global, que se apropia de símbolos religiosos para reforzar su nacionalismo excluyente (Celestini, 2024; Mascolo, 2023). El contraste entre el mensaje inclusivo del Papa y el uso político de la fe por parte de los

⁸³ Estudios recientes muestran como el catolicismo crece en todo el mundo, con mayor énfasis en África, a pesar del declive en las vocaciones (Oficina Central de Estadísticas de la Iglesia, 2025).

populismos ilustra los límites del poder moral vaticano en una época de polarización ideológica⁸⁴.

En cualquier caso, la relevancia de la religión en la arena internacional se hace evidente si consideramos la proliferación de estudios sobre el uso de lo religioso en política exterior: por ejemplo, “The Geopolitics of Religious Soft Power” documenta cómo varios estados emplean la religión como parte central de su diplomacia externa (Mandaville & Hoffman, 2023). En este sentido, la geopolítica espiritual permite captar cómo un actor como la Santa Sede (que carece de fuerza militar o económica comparable a una superpotencia) sigue ejerciendo influencia internacional al apoyarse en su autoridad moral y red global de católicos. Al mismo tiempo, permite entender cómo las grandes potencias intentan incorporar lo religioso a sus mecanismos de legitimación, mediatizados por la lógica de la competencia civilizacional y la proyección de valores. En lugar de asumir que la religión es un factor de distracción o residual, este enfoque sitúa lo espiritual en el centro de la estrategia internacional.

Por otro lado, la multipolaridad emergente contribuye a que este fenómeno sea más visible: sin un único “centro” de autoridad global, los estados buscan afirmar su legitimidad mediante proyectos culturales, ideológicos o religiosos alternativos al paradigma liberal occidental. Así, la geopolítica espiritual se convierte en un campo de disputa entre visiones del mundo, y la Santa Sede participa en ese espacio como portadora de una visión global de la humanidad, mientras que otros actores reclaman órdenes alternativos. Esta competitividad de legitimidades y universalismos, lo que se abordará en los siguientes apartados, se explica mejor cuando se adopta la perspectiva constructivista: las identidades y los discursos constituyen el núcleo de la acción internacional,

⁸⁴ Cuando actores estatales o movimientos políticos reinterpretan o desfiguran el discurso cristiano, el Vaticano pierde capacidad performativa, pues su universalismo se fragmenta en narrativas locales y partidistas. La apropiación del cristianismo por las derechas identitarias en Europa y América (en ocasiones en abierta oposición al Papa) muestra que la “geopolítica espiritual” contemporánea no se articula en torno a un único centro de autoridad religiosa, sino a múltiples polos de significado en disputa (Haynes, 2013; Mandaville & Hoffman, 2023). Así, el Vaticano puede ser un nodo relevante en la red simbólica global, pero no controla los procesos de resignificación religiosa que emergen desde los márgenes.

no solo la estructura material. El enfoque constructivista, por tanto, refuerza la pertinencia de analizar la geopolítica espiritual porque ofrece herramientas conceptuales para interpretar cómo los actores significan su acción, crean redes simbólicas y establecen relaciones de autoridad (Roussos, 2020; Ziv, 2024).

2.2. UNIVERSALISMOS EN TENSIÓN: DEL CATOLICISMO AL *TIANXIA* CHINO

La relación entre la Santa Sede y la República Popular China se encuentra atravesada por una tensión estructural entre dos concepciones antagónicas de lo universal. Tanto el catolicismo como la tradición política china reclaman un horizonte que excede las fronteras del Estado y se presenta como portador de un orden moral válido para toda la humanidad. Sin embargo, mientras la Iglesia católica fundamenta su universalismo en una trascendencia espiritual que emana de la autoridad pontificia y de la unidad de la fe, el pensamiento chino articula su pretensión universal desde la inmanencia del orden civilizacional y la jerarquía moral del imperio. En la contemporaneidad, estas dos lógicas, la *catholicitas* romana y el *tianxia* chino, encarnan visiones opuestas de legitimidad global, y su coexistencia explica buena parte de las dificultades del diálogo sino-vaticano.

La *catholicitas* romana constituye el núcleo doctrinal y político del universalismo católico. Desde los primeros siglos del cristianismo, la Iglesia se concibe como una comunidad *kat'holon*, es decir, “según el todo”: una unidad que integra la diversidad de pueblos y culturas bajo la mediación de Roma. En su dimensión teológica, la *catholicitas* expresa la idea de que la verdad revelada posee un alcance universal, y que la misión de la Iglesia es ofrecer la salvación a todos los hombres (Konigsburg, 2023). Pero su formulación política implica que esa universalidad se encarna institucionalmente en la autoridad del Papa como garante de la ortodoxia y de la unidad espiritual (Ciaramitaro & Abascal, 2024). La legitimidad de la Iglesia se deriva así de una autoridad espiritual trascendente, superior a cualquier poder temporal, una herencia que hunde sus raíces en la concepción agustiniana de la *Civitas Dei* frente a la *Civitas Terrena* (San Agustín, 2010).

A lo largo de la historia, esta universalidad romana ha sido también una forma de poder. La *catholicitas* no solo ordenó espiritualmente la cristiandad medieval, sino que estructuró una ecúmene política transnacional que legitimaba la intervención de Roma en los asuntos de los reinos (Dulles, 1987). Con la modernidad y la secularización, ese poder se transformó en una diplomacia moral, orientada a preservar la autoridad universal de la Iglesia en un sistema de Estados soberanos. La Santa Sede conserva hoy un estatus jurídico único precisamente porque su autoridad no se basa en la coerción, sino en el reconocimiento moral de su universalismo ético. Como advierte Casanova (2019), el catolicismo encarna un “universalismo post-estatal” que trasciende el paradigma westfaliano, actuando como mediador entre lo divino y lo político.

En contraste, el universalismo chino se funda en una lógica radicalmente distinta. El concepto de *tianxia*, literalmente “todo bajo el cielo”, designa desde la antigüedad la totalidad del mundo ordenado bajo la civilización china. En la tradición confuciana, el *tianxia* no es solo un territorio, sino un principio moral y cosmológico: el orden que emana del Cielo (*tian*) y se manifiesta en la virtud del soberano (Ramírez, 2018). Según Zhao Tingyang (2019a), el *tianxia* articula una visión del mundo basada en la armonía jerárquica y en la integración de la diversidad bajo un centro moral. No se trata de imperialismo territorial, sino de hegemonía ética: quien posee la virtud y actúa conforme al “mandato del cielo” tiene la legitimidad para gobernar “todo bajo el cielo”. La unidad del mundo, por tanto, es ante todo moral y civilizacional.

En el pensamiento contemporáneo chino, el *tianxia* ha sido reactivado como paradigma alternativo al orden internacional liberal. Autores como Zhao Tingyang o Yan Xuetong lo reinterpretan como una “modernidad china” basada en la cooperación jerárquica y en la idea de una comunidad de destino compartido, concepto central en la retórica de Xi Jinping (Yan, 2019; Zhao, 2019b). De este modo, el *tianxia* se convierte en fuente de legitimidad interna y herramienta de proyección global, articulando un universalismo cultural que compite con el universalismo cristiano y liberal (Callahan, 2015; Kissinger, 2012). Su lógica de “armonía jerárquica” presenta a China como centro moral del mundo,

heredero del antiguo sistema tributario, y legitima la autoridad del Partido como mediador entre el Cielo y la sociedad⁸⁵.

La historia de las relaciones entre Roma y Pekín puede leerse, a la luz de estos dos universalismos, como una larga tentativa de reconciliar trascendencia e inmanencia. El primer encuentro significativo se produjo con las misiones jesuíticas del siglo XVI, encabezadas por Matteo Ricci y Michele Ruggieri. Ricci adoptó las formas culturales del confucianismo, buscando la compatibilidad entre la ética china y la fe cristiana (Gallagher, 1953). Aquella inculturación intelectual alcanzó gran éxito en la corte imperial, pero el conflicto de los ritos (siglos XVII–XVIII) frustró el diálogo: Roma prohibió las ceremonias ancestrales por considerarlas idolátricas, y el emperador Kangxi respondió expulsando a los misioneros (Collani, 2024). La ruptura selló el fin de un experimento civilizatorio único y la imposibilidad de armonizar la *catholicitas* y el *tianxia* bajo un mismo principio de legitimidad.

Durante los siglos XIX y XX, la relación se vio atravesada por la experiencia colonial y por la politización del cristianismo. Tras las Guerras del Opio, la Iglesia quedó vinculada al poder occidental, perdiendo su credibilidad ante un pueblo que asociaba la cruz con la humillación nacional (Mungello, 2013; Spence, 2002). Con la llegada del comunismo, la religión fue considerada un obstáculo para la soberanía. En 1951, Pekín rompió relaciones con Roma y creó la Asociación Patriótica Católica China, separando la Iglesia del control pontificio (Leung, 1992). Desde entonces coexistieron dos comunidades: una oficial, supervisada por el Estado, y otra subterránea, fiel al Papa. Esa dualidad refleja hasta hoy la fractura entre soberanía política y autoridad espiritual (Spadaro & Parolin, 2019).

A partir de la década de 1980, con la apertura de Deng Xiaoping, la Santa Sede reanudó contactos informales, inspirándose en la *Ostpolitik* vaticana: una diplomacia de la paciencia que privilegia la continuidad pastoral sobre la confrontación ideológica (Vukicevic, 2019). Bajo Benedicto XVI, la Carta a los católicos de China (2007) abrió un proceso

⁸⁵ Véase el discurso de Xi Jinping en el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China: http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm

de reconciliación, llamando a la unidad de las comunidades y al diálogo con el Estado. Este proceso culminó con el Acuerdo Provisional de 2018 sobre el nombramiento de obispos, renovado en 2020 y 2022, que estableció un mecanismo de consenso entre Roma y Pekín. Aunque el contenido del acuerdo es confidencial, representa un equilibrio inédito entre soberanía nacional y autoridad papal.

El pontificado de Francisco consolidó esta línea de realismo diplomático, redefiniendo la misión universal de la Iglesia en clave de diálogo civilizacional⁸⁶. Francisco ha insistido en que la Iglesia “crece no por proselitismo, sino por atracción”, reivindicando la inculturación como forma de presencia. Bajo su impulso, el Vaticano ha intensificado los contactos con China, combinando cooperación práctica y discreción política. El caso de Zhangjiakou, aprobado por León XIV en julio de 2025, condensa simbólicamente este recorrido: una reorganización diocesana fruto de la cooperación tácita con Pekín, que no restablece relaciones diplomáticas plenas, pero sí inaugura una convivencia estructural. Desde las misiones de Ricci hasta las negociaciones de Francisco, la historia de la relación sino-vaticana puede interpretarse como un tránsito desde el conflicto de universalismos hacia una coexistencia negociada.

3. CHINA Y LA SANTA SEDE COMO ACTORES GEOPOLÍTICOS GLOBALES

3.1. LA SINICIZACIÓN DE LAS RELIGIONES EN LA CHINA CONTEMPORÁNEA Y SU INCLUSIÓN EN LA “SEGURIDAD NACIONAL AMPLIADA”

La política religiosa de la China contemporánea se inscribe en el marco del “Gran Rejuvenecimiento Nacional”, piedra angular del pensamiento de Xi Jinping y del horizonte político del Partido Comunista Chino (PCCh) en el siglo XXI. Este proyecto, formulado desde 2012, busca restaurar el esplendor civilizacional perdido durante el “siglo de

⁸⁶ Véase la Exhortación Apostólica *Evangelii Gaudium* del Santo Padre Francisco a los Obispos, Presbíteros y Diáconos, Personas consagradas y a los Fieles laicos sobre el Anuncio del Evangelio en el Mundo Actual de 24 de noviembre de 2013. Disponible en https://www.vatican.va/content/francesco/es/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html

las humillaciones”⁸⁷ y proyectar a China como una potencia no solo económica, sino también moral y cultural (Ramírez, 2018). En esta narrativa, la religión cumple una función ambivalente: fuente potencial de cohesión espiritual, pero también posible vector de inestabilidad o de penetración extranjera. Por ello, el régimen no opta por la supresión, sino por la sinicización⁸⁸: un proceso de adaptación doctrinal y organizativa de las religiones a los valores del socialismo con características chinas⁸⁹ (Vala, 2018).

Este programa responde a un principio de soberanía ideológica: toda forma de autoridad espiritual debe subordinarse al liderazgo del Partido, concebido como heredero del Mandato del Cielo. El marco institucional de esta política se articula a través del Departamento del Frente Unido de Trabajo (UFWD), órgano del Comité Central encargado de integrar las organizaciones sociales y religiosas dentro de la estructura partidaria. Bajo su autoridad opera la Administración Nacional de Asuntos Religiosos (NRAA)⁹⁰, formalmente un órgano del Consejo de Estado, pero desde 2018 completamente absorbido por el UFWD. De esta forma, la gestión religiosa ha pasado de una supervisión administrativa a un control político directo (Chang, 2020; Vermander, 2019).

⁸⁷ La expresión “siglo de las humillaciones” designa en la historiografía china el período comprendido aproximadamente entre las Guerras del Opio (1839–1842) y la fundación de la República Popular China (1949), durante el cual el país sufrió invasiones, concesiones territoriales y dominación económica por parte de potencias extranjeras. Este relato histórico, institucionalizado en la educación y la propaganda oficial desde la era de Mao Zedong, constituye un elemento central del nacionalismo contemporáneo chino y de su proyecto de “Gran Rejuvenecimiento Nacional”, entendido como la superación definitiva de aquella etapa de subordinación y pérdida de soberanía (Zhao, 2019b).

⁸⁸ El pensamiento de Xi Jinping sobre el “socialismo con características chinas para una nueva era” coloca la religión al servicio de la “civilización armoniosa”, un concepto introducido por Hu Jintao y retomado por Xi como ideal moral de estabilidad y orden. Según esta visión, la diversidad religiosa debe coexistir dentro de una jerarquía moral orientada por el Partido, que actúa como garante de la armonía social y de la unidad nacional. Xi ha insistido reiteradamente en que las religiones deben “adaptarse activamente a la sociedad socialista” y “manifestar su patriotismo”. El discurso del rejuvenecimiento nacional convierte así a la religión en un instrumento pedagógico del Estado: una fuente de valores morales y disciplina social, subordinada al proyecto político de consolidación del liderazgo del Partido (Li, 2008).

⁸⁹ Véase: http://www.china.org.cn/china/2016-04/24/content_38312410.htm

⁹⁰ Antiguamente denominada como Administración Estatal de Asuntos Religiosos (SARA).

En el caso del catolicismo, la Asociación Patriótica Católica China (APCC), creada en 1957, encarna el principio de independencia nacional frente al Vaticano. Este organismo selecciona obispos, administra templos y controla las actividades pastorales, afirmando la autoridad del Partido sobre la jerarquía eclesial (Leung, 1992). En 2018 y 2021, las revisiones del Reglamento sobre Asuntos Religiosos y las Medidas para la Administración del Personal Religioso reforzaron este control, instaurando un sistema digital de registro obligatorio para el clero, con cláusulas explícitas de lealtad al socialismo⁹¹. La religión se convierte así en un campo de gobernanza digital, donde templos, sermones y comunidades se vigilan mediante tecnologías de seguridad (Jing & Koesel, 2024). Este modelo combina la antigua tradición imperial de supervisión ritual con las herramientas del Estado contemporáneo, dando lugar a lo que Goossaert y Palmer (2011) denominan un “autoritarismo ritual”, en el que el poder político regula el acceso al ámbito espiritual.

La sinicización, en este contexto, no constituye solo una política cultural, sino una estrategia de legitimación ideológica. Presentada oficialmente como “modernización religiosa”, pretende moldear las creencias en torno a los valores del patriotismo, la obediencia y la armonía social. En el caso católico, implica reinterpretar la comunión con Roma en clave nacional; en el protestantismo, incorporar la retórica socialista a la predicación y exhibir símbolos patrióticos en los templos. En ambos casos, la autonomía doctrinal se ve erosionada y la fe se reconfigura como un instrumento de cohesión moral compatible con el poder estatal (Yang, 2018). Así, el régimen transforma la religión de potencial disidencia en recurso de legitimidad: la espiritualidad se convierte en argumento de autoridad política.

Este proceso se enmarca en la noción de “seguridad nacional ampliada”, formulada por Xi Jinping en 2014, que extiende la seguridad más allá de lo militar hacia los ámbitos político, cultural, ideológico y cibernético. Desde esta perspectiva, las creencias religiosas son simultáneamente recursos de cohesión moral y posibles canales de injerencia externa

⁹¹ Véase: https://english.www.gov.cn/archive/statecouncilgazette/202104/20/content_WS607e2f99c6d0df57f98d8231.html

(Callahan, 2015; Drinhausen & Legarda, 2022). El Consejo de Estado advertía en su Libro Blanco sobre Política Religiosa (2018) del riesgo de que “fuerzas extranjeras hostiles utilicen la religión para infiltrar el país”. En el caso del catolicismo, esta sospecha reviste un carácter estructural: al reconocer una autoridad supranacional, el Papa, se percibe como un desafío a la soberanía cultural china (Cabestan, 2019). El llamado “problema católico” no se refiere, pues, al número de fieles, sino a la existencia de una cadena de obediencia no estatal dentro del territorio chino.

La securitización de la religión posee, además, una dimensión geopolítica. En el discurso de Xi, la consolidación de una “civilización socialista avanzada” constituye una alternativa moral al liberalismo occidental. En esta visión, el Partido asume la función confuciana de garante del orden cósmico, secularizando el Mandato del Cielo en clave marxista (Bell, 2015). La política de control religioso se convierte en prueba de su capacidad para mantener la armonía y prevenir el caos espiritual que, históricamente, precede al desorden político. A escala internacional, este modelo se traduce en la noción de una “comunidad de destino compartido para la humanidad”, eje de la diplomacia china contemporánea (Yan, 2019). En ella, Pekín se presenta como portador de un universalismo moral alternativo, fundado en la cooperación jerárquica y el respeto cultural, frente a los valores liberales del pluralismo y los derechos individuales.

Desde esta óptica, la religión deja de ser un asunto interno para convertirse en vector de legitimidad externa y herramienta de *soft power*. La narrativa de la “armonía religiosa” es desplegada en foros internacionales como evidencia del éxito del modelo chino de gestión espiritual. De este modo, el Estado no solo controla la religión, sino que la instrumentaliza como símbolo de estabilidad civilizacional (Callahan, 2016). Al hacerlo, convierte la fe en un campo de diplomacia cultural donde la administración de lo sagrado se transforma en lenguaje de poder.

La paradoja del modelo chino radica en que, al securitizar la religión, el Estado termina revalorizándola como fuente de legitimidad. La fe, domesticada, no desaparece: se convierte en una energía moral al servicio del proyecto civilizacional del Partido. En la lógica del *tianxia* socialista, la armonía espiritual del pueblo equivale a la estabilidad del régimen. Por

ello, el diálogo con el Vaticano adquiere un significado que trasciende la libertad religiosa: es un encuentro entre dos universalismos, el espiritual y el político, que disputan la autoridad moral en el orden global del siglo XXI. China busca integrar la religión en su soberanía civilizacional, mientras que la Santa Sede intenta preservar su autonomía pastoral. Entre ambas, la religión se erige en el terreno simbólico donde se negocian las formas contemporáneas de poder y legitimidad.

3.2. LA DIPLOMACIA DEL ESPÍRITU: NATURALEZA, MEDIOS Y HORIZONTE ASIÁTICO DEL PODER VATICANO

La Santa Sede constituye uno de los actores más singulares del sistema internacional contemporáneo. Desde el punto de vista jurídico, la Santa Sede y el Estado de la Ciudad del Vaticano son entidades distintas: la primera encarna la continuidad del papado como institución universal de la Iglesia católica, mientras que el segundo funciona como soporte territorial mínimo que garantiza su independencia y personalidad internacional (Mary, 2014). Este estatuto excepcional, reconocido en el Tratado de Letrán de 1929 y consolidado por la práctica diplomática posterior, convierte a la Santa Sede en un sujeto soberano de naturaleza espiritual, capaz de mantener relaciones diplomáticas, firmar concordatos y ejercer mediación en conflictos internacionales. En palabras de Casanova (2019), se trata de una “soberanía moral post-estatal” que combina la lógica del derecho internacional con la pretensión de universalidad teológica propia de la *catholicitas* romana.

La diplomacia vaticana, a menudo descrita como la más antigua del mundo, actúa en la intersección entre lo político y lo pastoral. Su fuerza no reside en el poder coercitivo, sino en la autoridad simbólica y la capacidad de mediación. A lo largo del siglo XX, la Santa Sede desempeñó un papel decisivo en procesos tan diversos como la transición chilena, las negociaciones en Centroamérica o la distensión de la Guerra Fría (Mutual, 2019; Weigel, 1999). Este estilo de diplomacia moral, caracterizado por la paciencia, la discreción y el rechazo de la confrontación abierta, se inspira en la convicción de que la Iglesia debe “abrir caminos de diálogo donde el conflicto parece inevitable”. Su formulación más sistemática se dio con la Ostpolitik vaticana de los años

sesenta y setenta, impulsada por Pablo VI y el cardenal Agostino Casaroli, quien definió esta práctica como un martirio de la paciencia (Casaroli, 2000): la opción de anteponer el bien de los fieles a la denuncia inmediata de las injusticias.

Este legado resulta esencial para comprender la actitud actual de la Santa Sede frente a China. En muchos aspectos, la política de Francisco hacia Pekín puede interpretarse como una relectura asiática de la Ostpolitik: reconocer la realidad política del régimen, aceptar concesiones prudentes y priorizar la unidad eclesial frente a la confrontación ideológica (Spadaro & Parolin, 2019). El Acuerdo Provisional de 2018 sobre el nombramiento de obispos responde a esa lógica: combinar el respeto a la soberanía china con la preservación de la autoridad papal. La decisión de mantener en secreto su contenido refleja la estrategia clásica de la diplomacia vaticana: discreción y construcción progresiva de confianza. El objetivo inmediato es garantizar la continuidad pastoral de la Iglesia católica en China y la reconciliación entre las comunidades “oficial” y “subterránea”; el de largo plazo, alcanzar una normalización diplomática con Pekín, obstaculizada todavía por el dilema de Taiwán.

El reconocimiento diplomático de la República de China (Taiwán) por parte de la Santa Sede, único entre los Estados europeos, constituye un nudo estratégico. Mantener la nunciatura en Taipéi significa perpetuar la ruptura formal con Pekín; abandonarla, en cambio, implicaría sacrificar a una comunidad católica consolidada y a un aliado democrático (Wang & Tu, 2025). Este dilema sintetiza la tensión permanente entre prudencia diplomática y coherencia moral: la Santa Sede evita legitimar el autoritarismo, pero privilegia la presencia pastoral sobre la condena pública. Como ha reiterado Francisco, el diálogo con China requiere “paciencia evangélica”, una actitud heredera de la tradición casaroliana, que prioriza la comunión eclesial frente al enfrentamiento ideológico (Kammerath, 2025). Esta estrategia, sin embargo, genera críticas: algunos sectores, especialmente dentro del episcopado chino exiliado, denuncian que Roma sacrifica transparencia y libertad religiosa a cambio de una coexistencia incierta (Zen, 2019).

En este marco, los objetivos estratégicos del Vaticano pueden resumirse en tres planos interdependientes. En primer lugar, preservar la autoridad

papal sobre el nombramiento episcopal, núcleo teológico del primado romano y garantía de unidad católica. En segundo lugar, asegurar la supervivencia de la comunidad católica china, estimada entre 10 y 12 millones de fieles, en un contexto de control estatal y vigilancia digital. En tercer lugar, avanzar hacia relaciones diplomáticas plenas con Pekín, meta que responde tanto a una lógica pastoral como a una dimensión teológica: la universalidad católica estaría incompleta sin la plena comunión con el país más poblado del planeta.

Sin embargo, estos objetivos se enfrentan a dilemas estructurales. El primero es el equilibrio entre discreción y transparencia: la reserva diplomática permite avanzar negociaciones sensibles, pero genera sospechas de ambigüedad moral. El segundo dilema contrapone fidelidad profética y prudencia institucional: la Iglesia corre el riesgo de que su silencio sea interpretado como complicidad con el autoritarismo. Y el tercero concierne a la tensión entre universalismo espiritual y contextualidad cultural: ¿puede el Vaticano ejercer autoridad moral en Asia sin reproducir un modelo occidental de poder religioso?

Este último interrogante introduce el horizonte más amplio del catolicismo contemporáneo. En las últimas décadas, el cristianismo ha experimentado una revolución geográfica y demográfica: su centro de vitalidad se ha desplazado del Norte global al Sur y al Este, especialmente hacia Asia y África (Jenkins, 2007). Este desplazamiento ha provocado una transformación teológica profunda: la universalidad católica ya no puede concebirse como proyección de Roma sobre las periferias, sino como una red policéntrica de Iglesias locales que encarnan el Evangelio en contextos culturales diversos (Phan, 2003). En este sentido, Asia representa hoy la última frontera misionera y teológica, pero también el laboratorio donde la Iglesia se redefine como comunidad de diálogo.

La exhortación apostólica *Ecclesia in Asia* (1999) de Juan Pablo II ya anunciaba que “el mensaje de Cristo debe resonar con nuevos acentos”, subrayando la necesidad de respetar las culturas locales y dialogar con las grandes tradiciones religiosas del continente. Bajo Francisco, esta visión se ha profundizado: Asia encarna la posibilidad de una Iglesia en salida, capaz de testimoniar sin imponer, de proponer sin conquistar. En *Fratelli Tutti* (2020), el Papa plantea un humanismo de la

fraternidad que trascienda las fronteras confesionales, ofreciendo un lenguaje común para la paz y la justicia. En este marco, la relación con China deja de ser un problema bilateral para convertirse en el epicentro de una diplomacia espiritual global, donde fe y política convergen en torno a la búsqueda de legitimidad moral compartida.

La reorientación del catolicismo hacia Asia exige repensar los medios del poder vaticano. En un mundo multipolar, donde la legitimidad ya no se mide por la fuerza sino por la credibilidad moral, la Santa Sede conserva un capital simbólico único: su capacidad de mediar entre civilizaciones. Para que este capital sea efectivo, debe ir acompañado de una comprensión profunda de las cosmologías políticas asiáticas. En el caso de China, esto implica reconocer la lógica del *tianxia*, la idea de un orden moral inclusivo que trasciende las fronteras nacionales, no como amenaza al universalismo cristiano, sino como interlocutor teológico y político. La diplomacia espiritual del siglo XXI deberá traducir los valores evangélicos en términos de armonía, equilibrio y bien común, categorías que resuenan en la sensibilidad filosófica oriental. Solo así el Vaticano podrá dejar de ser percibido como un actor occidental y convertirse en un verdadero mediador civilizacional (Chia, 2021).

Este proceso requiere nuevas herramientas de diplomacia moral y cultural, proponiendo este autor las siguientes: (1) espacios multilaterales de diálogo religioso, en colaboración con la Federación de Conferencias Episcopales de Asia (FABC), para abordar conjuntamente desafíos como pobreza, migración y ecología; (2) centros de investigación teológica intercultural, que articulen una teología del encuentro dialogando con el pensamiento confuciano y budista; (3) diplomacia educativa y sanitaria, ámbitos donde la Iglesia goza de gran legitimidad social, como instrumentos de cooperación y testimonio; y (4) una teología de la minoría, que transforme la marginalidad en testimonio profético, sosteniendo comunidades pequeñas pero culturalmente influyentes.

La experiencia china demuestra que la diplomacia espiritual no puede basarse solo en acuerdos institucionales, sino en la construcción de confianza simbólica y cultural. El Vaticano debe combinar la prudencia diplomática con una pedagogía de largo aliento, capaz de formar mediadores, traductores y teólogos conocedores de las lenguas y

tradiciones asiáticas. El futuro del cristianismo dependerá de su capacidad para participar en un ethos mundial compartido, que una a las religiones en la promoción de la justicia y la paz. En este sentido, Asia no es solo una frontera misionera, sino el escenario donde el catolicismo puede reinventar su universalismo como proyecto intercultural y no hegemónico, reafirmando la naturaleza espiritual de su poder en el siglo XXI.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El examen de la relación sino-vaticana permite identificar una serie de hallazgos sustantivos sobre la intersección entre religión, poder y legitimidad en el sistema internacional contemporáneo. En primer lugar, se demuestra que la religión no ha desaparecido de la geopolítica, sino que se ha reconfigurado como un recurso estratégico y simbólico. En la China de Xi Jinping, la religión se inscribe en la lógica del control moral y de la soberanía cultural, mientras que en la Santa Sede se mantiene como fuente de autoridad universal y de poder normativo. Ambos actores, aunque desde marcos conceptuales distintos, utilizan la espiritualidad como instrumento de legitimación política: el uno para consolidar la obediencia interna, el otro para sostener la coherencia moral de su mensaje global.

En segundo lugar, el estudio evidencia que la sinicización de las religiones constituye una estrategia de seguridad ideológica, pero también una forma de nation-building civilizacional. Lejos de ser mera represión, es un proceso de integración controlada que busca alinear las tradiciones religiosas con la narrativa del “Gran Rejuvenecimiento Nacional”. Esta política revela la capacidad del Partido Comunista para transformar categorías espirituales (armonía, virtud o “mandato del Cielo”) en herramientas de legitimidad moderna. La religión, en este sentido, se convierte en un laboratorio de gobernanza moral autoritaria.

En tercer lugar, se confirma que la diplomacia vaticana mantiene una lógica de continuidad histórica con la Ostpolitik, pero adaptada al siglo XXI. Frente al poder chino, la Santa Sede ha optado por una estrategia de diálogo gradualista, que prioriza la supervivencia pastoral sobre la

confrontación ideológica. Sin embargo, este pragmatismo genera un dilema estructural: cuanto más prudente es la diplomacia vaticana, más difícil resulta sostener su autoridad moral frente a la opinión pública global. El equilibrio entre discreción y profecía se convierte así en el verdadero núcleo de su política exterior.

En cuarto lugar, el análisis muestra que el problema católico, la tensión entre comunión con Roma e independencia nacional, encarna el conflicto entre dos formas de universalismo. El Vaticano defiende una universalidad espiritual que trasciende la soberanía estatal; China, una universalidad civilizacional que subordina toda autoridad al Estado. Su relación no puede reducirse a un enfrentamiento entre religión y política, sino que refleja la pugna entre dos concepciones del orden mundial: una centrada en la moral trascendente y otra en la armonía inmanente.

Finalmente, el estudio aporta a la teoría de las relaciones internacionales un modelo constructivista-religioso de análisis, donde las identidades morales y los imaginarios de autoridad desempeñan un papel tan decisivo como los intereses materiales. La interacción entre el Vaticano y China muestra que los actores internacionales no solo compiten por recursos, sino por el monopolio del significado legítimo: quién define el bien, la verdad y el orden. En este sentido, la religión no es un residuo del pasado, sino una variable estructurante de la legitimidad global.

El objetivo estratégico y teológico de esta nueva etapa no debe ser la expansión cuantitativa, sino la consolidación de una presencia cualitativa que testimonie la compatibilidad entre fe, diálogo y modernidad. En un continente donde la religión sigue siendo factor de legitimidad política, el catolicismo puede ofrecer un modelo alternativo de espiritualidad pública: una que no compite por el poder, sino que propone un lenguaje moral para el bien común. Si la Iglesia logra articular esta diplomacia del espíritu, el diálogo con China y con Asia en su conjunto podría convertirse en el terreno donde la *catholicitas* recupere su sentido original: no la imposición de un centro, sino la comunión de una pluralidad reconciliada.

7. AGRADECIMIENTOS

Este autor agradece al Dr. José Luis Llaquet de Entrambasaguas su invitación para participar en el II Congreso Internacional sobre Ciencias Políticas, Administración Pública y Relaciones Internacionales, siendo este capítulo resultado del mismo.

8. REFERENCIAS

- Bell, D. A. (2015). *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*.
- Cabestan, J.-P. (2019). *China Tomorrow: Democracy or Dictatorship?* Rowman & Littlefield Publishers.
- Callahan, W. (2015). *China Dreams: 20 Visions of the Future*. Oxford University Press.
- Callahan, W. A. (2016). China's "Asia Dream": The Belt Road Initiative and the new regional order. *Asian Journal of Comparative Politics*, 1(3), 226-243. <https://doi.org/10.1177/2057891116647806>
- Casanova, J. (2019). *Global Religious and Secular Dynamics: The Modern System of Classification*. BRILL.
- Casaroli, A., Casula, C. F., & Vian, G. M. (2000). *Il martirio della pazienza. La Santa Sede e i paesi comunisti*. Einaudi.
- Celestini, C. (2024). Conspiracy Theories and Religion: Christian Nationalism and the Rise of North American Populism. *Consensus*, 45(1). <https://doi.org/10.51644/ORYC2965>
- Chang, K. (2020). Between Spiritual Economy and Religious Commodification: Negotiating Temple Autonomy in Contemporary China. *The China Quarterly*, 242, 440-459. <https://doi.org/10.1017/S030574101900122X>
- Chia, E. K.-F. (2021). *Asian Christianity and Theology: Inculturation, Interreligious Dialogue, Integral Liberation*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367341619>
- Ciaramitaro, F., & Abascal, P. (2024). Giovanni Botero, los saberes, Roma y el universalismo católico. *Historia y grafía*, 62, 419-429.
- Collani, C. (2024). Jesuits as Diplomats in the Service of Chinese Emperors in Early Modern Times. *Comillas Journal of International Relations*, 29, 41-56.

- Drinhausen, K., & Legarda, H. (2022). «Comprehensive National Security» unleashed: How Xi's approach shapes China's policies at home and abroad. MERICS. <https://merics.org/en/report/comprehensive-national-security-unleashed-how-xis-approach-shapes-chinas-policies-home-and>
- Dulles, A. (1987). *Catholicity from Above: The Fullness of God in Christ*. En A. Dulles (Ed.), *The Catholicity of the Church* (p. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198266952.003.0003>
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917.
- Fontana, M. (2017). *Matteo Ricci: Un jesuita en la corte de los Ming*. Editorial Mensajero.
- Gallagher, L. (1953). *China in the 16th Century The Journals of Matthew Ricci 1583-1610*. Random House.
- Goossaert, V., & Palmer, D. A. (2011). *The Religious Question in Modern China*. Chicago University Press.
- Haynes, J. (2011). *Religion, Politics and International Relations*.
- Haynes, J. (2013). *An Introduction to International Relations and Religion*. Pearson.
- Herrington, L. M., McKay, A., & Haynes, J. (2015). *Nations Under God: The Geopolitics of Faith in the Twenty-first Century*. E-International Relations Publishing.
- Jenkins, P. (2007). The Next Christendom: The Coming of Global Christianity. *The Next Christendom*, 8(3).
- Jie, D. (2020). The emerging ideological security dilemma between China and the U.S. *China International Strategy Review*, 2(2), 184-196. <https://doi.org/10.1007/s42533-020-00059-3>
- Jing, P., & Koesel, K. J. (2024). Church and state in contemporary China: Securing Christianity. *Politics and Religion*, 1-31. <https://doi.org/10.1017/S1755048323000329>
- Kadri, H., & Abdelsalam, E. F. A. (2020). Geopolitics of Religion: How Does Religion Influence International Relations and States Foreign Policies? *International Journal of World Policy and Development Studies*, 6(3), 28-37.
- Kammerath, G. L. (2025, abril 30). El Papa Francisco, China y el arte de la diplomacia espiritual. *Reporte Asia*. <https://reporteasia.com/opinion/2025/04/30/papa-francisco-china-arte-diplomacia-espiritual/>

- Katzenstein, P. J. (Ed.). (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (p. 560 Pages). Columbia University Press.
- Kissinger, H. (2012). *On China*.
- Klein, T. (2014). Political religion in twentieth-century China and its global dimension. En *Globalization and the Making of Religious Modernity in China* (pp. 52-90). BRILL.
https://repository.lboro.ac.uk/articles/chapter/Political_religion_in_twentieth-century_China_and_its_global_dimension/9470342/1
- Konigsburg, J. A. (2023). Religious Pluralism: Transforming Society Using New Concepts of Evangelization and Dialogue. *Religions*, 14(1), 80.
<https://doi.org/10.3390/rel14010080>
- Leung, B. (1992). *Sino-Vatican Relations: Problems in Conflicting Authority, 1976-1986*. Cambridge University Press.
- Li, C. (2008). *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*. Brookings Institution Press.
<https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpf6v>
- Mandaville, P., & Hoffman, J. (2023). Thinking about Religion and Religious Soft Power in International Relations and Foreign Policy Analysis. En P. Mandaville (Ed.), *The Geopolitics of Religious Soft Power: How States Use Religion in Foreign Policy* (p. 0). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780197605806.003.0001>
- Mary, L. (2014). Quand le Vatican fait l'histoire: Pouvoir, luttes d'influence et dossiers secrets. OPPORTUN.
- Mascolo, G. L. (Ed.). (2023). *The Christian Right in Europe: Movements, Networks, and Denominations*.
- Mungello, D. E. (2013). *The Great Encounter of China and the West, 1500–1800*. Bloomsbury Academic.
- Mutual, G. (2019, octobre 23). El Papa: La Iglesia es “en salida”, o no es Iglesia - Vatican News. Vatican News.
<https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2019-10/papa-iglesia-es-en-salida-o-no-es-iglesia.html>
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. PublicAffairs U.S.
- Papa Francisco. (2020). *Fratelli TUTTI. Todos Hermanos*. Carta Encíclica. Editorial San Pablo.
- Phan, P. C. (with Internet Archive). (2003). *Christianity with an Asian face: Asian American theology in the making*. Maryknoll, N.Y. : Orbis Books.
<http://archive.org/details/christianitywith0000phan>

- Ramírez, R. (2018). *Historia de China contemporánea*. Editorial Síntesis.
<https://www.sintesis.com/libro/historia-de-china-contemporanea>
- Roussos, S. (2020). Introduction—Issues and Debates on Religion and International Relations in the Middle East. *Religions*, 11(5), 263.
<https://doi.org/10.3390/rel11050263>
- San Agustín. (2010). *La Ciudad de Dios* (S. Santamarta & M. Fuentes, Trans.). Tecnos.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. OUP USA.
- Spadaro, A., & Parolin, P. (2019). *La Chiesa in Cina. Un futuro da scrivere*. Ancora.
- Spence, J. D. (1991). *The Search for Modern China*. Norton & Co.
- Spence, J. D. (2002). *El palacio de la memoria de Matteo Ricci: Un jesuita en la China del siglo XVI*. Tusquets Editores.
- Sturm, T. (2013). The future of religious geopolitics: Towards a research and theory agenda. *Area*, 45(2), 134-140.
- Vala, C. (2018). The Politics of Protestant Churches and the Party-State in China: God Above Party?
- Vermader, B. (2019). Sinicizing Religions, Sinicizing Religious Studies. *Religions*, 10(2), 137. <https://doi.org/10.3390/rel10020137>
- Vukicevic, B. (2019). The Foreign Policy Doctrine of the Holy See in the Cold War Europe: Ostpolitik of the Holy See. *The Turkish Yearbook of International Relations*, 49, 117-138.
https://doi.org/10.1501/Intrel_0000000319
- Wadas, A. (2023). The Origins of the Jesuit Authority and Influence at the Court of Emperors Wanli (1572–1620), Shunzi (1644–1661) and Kangxi (1661–1722) and in the Wider Circles of the Chinese Society in the Light of the Works of Thomas Szpot Dunin (1644–1713). *Perspektywy Kultury*, 43, 215-227. <https://doi.org/10.35765/pk.2023.430401.18>
- Walls, A. F. (2002). *The Cross-cultural Process in Christian History: Studies in the Transmission and Appropriation of Faith*. Orbis Books.
- Wang, Y., & Tu, T. C. W. (2025). Diplomacy and Divided Nations: The Holy See's Approach to China and Taiwan. *Issues & Studies*, 61(01), 2550003. <https://doi.org/10.1142/S1013251125500031>
- Weigel, G. (with Internet Archive). (1999). *Witness to hope: The biography of Pope John Paul II*. New York : Cliff Street Books.
http://archive.org/details/witnesstohopebio0000weig_clt0
- Yan, X. (2019). *Leadership and the Rise of Great Powers*. Princeton University Press.

- Yang, F. (2018). Atlas of Religion in China: Social and Geographical Contexts. En Atlas of Religion in China: Social and Geographical Contexts. Brill. <https://brill.com/display/title/36038>
- Zen, J. (2019). For Love of My People I Will Not Remain Silent: On the Situation of the Church in China. Ignatius Press.
- Zhao, T. (2019a). The Concept of Tianxia and Its Story. En T. Zhao (Ed.), Redefining A Philosophy for World Governance (pp. 1-19). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-13-5971-2_1
- Zhao, T. (2019b). The Contemporariness of Tianxia. En T. Zhao (Ed.), Redefining A Philosophy for World Governance (pp. 43-65). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-13-5971-2_3
- Ziv, T. (2024). A spiritual call: The courses of action taken by individuals influenced by religious soft power. *Politics and Religion*, 17(2), 276-295. <https://doi.org/10.1017/S1755048324000099>

SOBRE LA POSIBLE COLISIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA CON EL DERECHO AL BIENESTAR ANIMAL

MIGUEL DONATE SALCEDO
Universidad Loyola Andalucía

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo parte del interés en la asimetría dentro de los ordenamientos jurídicos. Es decir, de los casos en los que un sujeto tiene un tratamiento diferente a otro que esté en la misma situación o debería estarlo, ya sea en atención a algo que justifica la excepción, ya sea porque tiene un ordenamiento, en atención a sus condiciones personales, diferente.

El caso de estudio es cómo, atendiendo a motivos religiosos, se permite un trato a los animales en el momento de su sacrificio que está prohibido de modo general en el derecho español y en el derecho europeo, dando cabida a dos ritos de sacrificio animal sin aturdimiento previo: Halal y Kosher.

Las normas internas y europeas permiten, con mínima exigencia, métodos de sacrificio que han sido proscritos con carácter general. Es decir: mientras la norma general se basa en la sintiencia animal y la exigencia de bienestar que se le deriva, la excepción se basa en la tradición religiosa, no apoyada en un fundamento científico sino parcialmente religioso: la exigencia perdura no por un mandato principal de la religión, sino por la paulatina sacralización del ritual en sí mismo, que en origen perseguía idéntico fin que el moderno aturdimiento previo.

El debate se centra en por qué entran en tensión la regulación moderna del bienestar animal y estas excepciones, y qué posturas legales y doctrinales se han propuesto para dar solución a la colisión de libertad religiosa y la moderna defensa del bienestar animal.

2. EL ANIMAL COMO SER CON SINTIENCIA

2.1. LA DECLARACIÓN DE NUEVA YORK

El 19 de abril de 2024 se publicó la Declaración de Nueva York sobre la Consciencia Animal⁹², que mantiene que:

- Existe un fuerte respaldo científico para atribuir experiencias conscientes a otros mamíferos y a las aves.
- La evidencia empírica indica al menos una posibilidad realista de experiencia consciente en todos los vertebrados (incluyendo reptiles, anfibios y peces) y en muchos invertebrados (incluyendo, como mínimo, moluscos cefalópodos, crustáceos decápodos e insectos).
- Cuando hay una posibilidad realista de experiencia consciente en un animal, es irresponsable ignorar esa posibilidad en las decisiones que lo afectan. Debemos considerar los riesgos para su bienestar y usar la evidencia para guiar nuestras respuestas a dichos riesgos.

La declaración se fundamenta en al menos diez ejemplos, en los que se manifiestan con intensidad variable experiencias conscientes. Resumiendo, los cuervos pueden informar de lo que ven⁹³, los pulpos evitan el dolor y valoran su alivio⁹⁴, las sepias recuerdan detalles de eventos

⁹² Andrews, K., Birch, J., Sebo, J., and Sims, T. (2024) Background to the New York Declaration on Animal Consciousness. nydeclaration.com. <https://sites.google.com/nyu.edu/nydeclaration/declaration>

⁹³ Andreas Nieder et al. ,A neural correlate of sensory consciousness in a corvid bird.Science369,1626-1629(2020).DOI:10.1126/science.abb1447

⁹⁴ Crook RJ. Behavioral and neurophysiological evidence suggests affective pain experience in octopus. iScience. 2021 Feb 23;24(3):102229. doi: 10.1016/j.isci.2021.102229. PMID: 33733076; PMCID: PMC7941037.

pasados específicos⁹⁵, incluyendo cómo los experimentaron (es decir, parecen tener memoria fuente, en la que pueden recordar si algo lo percibieron por un sentido u otro, en este caso otros animales); el pez limpiador wrasse parece superar una versión de la prueba del espejo⁹⁶, las serpientes de liga superan una versión olfativa de la prueba del espejo⁹⁷, los peces cebras muestran signos de curiosidad⁹⁸, las abejas muestran comportamientos de juego⁹⁹, los cangrejos de río muestran estados similares a la ansiedad, modificables con fármacos ansiolíticos¹⁰⁰ y los cangrejos toman decisiones flexibles equilibrando motivaciones¹⁰¹; las moscas de la fruta tienen sueño activo y tranquilo—y el aislamiento social altera sus patrones de sueño¹⁰² (la existencia de un sueño activo podría relacionarse con la cognición).

Puede observarse que estas conclusiones atienden a animales en los que la cognición no es evidente. En otros, como los grandes mamíferos, ni siquiera se plantea que no tengan capacidad de sufrimiento. Que los niveles de cognición animal se puedan jerarquizar ofrece la posibilidad de ponderación. Los problemas serán más bien de orden moral, porque causar dolor a un animal y no a otros, o tratar distintamente a especies

⁹⁵ Billard, P., Clayton, N. S., & Jozet-Alves, C. (2020). Cuttlefish retrieve whether they smelt or saw a previously encountered item. *Scientific Reports*, 10(1), 5413

⁹⁶ Kohda, M., Bshary, R., Kubo, N., Awata, S., Sowersby, W., Kawasaka, K., ... & Sogawa, S. (2023). Cleaner fish recognize self in a mirror via self-face recognition like humans. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 120(7), e2208420120.

⁹⁷ Freiburger, T., Miller, N., & Skinner, M. (2024). Olfactory self-recognition in two species of snake. *Proceedings of the Royal Society B*, 291(2020), 20240125.

⁹⁸ Franks, B., Gaffney, L. P., Graham, C., & Weary, D. M. (2023). Curiosity in zebrafish (*Danio rerio*)? Behavioral responses to 30 novel objects. *Frontiers in veterinary science*, 9, 1062420.

⁹⁹ Galpayage Dona, H. S., Solvi, C., Kowalewska, A., Mäkelä, K., MaBouDi, H., & Chittka, L. (2022). Do bumble bees play? *Animal Behaviour* 194, 239–251

¹⁰⁰ Fossat, P., Bacqué-Cazenave, J., De Deurwaerdere, P., Cattaert, D., & Delbecq, J. P. (2015). Serotonin, but not dopamine, controls the stress response and anxiety-like behavior in the crayfish *Procambarus clarkii*. *The Journal of experimental biology*, 218(Pt 17), 2745–2752.

¹⁰¹ Barr, S., & Elwood, R. W. (2024). Trade-Offs between Avoidance of Noxious Electric Shock and Avoidance of Bright Light in Shore Crabs Are Consistent with Predictions of Pain. *Animals*, 14(5), 770.

¹⁰² Anthoney, N., Tainton-Heap, L., Luong, H., Notaras, E., Kewin, A. B., Zhao, Q., ... & van Swinderen, B. (2023). Experimentally induced active and quiet sleep engage non-overlapping transcriptional programs in *Drosophila*. *Elife*, 12, RP88198.

con similares capacidades, o poner a los animales al servicio de concretas necesidades humanas (que pueden ir desde la cosmética a la científica o al ocio o la evidente alimentación), supone instrumentalizar al animal y hacerlo un medio. Jurídicamente sin embargo la ponderación sí es posible, y nuestras leyes pueden prever tratamientos diferentes de animales con la misma capacidad de sufrimiento, según cedan o no ante una finalidad considerada superior.

2.2. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE LOS ANIMALES

Fernanda Valencia Rincón (2020)¹⁰³ ataja un debate tradicional en cuanto al reconocimiento de derechos en los animales. Parte de exponer la tesis de Kant: existe un deber humano de no dañar a los animales, y el maltrato animal degrada a la humanidad, pero el animal no es un fin en sí mismo. Continúa con la de Bentham, en la que ya se concreta que la capacidad de sufrimiento tiene más peso que la de razonar, no existiendo razones justificables para el maltrato pero sí para su condena. La evolución se perfila con la exposición de las posturas de Singer y Regan. De mucho valor es el estudio de Marina Lalatta Costerbosa, traducido por Francisco Javier Ansuátegui Roig¹⁰⁴.

Pero el derecho tiene como reverso insustituible el deber, y un animal no puede cumplir con deberes jurídicos, ni se le puede exigir el cumplimiento de determinadas obligaciones. Ciertamente es que no todas las personas tienen la capacidad de obrar instrumental para ejercer los derechos que tienen o podrían tener, y no debatimos que tengan derechos, algunos de ellos incluso fundamentales. El bienestar animal, como principio o incluso derivado constitucional del art. 45, puede configurarse como un derecho si se quiere, pero realmente las leyes que lo protegen son un extenso catálogo de deberes humanos exigibles por otros humanos. Tal vez el animal, sin capacidad de obrar, necesite un complemento de dicha capacidad permanente, como los humanos lo necesitan cuando esta capacidad merma. Pero produce cierta inquietud teórica que la regla

¹⁰³ Icade. Revista de la Facultad de Derecho | no 109 | 1-15 [enero-junio 2020] [ISSN 2341-0841] 15 DOI: 10.14422/icade.i109.y2020.005

¹⁰⁴ Derechos de los animales. Un desafío para el Derecho, la moral y la política. Derechos y Libertades, 50, época II, enero de 2024, pp 75-83, ISSN 1133-0937

general tenga que ser lo previsto para lo excepcional, y que en la práctica tanto el ejercicio de los derechos animales, como el cumplimiento de sus deberes, sean practicados por humanos frente a humanos.

Fernando Savater defendía en su artículo «Ética del Carnívoro»¹⁰⁵ (2022) que tratar con animales nos ha hecho más humanos desde el origen ancestral de la humanidad, y que «la sociedad humana es inseparable de los animales no humanos». Y añade: «Perros, cerdos, aves, vacas, cabras, caballos... Todos ellos provienen de especies silvestres pero transformadas por el pastoreo humano en bestias de trabajo y compañía criadas para alimentarnos, defendernos, transportarnos... Y, sí, también entretenernos, jugar con nosotros. ¿Con qué derecho? Pues con el mismo que las demás criaturas de la tierra, el aire o el mar tienen de ser lo que son y procurarse aliados o presas en el mundo viviente que les rodea. ¿A quién vamos a preguntarle lo que debemos hacer sino a nosotros mismos?»

Victor Crespo Santiago, analizando la obra de Rogel Vide “Personas, animales y derechos”¹⁰⁶, recuerda algunas conclusiones del segundo sobre esta cuestión. Primero, que tradicionalmente los animales se han considerado semovientes. Segundo, los problemas de la teoría de la voluntad para resolver completamente la cuestión, ya que lo cierto es que hay individuos titulares de derechos sin capacidad cognitiva para ejercerlos o defenderlos, mucho menos dar cumplimiento a los deberes que aparejan, y no obstante no se pone en duda que sean sujetos de derecho. Es valiosa su observación de que existe una tendencia a personificar todo, incluso entes sin sintiencia, y que conforme a la teoría de los intereses la sintiencia fundamenta la titularidad de derechos subjetivos.

Javier de Lucas, en un muy lúcido artículo de 2023¹⁰⁷, expone que la autoconsciencia de los animales supone el rechazo del sufrimiento y con ello un interés moral relevante que debe defenderse, siendo tal cosa lo que llamamos derecho. La ruptura de la superioridad especista,

¹⁰⁵ <https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2022-11-20/etica-carnivoro-animales/>

¹⁰⁶ Crespo Santiago, Víctor. AFD, 2019 (XXXV), pp. 245-290, ISSN: 0518-0872

¹⁰⁷ De Lucas, Javier. Sobre las exigencias de la *Filosofía del Derecho* como tarea de la razón práctica AFD, 2023 (XXXIX), pp. 17-36, ISSN: 0518-0872

concluye, late en el mejor progreso, y progresar es, en síntesis, respetar la vida y las otras vidas.

3. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

3.1. ARTÍCULO 6 DE LA LEY 32-2007, EN SU APARTADO 3º, DE 7 DE NOVIEMBRE, PARA EL CUIDADO DE LOS ANIMALES, EN SU EXPLOTACIÓN, TRANSPORTE, EXPERIMENTACIÓN Y SACRIFICIO.

El artículo 6 de la Ley 32/2007, establece en su apartado 3º que:

Cuando el sacrificio de los animales se realice según los ritos propios de Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, y las obligaciones en materia de aturdimiento sean incompatibles con las prescripciones del respectivo rito religioso, las autoridades competentes no exigirán el cumplimiento de dichas obligaciones siempre que las prácticas no sobrepasen los límites a los que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

En todo caso, el sacrificio conforme al rito religioso de que se trate se realizará bajo la supervisión y de acuerdo con las instrucciones del veterinario oficial.

El matadero deberá comunicar a la autoridad competente que se va a realizar este tipo de sacrificios para ser registrado al efecto, sin perjuicio de la autorización prevista en la normativa comunitaria.

El artículo 14 de la misma tipifica (art.14.1.e) como infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de aturdimiento previo, con la excepción del rito religioso. El incumplimiento de otras obligaciones de forma, métodos y condiciones para el sacrificio constituye una infracción leve (14.3).

3.2. EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY ORGÁNICA 7/1980, DE 5 DE JULIO, DE LIBERTAD RELIGIOSA

El art. 3.1 establece que:

El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública,

elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.

Merece la pena constatar desde este momento que el art. 6 de la ley 32/2007 preve un régimen especial únicamente para las confesiones inscritas en el registro de entidades religiosas. Algunos sacrificios rituales, como los propios de la santería, quedan excluidos. En el registro conviven sin embargo desde comunidades paganas o drúidicas, que más bien exaltan un valor moderno (el respeto a la naturaleza, verbigracia) mediante el recurso a unas creencias-a falta de una mejor palabra- reconstruidas; con comunidades religiosas que sí prevén un sacrificio ritual de animales de muy larga tradición, como las hindúes. Si bien la excepción española y una interpretación teleológica parece pensar en las excepciones de los ritos Halal y Kosher, que se circunscriben a una forma de sacrificar animales destinados al consumo; el literal de los preceptos no parece impedir otros sacrificios. Se anticipa ya un aspecto del problema: siendo el sufrimiento del animal exactamente el mismo, o incluso menor en algunos casos, la mayoría de ellos sería rechazada por motivos de salvaguarda del orden público. Es la línea de la jurisprudencia europea. Nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la moralidad pública, restringiendo su fuerza como límite de derechos. Es de cita habitual la STC 62/1982, de 15 de octubre, que recuerda que las limitaciones de derechos fundamentales por esta causa han de realizarse con las garantías del Convenio de Roma (estar previstas en la ley y ser necesarias, y aplicarse para su finalidad prevista) y que, en fin, las restricciones deben ser proporcionales. Se exige esta “proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en que se halle aquel a quien se le impone”, también y por todas, en la STC 120/1990, de 27 de junio.

3.2. EL REGLAMENTO DEL CONSEJO 1099-2009

El art. 3 del texto comienza con una regulación general: “Durante la matanza o las operaciones conexas a ella no se causará a los animales ningún dolor, angustia o sufrimiento evitable”. El artículo 4 establece que los animales se matarán únicamente previo aturdimiento, manteniendo la pérdida de consciencia y sensibilidad hasta la muerte del

animal. La excepción religiosa aparece en el apartado 4: “En el caso de animales que sean objeto de métodos particulares de sacrificio prescritos por ritos religiosos, no serán de aplicación los requisitos del apartado 1, a condición de que el sacrificio se lleve a cabo en un matadero”.

El considerando 15 del reglamento equipara rito religioso, tradición cultural y patrimonio regional a los efectos de excluir su ámbito de aplicación y con él la salvaguarda del bienestar animal, cuando sea incompatible con la propia naturaleza del acontecimiento. Esta idea permite, en mi opinión, un análisis del papel del sufrimiento animal en la tradición, distinguiendo los casos en los que es inevitable hacer daño-una corrida de toros- de los que tienen un elemento dañino no por estar en la naturaleza del rito, sino por no existir en un primer momento de su concepción una técnica que permitiera conseguir mejor los fines del mismo. Tanto el ritual Kosher como el Halal persiguen no causar sufrimiento innecesario al animal, y sus precisas prescripciones eran similares, en su inicio, a la regulación moderna del aturdimiento. El paso del tiempo puede haber añadido al rito en sí un carácter simbólico, que en cuanto genera en el fiel vinculación o tranquilidad (o, caso de no existir, angustia) puede quedar amparado por el derecho a la libertad religiosa. Pero mientras que una adaptación de las tradiciones en las que el sufrimiento animal va unido a su naturaleza es imposible sin desnaturalizar la tradición, cuando los fines del ritual no entrañan un sufrimiento necesariamente, sí existe un margen de adaptación. En las formas rituales de sacrificio alimentario que estudiamos, el previo aturdimiento (posible en la Halal, no así en la Kosher) no obligaría a incumplir un mandato religioso necesario para los fines del ritual, porque el ritual era la mejor técnica de su momento para no causar sufrimiento innecesario, y el resto de elementos podrían conservarse.

El considerando 18 vincula la excepción religiosa de la obligación de aturdir a la voluntad de respetar la libertad religiosa, conforme al artículo 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Y el considerando 20 establece que “Medir la ausencia de consciencia y sensibilidad de un animal es una operación compleja que debe efectuarse siguiendo métodos reconocidos desde un punto de vista científico”. Como veremos a continuación, el problema científico es

que los métodos Kosher y Halal incrementan significativamente el sufrimiento respecto de un sacrificio con aturdimiento, siendo este hecho mensurable. El considerando 21, en síntesis, identifica la sensibilidad de un animal con su capacidad para sentir dolor, y la insensibilidad con la carencia de reflejos o reacciones ante estímulos como el sonido, el olor, la luz o el contacto físico.

4. RITOS KOSHER Y HALAL

4.1. PRÁCTICA DE LOS RITOS.

La profesora Roberta Barrasso (et al) firmó en 2020 un artículo¹⁰⁸ clave para entender la vinculación de los ritos Kosher y Halal con el sufrimiento animal. Ella y su equipo midieron los niveles de cortisol (vinculado al estrés), y otros parámetros indicativos del estrés animal, en animales sacrificados por el método Halal, comparando los niveles finales con los del mismo animal en reposo y con los de animales sacrificados con aturdimiento previo. Las conclusiones fueron poco sorprendentes: los niveles eran muy superiores en el sacrificio ritual. Los terneros sacrificados con aturdimiento pasaron de un nivel de cortisol en sangre de $4,06 \pm 1,94$ y $43,72 \pm 12,09$ nmol/L. En los terneros sacrificados ritualmente se midieron niveles medios de $3,26 \pm 1,01$ y $88,81 \pm 41,02$ nmol/L. No se midieron sacrificios realizados por el método Kosher, aunque se cita el trabajo de Bozzo et al.(2018), que realizó mediciones con resultados similares, si bien el incremento durante el ritual Kosher es menor¹⁰⁹.

Ambos métodos tienen en común un componente religioso y una intención original de no causar sufrimiento innecesario al animal. El rito Kosher es más restrictivo que el Halal, aunque esencialmente en ambos se corta el cuello del animal con un cuchillo. En el rito Halal, la persona que realiza el sacrificio no tiene por qué ser musulmán, y si un matarife

¹⁰⁸ Evaluation of the animal welfare during religious slaughtering. Ital J Food Safety [Internet]. 2020 Apr. 1

¹⁰⁹ Bozzo G, Barrasso R, Marchetti P, Roma R, Samoilis G, Tantillo G, Ceci E, 2018. Analysis of stress indicators for evaluation of animal welfare and meat quality in traditional and Jewish slaughtering. Animals 8:43

musulmán no esta presente es admisible que lo haga uno judío o cristiano (nunca de otras religiones). Pronunciará el nombre de Alá a lo largo del ritual, el requisito de la “*Tasmiyyah*”. La muerte se da al animal mediante un solo movimiento de cuchillo, que debe realizarse de frente al animal y no producir una decapitación concreta. Se hace una incisión bajo la glotis y se cortan esófago y traquea. Dadas estas condiciones, es necesario que el animal se encuentre sujeto suficientemente en la zona de cabeza y cuello. Los procedimientos se encuentran descritos con detalle en Rahman (2017)¹¹⁰, Fuseini et al(2016)¹¹¹ y Riaz (2004)¹¹², todos ellos citados por Barrasso et al.

La norma judía que establece el método de sacrificio es la Shechitáh, que si es observada resultará en carne Kosher. Es un método más restrictivo que el Halal, pero similar. Se basa en un corte en el cuello del animal con un cuchillo llamado *chalef*, que se practica con un movimiento de atrás a adelante (Rosen et al, 2004)¹¹³, a fin de que el animal no sienta dolor. Se produce una rápida pérdida de sangre y, según se mantiene, una bajada de la presión sanguínea tan súbita que el animal pierde la consciencia. La carne debe quedar purificada de sangre.

Hay que tener en cuenta que en el rito Halal se permite el previo aturdimiento, aunque hay una preferencia por su ausencia. El aturdimiento previo debe ser reversible, y también se permite el aturdimiento posterior al corte, que evitaría cierto grado de sufrimiento. En el caso Kosher no es admisible el aturdimiento en ningún caso. En España ambas formas de sacrificio permiten el acceso a certificaciones de la carne, de gran importancia económica. A este respecto, Silvia Zanini (2019)¹¹⁴

¹¹⁰ Rahman SA, 2017. Religion and animal welfare - An Islamic perspective. Animals 7-11

¹¹¹ Fuseini A, Knowles TG, Hadley PJ, Wotton SB, 2016. Halal stunning and slaughter: Criteria for the assessment of dead animals. Meat Sci 119:132-7.

¹¹² Riaz MN, Chaudry MM, 2004. Halal food production. Boca Raton, FL: CRC Press (Publication)

¹¹³ Rosen SD, 2004. Physiological insights into Shechitáh. Faculty of Medicine, Imperial College, London. Vet Rec 154:759-65

¹¹⁴ Zanini, S., El sacrificio sin aturdimiento previo no respeta suficientemente el bienestar de los animales: no a la etiqueta ecológica. Comentario de la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2019 en el asunto C-497/17, dA. Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies) 10/2 (2019) - DOI <https://doi.org/10.5565/rev/da.432>

ha llamado la atención sobre la posibilidad de que ciertas certificaciones sean incompatibles con estos sacrificios, como la etiqueta ecológica, por no ser el sufrimiento animal “el mínimo posible”. Son fáciles de imaginar, también, las implicaciones económicas a efectos de turismo, gastronomía y exportación de carne.

Pero hay que insistir en un punto fundamental: el sufrimiento animal es indeseable en ambas religiones.

4.2. RECEPCIÓN DE LOS RITOS EN ESPAÑA

Rafael Valencia Candalija (2019)¹¹⁵ ha estudiado la prohibición en Bélgica¹¹⁶ del rito Kosher. Para él, la prohibición podría estar en contra de lo previsto en el Reglamento 1099-2009. Es cierto que el reglamento permite diferentes desarrollos por los miembros, pero en su opinión una prohibición absoluta podría contravenir el art. 4.4, cuyo literal inequívocamente establece la excepción religiosa con la única condición de que se realice el sacrificio en mataderos. En su opinión, la clave podría estar (con comentario de la sentencia del TJUE de 29 de mayo de 2018¹¹⁷) en si el ritual de sacrificio se trata de un acto de culto, y en ese caso merecedor de amparo conforme al art. 10 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Esta prohibición absoluta no se ha planteado en España, en la que los problemas parecen ser más de falta de desarrollo reglamentario y posibles conflictos en el momento de exigir opciones Halal o Kosher en instituciones públicas.

Para Daniel Romero Campoy¹¹⁸ apunta a la diversidad de las comunidades religiosas sobre la necesidad de aturdimiento. Teniendo en cuenta que ambas religiones rechazan el sufrimiento animal, y que “la esencia

¹¹⁵ Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XXXV (2019)

¹¹⁶ Prohibición posteriormente confirmada por el TJUE.

¹¹⁷ Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen, VZW y otros contra Vlaams Gewest

¹¹⁸ Romero Campoy, R., Pluralismo cultural y la cuestión animal: tres casos de conflicto, dA. Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies) 12/2 (2021). - DOI <https://doi.org/10.5565/rev/da.560>

de estos rituales viene dada por el respeto a la vida y no causar sufrimiento innecesario”, aboga por una modulación de los rituales; si bien señala la abolición completa vulneraría la libertad religiosa.

La profesora Vidal Gallardo (2023)¹¹⁹ estudia, como Valencia Candalija, la jurisprudencia europea sobre la cuestión. Es muy elocuente su análisis de las distintas posturas dentro del Islam, con cita de los estándares generales del sacrificio Halal establecidos por la Organización de Países Islámicos. Debe atenderse en todo momento al bienestar del animal y no torturarlo, y en el momento del sacrificio debe estar vivo. Existe, como se ha anticipado, cierto grado de admisión del aturdimiento, aunque hay opiniones completamente contrarias a ello dentro del Islam. Como recuerda Vidal Gallardo, no todos los requisitos tradicionales del rito son conformes al derecho europeo, de modo que, por ejemplo, se encuentra prohibido el de que se proceda al sacrificio después de haber sido colgado el animal. Es crítica especialmente con la falta de regulación específica en España, donde un proyecto de Real Decreto de 2010 no llegó a entrar en vigor, siendo problemático este vacío legal y el posible conflicto de competencia entre autonomías e incluso municipios. Concluye finalmente que si bien está clara la dimensión de libertad religiosa, esta podría verse limitada o al menos condicionada por motivos de interés general de la población y la tutela que el ordenamiento otorga a los animales.

Frente a las anteriores posturas, más proclives a la limitación o moderación (e incluso a favor de una prohibición absoluta) Liñán García (2017)¹²⁰ mantiene que el cumplimiento de las prescripciones alimentarias forma parte del contenido esencial del derecho a la libertad religiosa, tanto en su dimensión individual como colectiva. La eliminación de obstáculos para el ejercicio de esta libertad, razona, es una obligación de los poderes públicos, y en última instancia una vía de integración democrática, que permite preservar la identidad cultural. Es muy interesante su advertencia sobre la posible existencia de un derecho subjetivo frente a las instituciones públicas en esta materia, si bien se

¹¹⁹ Laicidad y libertades núm. 22 - 2023. Págs. 199 a 236

¹²⁰ Estudios Constitucionales, Año 15, No 2 357 2017, pp. 331-364

remite, consciente de las dificultades de cumplimiento, a la técnica del acomodo razonable.

Parejo Guzmán (2018)¹²¹ propone también la aplicación de la técnica del acomodo razonable para resolver la aplicación de la excepción religiosa en instituciones públicas especialmente afectadas, en potencia, como la sanidad, los centros penitenciarios y los centros escolares.

5.-RITO, TRADICIÓN Y SÍMBOLO

Al margen del acomodo jurídico, creo que late en este caso un problema de mayor calado, consistente en que la regulación de una misma cuestión no es homogénea, creándose expresamente asimetrías entre lo considerado mayoritariamente como idóneo o deseable en el momento actual y lo permitido a una minoría atendiendo a una condición particular de la misma. Naturalmente el fenómeno es ordinario y previsto en Derecho: precisamente los derechos protegen a la minoría, en estos casos, frente a lo mayoritario. El fenómeno más profundo no es esta desigualdad, sino la posible tendencia a una ley personal, y distintos grados de rigidez de los juicios morales según se trate de la tradición mayoritaria o de la tradición recibida. En este caso, hay una regulación conforme a criterios científicos modernos, posiblemente con la mayor mayoría moral; contraria al sufrimiento animal innecesario en cuanto ser sintiente. Esta regulación queda exceptuada por una circunstancia religiosa, es decir, no racional, o al menos no de la misma naturaleza (no tiene por qué tenerla) que el fundamento de la regulación mayoritaria. No causar sufrimiento a un ser sintiente se configura como algo próximo a un principio (en sentido dworkiniano), al implicar una postura moral, y de hecho refleja una evolución moral concreta en la que se mejora el estatus de los animales. Admitir una excepción proveniente de un juicio moral distinto implica incorporar al *ethos* un elemento extemporáneo.

¹²¹ 'Ilu. Revista de Ciencias de Las Religiones 23:191-216 (2018)

Galgut (2019)¹²² entiende que los animales tienen estatus moral y que no pueden ser dañados sin un buen motivo, y que las prácticas que dañan a los animales no son moralmente defendibles. Mantiene que los rituales son simbólicos y que las culturas son perfectamente capaces de adaptarse y cambiar. No se aceptaría, ejemplifica, un sacrificio humano. En el caso del sacrificio ritual de animales podría argumentarse, como hace Metz (2017), que su larga tradición lo dota de una especial protección. ¿Pero es cierto? La mayoría de las tradiciones decaen cuando devienen incompatibles con la moral del momento. Su simbolismo no tiene que desaparecer, pero es posible la adaptación. Por ejemplo, en la India se viene sustituyendo el sacrificio animal de algunas celebraciones por la donación de sangre, como en el caso del festival Kali Puja, en el que se instalan carpas al efecto.

Tampoco parece que el poder de integración de abstenerse de juicios morales sobre la tradición recibida sea tan poderoso. Parafraseando a Mary Midgley¹²³, la sociedad puede ser multicultural, pero es una: si es posible un juicio moral sobre la propia cultura, debe serlo sobre la cultura, o los elementos culturales, que se asimilan. Puede que el progreso del que habla el profesor Javier De Lucas exija este tipo de juicios y adaptaciones.

6. CONCLUSIONES

La normativa comunitaria y la española que la desarrolla prevén una excepción por motivos religiosos a la obligación de aturdimiento previo en el sacrificio animal. Esta obligación no existe en el sacrificio realizado por los ritos Halal y Kosher. Se crea una asimetría basada en una característica personal, las creencias religiosas, protegidas por el derecho a la libertad religiosa y de culto. Sin embargo la postura mayoritaria, legal y social, es la de incrementar el bienestar animal siempre que sea posible, en atención a su sintiencia.

¹²² Elisa Galgut; A Critique of the Cultural Defense of Animal Cruelty. *Journal of Animal Ethics* 1 October 2019; 9 (2): 184–198. doi: <https://doi.org/10.5406/janimaethics.9.2.0184>

¹²³ Midgley, Mary. Trying out one's new sword. *En heart and Mind*, 1981.

La contradicción moral es meramente aparente, por cuanto ninguna de las religiones defiende un sufrimiento animal innecesario. El rito como acto de culto en sí, por tanto, podría actualizarse en este punto; subsistiendo los demás requisitos y pudiendo en ese caso darse amparo en el ámbito público. Los requisitos que devienen incompatibles pueden sustituirse por otros de similar valor simbólico, preservando en la medida de lo posible las tradiciones, pero adaptándolas. El relativismo moral de la mayoría, en fin, podría ahogar las reivindicaciones internas de los fieles de una religión que sí están a favor de la adaptación, preservando las tradiciones en su versión más arcaica sin verdadero apoyo general de las comunidades que las practican.

7. AGRADECIMIENTOS

Es obligado mi agradecimiento a los Profesores José J. Albert Márquez y José Luis Llaquet de Entrambasaguas, por su ánimo tan incondicional como injustificado.

8. CLÁUSULA SÍSIFO

Este artículo ha sido redactado casi íntegramente cuatro veces, no por necesarias revisiones, sino por catástrofes informáticas sucesivas y una importante resistencia personal del autor a aprender de las mismas. Suele ser engañosa la calidad de la versión que se pierde, pero en este caso es un hecho cierto. Un hecho tres veces cierto.

Si la filosofía del derecho es el acompañamiento de Sísifo no como castigo, sino como gozo, trabajar en ella consistiría en llevar la roca hasta las proximidades de la cima, empujarla al menos un centímetro más, y dejarse caer con ella hasta el llano para volver a empezar. En este caso el ejercicio no ha avanzado nada, y su escritura ha cambiado, cada vez, finura por obstinación. *Vincit qui patitur.*

9. REFERENCIAS

- Andreas Nieder, A., Wagener, L., Rinnert, P., & Nieder, A. (2020). A neural correlate of sensory consciousness in a corvid bird. *Science*, 369, 1626–1629. <https://doi.org/10.1126/science.abbl447>
- Andrews, K., Birch, J., Sebo, J., & Sims, T. (2024). Background to the New York Declaration on Animal Consciousness. <https://sites.google.com/nyu.edu/nydeclaration/declaration>
- Ansuátegui Roig, Javier (2024) Derechos de los animales. Un desafío para el Derecho, la moral y la política. (2024). *Derechos y Libertades*, 50(Época II), 75–83.
- Anthoney, N., Tainton-Heap, L., Luong, H., Notaras, E., Kewin, A. B., Zhao, Q., ... van Swinderen, B. (2023). Experimentally induced active and quiet sleep engage non-overlapping transcriptional programs in *Drosophila*. *Elife*, 12, RP88198.
- Barr, S., & Elwood, R. W. (2024). Trade-offs between avoidance of noxious electric shock and avoidance of bright light in shore crabs are consistent with predictions of pain. *Animals*, 14(5), 770.
- Barrasso, R., Bozzo, G., Marchetti, P., Roma, R., Samoilis, G., Tantillo, G., & Ceci, E. (2020). Evaluation of the animal welfare during religious slaughtering. *Italian Journal of Food Safety*.
- Billard, P., Clayton, N. S., & Jozet-Alves, C. (2020). Cuttlefish retrieve whether they smelt or saw a previously encountered item. *Scientific Reports*, 10(1), 5413.
- Bozzo, G., Barrasso, R., Marchetti, P., Roma, R., Samoilis, G., Tantillo, G., & Ceci, E. (2018). Analysis of stress indicators for evaluation of animal welfare and meat quality in traditional and Jewish slaughtering. *Animals*, 8, 43.
- Crespo Santiago, V. (2019). *AFD*, XXXV, 245–290.
- Crook, R. J. (2021). Behavioral and neurophysiological evidence suggests affective pain experience in octopus. *iScience*, 24(3), 102229. <https://doi.org/10.1016/j.isci.2021.102229>
- De Lucas, J. (2023). Sobre las exigencias de la Filosofía del Derecho como tarea de la razón práctica. *AFD*, XXXIX, 17–36.
- Elisa Galgut, E. (2019). A critique of the cultural defense of animal cruelty. *Journal of Animal Ethics*, 9(2), 184–198. <https://doi.org/10.5406/janimalethics.9.2.0184>

- Fossat, P., Bacqué-Cazenave, J., De Deurwaerdère, P., Cattaert, D., & Delbecque, J. P. (2015). Serotonin, but not dopamine, controls the stress response and anxiety-like behavior in the crayfish *Procambarus clarkii*. *Journal of Experimental Biology*, 218, 2745–2752.
- Franks, B., Gaffney, L. P., Graham, C., & Weary, D. M. (2023). Curiosity in zebrafish (*Danio rerio*)? Behavioral responses to 30 novel objects. *Frontiers in Veterinary Science*, 9, 1062420.
- Freiburger, T., Miller, N., & Skinner, M. (2024). Olfactory self-recognition in two species of snake. *Proceedings of the Royal Society B*, 291, 20240125.
- Fuseini, A., Knowles, T. G., Hadley, P. J., & Wotton, S. B. (2016). Halal stunning and slaughter: Criteria for the assessment of dead animals. *Meat Science*, 119, 132–137.
- Galpayage Dona, H. S., Solvi, C., Kowalewska, A., Mäkelä, K., MaBouDi, H., & Chittka, L. (2022). Do bumble bees play? *Animal Behaviour*, 194, 239–251.
- Liñán García, Á. (2017). *Estudios Constitucionales*, 15(2), 331–364.
- Midgley, M. (1981). Trying out one's new sword. *En Heart and Mind*.
- Parejo Guzmán, M. J. (2018). Ílu. *Revista de Ciencias de las Religiones*, 23, 191–216.
- Rahman, S. A. (2017). Religion and animal welfare: An Islamic perspective. *Animals*, 7, 1–11.
- Riaz, M. N., & Chaudry, M. M. (2004). *Halal food production*. CRC Press.
- Romero Campoy, D. (2021). Pluralismo cultural y la cuestión animal: tres casos de conflicto. *Derecho Animal*, 12(2). <https://doi.org/10.5565/rev/da.560>
- Rosen, S. D. (2004). Physiological insights into Shechitah. *Veterinary Record*, 154, 759–765.
- Savater, Fernando. *The Objective*. (2022). Ética del carnívoro. <https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2022-11-20/etica-carnivoro-animales>
- Valencia Candalija, R. (2019). *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXXV.
- Valencia Rincón, Fernanda (2020). *Icade. Revista de la Facultad de Derecho*. (2020). N° 109, 1–15. <https://doi.org/10.14422/icafe.il09.y2020.005>
- Vidal Gallardo, M. (2023). Laicidad y libertades, (22), 199–236.
- Zanini, S. (2019). El sacrificio sin aturdimiento previo no respeta suficientemente el bienestar de los animales: no a la etiqueta ecológica. Comentario a la STJUE de 26 de febrero de 2019, asunto C-497/17. *Derecho Animal*, 10(2). <https://doi.org/10.5565/rev/da.432>

LOS DEBATES EN LA DÉCADA DE 1970 ACERCA DE LA SEGREGACIÓN ARQUITECTÓNICA ENTRE LA MEZQUITA Y LA CATEDRAL DE CÓRDOBA. ¿RESTAURACIÓN DE LA INTEGRIDAD Y PUREZA ORIGINARIAS O CONSERVACIÓN DE SUPERPOSICIONES CULTURALES?

JOSÉ LUIS LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS
Universidad Loyola Andalucía

INTRODUCCIÓN

Este trabajo¹²⁴ pretende exponer un tema apenas investigado y conocido. El tardo-franquismo, al inicio de la década de los 70, fue una época convulsa. A nivel internacional, la guerra del Vietnam dio paso al conflicto árabe-israelí y a la guerra del Yom Kipur de 1973, con un encarecimiento del precio del petróleo que provocó una crisis energética mundial, una recesión económica en Occidente y un empoderamiento de los países árabes y del islam más conservador. La Iglesia católica, por su parte, procuraba asimilar e implementar la renovación del Concilio Vaticano II, provocando, por igual, entusiasmo y desconcierto entre sacerdotes y feligreses, a la par que se abría al ecumenismo

¹²⁴ Este trabajo se enmarca en el Proyecto “Asimetrías en el régimen financiero, patrimonial y de la seguridad social de las confesiones religiosas / *Asymmetries in the financial, patrimonial and social security regime of religious confessions*”, PID2023-147184NB-I00. IP A. Torres Gutiérrez y Ó. Celador Angón. Financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por “FEDER/UE. Este estudio es un avance de los resultados de mi investigación que tiene en cuenta las *Actas de las Sesiones Ordinarias de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando* (=RABASF), no trabajadas anteriormente. Agradezco a Rafael de La-Hoz Castanys (=RdL-HC) su disponibilidad para dejarse entrevistar y el haberme aportado información y comentarios valiosos para este trabajo. No ha sido posible consultar los fondos archivísticos del Cabildo catedralicio de Córdoba, con embargo de 75 años para su consulta.

cristiano y al diálogo interreligioso con los musulmanes, no sin oposición interna de los católicos más tradicionales. En España, ante el deterioro físico del General Franco -con párkinson galopante y con una tromboflebitis en julio de 1974-, las distintas familias políticas pugnan por hacerse con el poder, liderando el futuro del país, más aún tras la muerte de Franco, en noviembre de 1975.

En este contexto internacional, eclesial y nacional, la ciudad de Córdoba, durante la década de los setenta, fue epicentro de varios acontecimientos interrelacionados entre sí que trascendieron lo meramente religioso. En primer lugar, el objeto de esta investigación, es decir, el debate que tuvo lugar entre 1972-1973 acerca de la necesidad o no de segregar el crucero renacentista católico de la Mezquita de Córdoba. A su vez, esta cuestión se relaciona con otras dos coetáneas: la primera también tuvo como protagonista al arquitecto Rafael de La-Hoz Arderius¹²⁵ -a la sazón director general de Arquitectura (=DtorGA) del Ministerio de la Vivienda-, y se refiere a su empeño por instalar una celosía que facilitara la entrada de luz en el muro que cerraba la Mezquita¹²⁶; la segunda, promovida en paralelo

¹²⁵ Han estudiado la obra arquitectónica de La-Hoz: F. Daroca Bruño (*Córdoba 1950. Rafael de La-Hoz como motor de la modernidad*, Tesis doctoral, Sevilla, 2017, 378); M. Nieto Cumplido (*La Mezquita-Catedral de Córdoba y el ICOMOS*, Córdoba, 1976, 37), J.I. Casar Pinazo (*Anotaciones al artículo 'Datos para la restauración de la Mezquita de Córdoba'. Rafael Castellón y Martínez de Arizala, Papeles del Portal*, 2 (noviembre 2004) 28-32), y, más recientemente, M.M. Moreno ("Protocolo seguido en la inclusión de la Mezquita-Catedral de Córdoba en la lista del patrimonio mundial", *Ámbitos*, 34 (2015) 89-98), S. Herrero Romero (*Teoría y práctica de la restauración de la mezquita-catedral de Córdoba durante el siglo XX*, Tesis doctoral, 2016; ID., "De lo original a lo auténtico. La restauración de la Mezquita-Catedral de Córdoba durante el s. XX", *Studia cordubensia: revista de teología...*, 11 (2018) 225-250) y la arquitecta norteamericana, Michelle Lamprakos, quien ha publicado -en documentados y excelentes estudios-, la génesis y desarrollo del proyecto de segregación de la Catedral (*Recuperar la Mezquita Mayor de Córdoba: Historia de una idea*; ID., *Arquitectura, memoria y futuro. La Mezquita-catedral de Córdoba*) y ha anunciado una completa monografía para el 2026.

¹²⁶ Sin solicitar autorización y sin consulta previa, La-Hoz informó al Cabildo que la Dirección General de Arquitectura (=DGA) procedería a aperturar los arcos instalando celosías, como así hizo entre marzo y noviembre de 1972. En 2017 el Cabildo las retiró para abrir una segunda puerta de acceso en el muro norte del edificio, facilitando el paso de las procesiones de Semana Santa. Esta decisión capitular molestó a las plataformas cívicas de la ciudad y el asunto acabó judicializándose, con resolución que exigió la reposición de la celosía original. Este mes de noviembre de 2025 el Cabildo ha manifestado su intención de abrir completamente, a finales de 2026, toda la fachada del templo al patio de la Mezquita -como estuvo en tiempos musulmanes-, para ganar luminosidad.

por el Ayuntamiento cordobés, inició en aquellos años los contactos con el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (=ICOMOS)¹²⁷ de la UNESCO, para obtener la declaración de ‘Monumento Internacional’, en un proceso que desembocó, años después, en la declaración de la Mezquita-Catedral como Monumento Patrimonio de la Humanidad (1984)¹²⁸. Por último, inmediatamente después de los ya mencionados, tuvieron lugar en Córdoba dos Encuentros islamo-cristianos, en 1974 y en 1977¹²⁹.

Los protagonistas de dichos acontecimientos fueron similares y todos ellos confluyeron en la Mezquita-Catedral¹³⁰, en cuanto a su arquitectura y a su uso religioso. Aunque la prensa -divulgativa y especializada-, y el sector más cultivado de la población siguieron con interés y preocupación los debates y la evolución de estos eventos, la mayor parte de los cordobeses se mantuvo al margen, por desconocimiento o desinterés.

En su momento, no todos esos temas se cerraron de forma adecuada¹³¹. Prueba del efecto *boomerang* de la complejidad de los asuntos y de los debates y resoluciones de aquellos años son los muchos frentes que

¹²⁷ Cfr. Abona, *Informe final. Proyecto: ‘Servicio de tratamiento archivístico del fondo documental del Comité Nacional Español de ICOMOS’*, Madrid, 2022, 97.

¹²⁸ Cfr. M.M. Moreno Álvarez, a.c., 89-98.

¹²⁹ Analizo estos Encuentros en varios foros (en junio de 2025, en el II Congreso de la AEHRC en Vigo/Santiago, y lo haré en el V Congreso de PLURIEL, en febrero de 2026, en Córdoba) y en publicaciones que están en curso. En estos Encuentros, por primera vez desde 1236 -con excepción de puntuales visitas oficiales de dignatarios musulmanes extranjeros-, el Cabildo autorizó que un imán pronunciase la *jutba* en la Mezquita. Véase J.L. Llaquet, *Iniciativas de encuentro islamo-cristianas en la Córdoba actual*, en J. García-G. Lora (coords.), *Los mozárabes. Pasado, presente y futuro de las comunidades cristianas bajo dominio islámico*, Córdoba, 2023, 553-568.

¹³⁰ El Cabildo catedralicio registró los nombres “Santa Iglesia Catedral de Córdoba” (2006), “Mezquita de Córdoba” (2012) y “Conjunto Monumental Mezquita-Catedral de Córdoba” (2015). Al Cabildo le compete conservar y administrar los bienes de la Mezquita y del propio Cabildo y responder a las consultas propuestas por el Obispo; cuenta con Comisiones de diálogo interreligioso, de patrimonio histórico-artístico y un Plan de gestión del Monumento. En este trabajo empleo indistintamente los nombres de Mezquita-Catedral, Mezquita, Gran Mezquita Aljama o Catedral de Córdoba.

¹³¹ Lamprakos escribe que “cabría esperar que con la transición a la democracia y la libertad de religión, habría una nueva apertura al pasado islámico en Córdoba. Pero de hecho ha ocurrido lo contrario. Hemos presenciado una nueva ola de “cristianización” en la Mezquita, ya que las autoridades de la Iglesia han tratado de minimizar, desacreditar e incluso negar el pasado islámico”. M. Lamprakos, “Arquitectura, memoria y futuro...”, *Quintana*, 17 (2018), 52.

permanecen abiertos al no encontrarse encajes adecuados y definitivos. Hoy día, además, lo relativo a la Mezquita tiene repercusión mediática -tecnológica y globalizada-, y al debate se ha incorporado la sociedad civil cordobesa, organizada en plataformas y colectivos cívicos polarizados. Con argumentos históricos, técnicos, cívicos, religiosos, políticos, económicos o jurídicos se quiere -entre otras cuestiones-, legitimar o deslegitimar, por un lado, quien ostente la titularidad del bien, su gestión y su inmatriculación registral¹³² y, por otro, el uso compartido de los espacios -que permitan el rezo musulmán en el interior del templo¹³³-, o incluso su desacralización para reconvertirlo en museo.

Siendo válidas y legítimas las opiniones opuestas, no es fácil predecir el desenlace futuro, en el que deberá sopesarse no tanto la prevalencia de derechos cuanto la confluencia de consensos y de intereses compartidos, dando voz a la ciudadanía y buscando el bien común, con un discernimiento que considere si en los tiempos venideros convendrá privilegiar el monopolio del culto o favorecer el diálogo y encuentro inter-religiosos con cesiones concretas, aunque no existan contrapartidas o reciprocidades mutuas¹³⁴.

¹³² Con interpretaciones opuestas, <https://www.diocesisdecordoba.com/noticias/el-cabildo-celebra-que-el-gobierno-reconozca-que-cumple-la-ley-al-inmatricular-la-mezquita-catedral> y <https://laicismo.org/etiqueta/mezquita-de-cordoba> Cfr. A.M. Rodríguez Ramos, “Claves jurídicas e históricas de las inmatriculaciones de la iglesia católica”, *Arte, arqueología e historia*, 26 (2019), 293-312 y M.J. Agudo Zamora, “La inmatriculación de la Mezquita-Catedral de Córdoba: tutela del patrimonio y relevancia constitucional”, *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, 63/2 (2015) 15-45; en contra, J. Fernández-Miranda (dir.), *Estudio histórico y jurídico sobre la titularidad de la mezquita-catedral de Córdoba*, Madrid, 2019, 292 y J.A. Nieva, *Marco jurídico de la Mezquita-Catedral de Córdoba. Titularidad, gestión y uso cultural y cultural*, Madrid, 2022, 414.

¹³³ Mansur Escudero -presidente de la Junta Islámica, con sede en Córdoba-, intentó infructuosamente en 2006 realizar el *salat* en el templo. Tanto el Cabildo catedralicio como los últimos Obispos (Infantes, Martínez Fernández, Asenjo y Fernández González) se han opuesto con contundencia al rezo musulmán en la Mezquita.

¹³⁴ Ante la pregunta formulada en agosto de 2025 por el Grupo parlamentario ‘Sumar’, el Gobierno español respondió por escrito el 16 de octubre afirmando que “no existen antecedentes que permitan cuestionar la actual titularidad registral [católica] del inmueble”. Por cortesía académica, en octubre de 2025, la Biblioteca Apostólica Vaticana habilitó un espacio para que los investigadores musulmanes pudiesen orar en el corazón del catolicismo (https://www.eldebate.com/religion/vaticano/20251021/vaticano-desmiente-haber-abierto-sala-oracion-musulmanes-biblioteca-apostolica_346798.html). El 27 de noviembre, el Papa León XIV, en su reciente visita a la Mezquita Azul de Estambul, declinó orar en su interior, a

La integración histórica de elementos arquitectónicos musulmanes y cristianos

El Conjunto Monumental Mezquita-Catedral de Córdoba integra diferentes elementos pertenecientes a diversas culturas¹³⁵, que van desde mediados del siglo VI (con la existencia de una posible Basílica visigótica consagrada al mártir San Vicente¹³⁶), hasta la Sede catedralicia en el presente, siendo las más importantes la Mezquita Aljama fundacional de Abderramán I (786-788) -con el alminar primitivo de Hixem I (788)-, continuada con las ampliaciones musulmanas que hicieron Abderramán II (833-848), el nuevo alminar de Abderramán III (951-952), la 2ª ampliación de Alhakén II (962-966) y la 3ª ampliación de Almanzor (991-994).

Tras la definitiva conquista cristiana de la ciudad por el rey castellano Fernando III (1236), la Mezquita se dedicó como templo católico y, poco después, sede catedralicia. Por orden del rey Carlos I y del obispo Alonso Manrique, en 1523 se derribaron las naves centrales de la Mezquita¹³⁷, con la oposición del corregidor Luis de la Cerda, quien en un *Bando* amenazó de muerte a quien participara en la construcción de la Catedral dentro de la Mezquita. Entre los siglos XVI y XVIII se acentuaron las intervenciones arquitectónicas en diversos espacios de la Catedral para adaptarla al culto católico (Capilla Real, nave gótica, crucero, campanario, patio de los naranjos, cúpula del crucero y bóveda del coro, retablo mayor, sillería del coro).

En los siglos XIX y XX se tomó conciencia del legado andalusí y de la joya arquitectónica del Conjunto Monumental, en un proceso de “reislamización”. Patricio Furriel restauró los mosaicos del *mihrab* en

diferencia de lo que anteriormente hicieron Benedicto XVI (2006) y Francisco (2014) (https://www.diariodesevilla.es/sociedad/leon-xiv-entro-mezquita-azul_0_2005340997.html).

¹³⁵ <https://mezquita-catedraldecordoba.es/descubre-el-monumento/el-edificio/>

¹³⁶ Los escasos restos que se conservan han dado lugar, en este último siglo, a interpretaciones opuestas entre los arqueólogos (Félix Hernández, Susana Calvo, Pedro F. Marfil, Fernando Arce).

¹³⁷ A. González Capitel, La Catedral de Córdoba: “Transformación cristiana de la mezquita”, *Arquitectura*, 256 (1959) 37-46; <https://mezquita-catedraldecordoba.es/descubre-el-monumento/la-historia/>

1816 y Velázquez Bosco desmontó la bóveda barroca y los retablos de la capilla de Villaviciosa.

La Real Orden de 21 de noviembre de 1882 declaró a la Santa Iglesia Catedral de Córdoba Monumento Nacional histórico y artístico¹³⁸. En 1929 el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes incluyó la parte vieja de Córdoba¹³⁹ en el Tesoro Artístico Nacional. José María Rodríguez Cano¹⁴⁰ y Félix Hernández Giménez (1889-1975)¹⁴¹ dirigieron las excavaciones arqueológicas en el período republicano, permitiendo conocer mejor el espacio y las construcciones históricas.

El 9 de noviembre de 1984 la UNESCO declaró la Mezquita-Catedral de Córdoba como ‘Patrimonio de la Humanidad’, ampliando, 10 años después -en octubre de 1994-, dicha Declaración a todo el casco histórico. Finalmente, en 2014, la declaró ‘Bien de valor universal excepcional’. Aunque la Mezquita-Catedral sea católica y tenga un uso religioso, es un bien perteneciente a la humanidad entera.

Entre 1991 y 2014 se restauró la torre del antiguo alminar musulmán y, entre 2006 y 2009, los arquitectos conservadores Gabriel Ruiz y Gabriel Rebollo ejecutaron una amplia restauración en el interior del templo. Las intervenciones se han prolongado en la actualidad, a raíz del *Convenio* de 2006 con la Junta de Andalucía, con los proyectos de restauración de la *maqsura* y del *mihrab* y de la estructura dañada por el trágico incendio de agosto de 2025.

¹³⁸ *Gaceta de Madrid*, 27 de noviembre de 1882, CCXXL, núm. 331, Tomo IV.

¹³⁹ La totalidad del distrito oriental (Axequía) y de la antigua Medina islámica, al sur, que incluía principalmente el barrio de la Mezquita-Catedral. Los Planes Generales de Ordenación Urbana de 1958 y 1986 ampliaron el espacio protegido.

¹⁴⁰ S. Herrero Romero, “Rodríguez Cano y su intervención en la Mezquita-Catedral de Córdoba”, *E-RPH*, 16 (junio de 2015) 2-23.

¹⁴¹ Este longevo arquitecto, arqueólogo, urbanista, conservador y restaurador, de reconocido prestigio -le concedieron doctorados *honoris causa* en la Universidad Técnica Berlín y en la de Granada-, estuvo vinculado a la Catedral hasta su muerte. Cfr. ID., “Félix Hernández y la restauración de la mezquita-catedral de Córdoba”, *Archivo español de arte*, LXXXVIII/349 (enero-marzo de 2015) 1-18.

Antecedentes segregacionistas o de cambio de uso

Rafael Castejón afirma que “el origen del criterio restaurador [y segregacionista] es tan lejano como las mismas fechas en que se hicieron las mutilaciones... aunque no hay documentación fehaciente, la tradición señala que la Reina Católica censuró la reforma [católica, al igual que Carlos V]... De cuando en cuando, a través de los tiempos, las opiniones de tratadistas, literatos y viajeros renuevan el tema de discusión”¹⁴².

La Revista *Al-Mulk* -del Instituto de Estudios Califales de la Real Academia de Ciencias, Bellas letras y Nobles artes de Córdoba-, explicaba en 1960 que “ya en el año 1918, se agitó la idea de una Exposición Hispano africana que no hicieron posible los cambios políticos de nuestro país en aquellos días. El proyecto se agitó nuevamente en los tiempos de la II República española, con intervenciones parlamentarias en las que ya se apuntó la idea de construir en Córdoba una gran Catedral cristiana para dejar sin culto la Mezquita Aljama de universal renombre y dejarla como monumento turístico”¹⁴³.

Efectivamente, durante la II República española (1931-1939) hubo diversos intentos que no prosperaron tendentes a segregar los elementos arquitectónicos o a cambiar el uso del edificio. El 8 de noviembre de 1931 Antonio Acuña Caballar, diputado socialista por Melilla, solicitó en el Congreso al Ministro de Instrucción Pública que la Mezquita de Córdoba se convirtiese al culto musulmán. El 26 de mayo de 1936 el diputado de Izquierda Republicana, Antonio Jaén Morente, propuso la supresión del culto católico -aunque se mantuviese la ornamentación católica-, y que la Mezquita se convirtiera en un museo de arte islámico y en una biblioteca hispano-árabe, en paralelo a la Sinagoga cordobesa, reconvertida en un Centro de estudios talmúdicos¹⁴⁴.

¹⁴² R. Castejón, “Datos para la restauración de la Mezquita de Córdoba”, *Revista Arquitectura*, 177 (septiembre 1973) 7.

¹⁴³ “Una Exposición Hispano Islámica”, *Al-Mulk. Anuario de Estudios Arabistas. Suplemento al “Boletín de la Real Academia de Córdoba”*, 1 (1959-1960) 133.

¹⁴⁴ Cfr. para Acuña, Congreso de Diputados, Diario de Sesiones, 8 de diciembre de 1931, 87, 2878; para Jaén, A. Barragán, “Jaén Morente y la Mezquita de Córdoba”, *Córdoba*, 27 de septiembre de 2018: años antes, en 1932, este mismo diputado había solicitado que la Sinagoga de Córdoba se entregase a las comunidades sefarditas (Cfr. Congreso de Diputados, Diario de

Detrás de estas tres iniciativas parlamentarias probablemente subyacían los planteamientos arquitectónicos de quienes formaban parte del Grupo de artistas y técnicos españoles para el progreso de la arquitectura contemporánea (GATEPAC), fundado en 1930, cuyos integrantes buscaban un estilo arquitectónico más racional y funcional, como expusieron en la Revista *A.C. (Actividad Contemporánea)*¹⁴⁵, acorde con los principios de la *Carta de Atenas* (1931).

El bando de los sublevados de la Guerra Civil española (1936-1939) contó con el apoyo del visir rifeño y con una cantidad considerable de soldados musulmanes del Protectorado español de África. A pesar de que en los casi 40 años que duró su régimen, el General Franco impuso un sistema nacionalcatólico de simbiosis entre los intereses del Estado y los de la Iglesia católica, agradeció a los musulmanes¹⁴⁶ los favores debidos, como señuelo de su política exterior, encaminada a converger con los intereses de los países árabes y del Magreb.

La nueva Administración franquista reconstruyó muchos templos dañados por los combates y los bombardeos, aunque la Catedral de Córdoba no sufrió daños importantes ni estructurales, al ser conquistada por los nacionales tempranamente. Probablemente en los mentideros oficiales de los primeros años de la posguerra -e incluso en los siguientes decenios-, entre políticos y arquitectos se hablase informalmente de la posibilidad de segregar la Catedral de la Mezquita cordobesa, propuesta que parecía contar con el beneplácito del mismísimo Jefe de Estado¹⁴⁷.

Sesiones, 7 de julio de 1932, 196, 6803). Varios autores mencionan la iniciativa de 1931 de los parlamentarios Luis Codina y Manuel Padrós proponiendo al Ministerio de Instrucción Pública devolver la Mezquita a su estado original, convirtiéndola en un museo o, posiblemente, en un oratorio musulmán; sin embargo, tal propuesta no consta en la Base de datos de la Serie histórica del Diario de Sesiones del Congreso de Diputados (https://app.congreso.es/est_sesiones/).

¹⁴⁵ Cfr. AA.VV., *A.C. La Revista del G.A.T.E.P.A.C. 1931-1937*, Madrid, 2008, 283; J.I. del Cueto, *Arquitectos españoles exiliados en México*, México, 2019, 398.

¹⁴⁶ Franco contó en sus filas con alrededor de 75.000 soldados marroquíes. El régimen franquista financió la *haji* para que los musulmanes españoles pudiesen peregrinar a la Meca.

¹⁴⁷ No consta documentación primaria y fehaciente al respecto, y parece más bien un bulo, una estratagema interesada o, a lo sumo, una conversación informal sin mayor trascendencia. Diversos medios de comunicación e interlocutores manifiestan que Francisco Franco habría apoyado dicha segregación, como el Alcalde Alarcón, quien “desvela que Franco le pidió

En su *Relación* de 20 de noviembre a los académicos de San Fernando, Gabriel Alomar -a la sazón Vicepresidente del ICOMOS y contrario a la segregación-, les dice que “tengamos en cuenta que la idea de separar los dos monumentos, la mezquita y ‘el crucero’, no es la primera vez que se planteó, ya [se hizo anteriormente] siendo Director General de Bellas Artes el Marqués de Lozoya [entre 1939 y 1951] y se volverá plantear en el futuro periódicamente”¹⁴⁸. E insiste el 8 de enero de 1973: “no les quepa duda, que pasados unos años esta desafortunada iniciativa [de la segregación] volverá a plantearse. ‘La sociedad de consumo’ en que vivimos, entre otros muchos graves inconvenientes, tienen el de que hay medios económicos y hay medios técnicos para todo. Antes, la amenaza contra los monumentos venía de que no había dinero para conservarlos; hoy, la amenaza viene de que hay demasiado dinero para destruirlos”¹⁴⁹. Según testimonio escrito de RdL-HC, “puede que Franco

personalmente en una de sus recientes visitas [de los años 70] a Córdoba, que ‘se prestase [a la Mezquita] la atención máxima en su conservación como monumento único’ (A. Moreno, “Cuando el Estado quería extirpar la Catedral de la Mezquita de Córdoba”, *Cordópolis*, 17 de diciembre de 2023). Cirarda afirma en sus *Recuerdos* que La-Hoz le refirió el interés manifestado por Franco: “no tengo ninguna duda -afirma RdL-HC-, que [mi padre] no mentía si le dijo a Cirarda que Franco no se opondría... una vez le comunicara al Caudillo la petición de la Unesco que, como sabemos, nunca llegó a realizarse” (RdL-HC, Testimonio escrito, email de 8 de diciembre de 2025). Lo cierto es que La-Hoz, siendo DtorGA, se entrevistó en dos ocasiones con Franco y en ninguna le mencionó el proyecto segregacionista que tenía en mente, “haberlo hecho, habría sido tan imprudente como contradictorio con su estrategia” (RdL-HC).

¹⁴⁸ RABASF, *Acta de la Sesión Ordinaria de 20 de noviembre de 1972*, fol. 626. Sorprende el profetismo de Alomar quien -a pesar de oponerse a la desmembración del crucero-, reconoce que esta cuestión será un tema recurrente en el futuro. El IX Marqués de Lozoya, Juan de Contreras y López de Ayala (1893-1978), fue catedrático, historiador y crítico de arte. Diputado en las Cortes por Segovia en 1933 y 1936, procurador en las Cortes franquistas y consejero del Reino. Director general de Bellas Artes (1939-1951) y de la Academia Española de Roma (1952-1957), del Instituto de España (1964-1972) y de la RABASF (1972-1977). El Marqués de Lozoya no asistió a la Sesión de la Real Academia del 20 de noviembre de 1972 -en la que intervino como invitado el Sr. Alomar-, por asistir a un homenaje que le hicieron en otro lugar (cfr. *Ibid.*, 614), por lo que no pudo confirmar la información de Alomar; en todo caso, resultaría improbable que realizase tales afirmaciones -que llevaba escritas para leerlas, como se desprende del tenor del texto completo-, sabiendo que el interfecto podría estar presente en la reunión y contradecir su inexactitud o falsedad, si fuera el caso. El Marqués, en artículo publicado en el diario *Ya* el 7 de noviembre de 1972 y titulado *La islamización de la Mezquita no remediaria nada*, afirmaba que surgió esa idea de purificar la Mezquita “en un impulso de agradecimiento al mundo islámico, que tan eficazmente había contribuido a la victoria... me opuse entonces, en cuanto me fue posible, y tuve la fortuna de ser escuchado”.

¹⁴⁹ RABASF, *Acta de la Sesión Ordinaria de 8 de enero de 1973*, fol. 26.

hubiera alentado anteriormente una segregación, pero me parece obvio que, si lo hizo, sería por motivos políticos, pero en ningún caso por motivos arquitectónicos, como propugnaba mi padre [en 1972]”¹⁵⁰ y, finalmente, el arquitecto Alberto García Gil afirma que “a Franco el tema [de ICOMOS y la segregación de la Mezquita] le importaba un pimiento”¹⁵¹.

Sí resulta más veraz que Franco retomase la idea republicana de una magna Exposición Hispano-Islámica¹⁵², porque tanto el alcalde de Córdoba -Antonio Cruz-Conde (1910-2003)¹⁵³-, como el ministro de AA.EE. -Fernando Castiella¹⁵⁴-, visitaron en 1954 y en 1959, respectivamente, varios países de Oriente Medio, invitando a sus dignatarios a conocer Córdoba y su Mezquita.

Entre las autoridades musulmanas que visitaron la ciudad y la Mezquita-Catedral de Córdoba durante la década de los 50¹⁵⁵ está el rey Hussein de Jordania (1953) y dos años después su madre la reina Zaínab; en 1954 estuvo en Córdoba el sultán azul de Mauritania, jeque Ma al-‘Aynayn; en 1956 visitó la ciudad tanto el sultán marroquí Mohamed

¹⁵⁰ RdL-HC, testimonio escrito al autor, en email de 8 de diciembre de 2025. O quizás por motivos económicos, por la oferta económica del rey Faisal en 1966 para permitir que semanalmente se dejase orar en ella a los musulmanes.

¹⁵¹ F. Daroca, *Córdoba 1950. Rafael de La-Hoz como motor de la modernidad. Tesis doctoral*, Sevilla, 2017, 150.

¹⁵² “Pero la idea no ha entrado en vías de realización hasta que ha sido tomada en consideración por el Generalísimo Franco y su gobierno... todo ello pretende conmemorar esta magna Exposición Hispano Islámica que el Gobierno español, presidido por el Generalísimo Franco, gran amigo de los pueblos árabes, tiene en gestación, y que será sin duda uno de los más felices acontecimientos de nuestra época en la confirmación de la amistad y la paz entre los países mediterráneos de Oriente y Occidente”. “Una Exposición...”, a.c., 133; 135.

¹⁵³ Fue alcalde de Córdoba entre 1951-1962. Cfr. J.J. Primo Jurado, *Antonio Cruz Conde y Córdoba. Memorias de una gestión pública (1951-1967)*, Córdoba, 2005, 288; F. S. Márquez Cruz, *La Córdoba de Antonio Cruz Conde. El alcalde que cambió la ciudad*, Córdoba, 2013, 372.

¹⁵⁴ Aunque prooccidental, Castiella heredó la política proárabe de su predecesor, el Ministro Martín Artajo, en años convulsos para el mundo árabe. Cfr. R. M. Pardo Sanz, “Fernando María Castiella y la política española hacia el mundo árabe, 1957-1969”, en B. López García-M. Hernando, *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán: diplomacia e historia*, Barcelona, 2010, 117-146.

¹⁵⁵ Véase el listado completo de visitantes ilustres procedentes del mundo árabe en “Una Exposición...”, a.c., 135-138. Erróneamente, sitúa la visita del rey Hussein en 1935.

V¹⁵⁶ y su hijo Hassan como el rey irakí Faisal, junto al anterior regente, Abd-ul-lilah; en 1957 estuvieron el presidente pakistaní, Iskander Mirza; el rey saudí Saúd bin Abdulaziz¹⁵⁷; el presidente libanés Camille Chamoun y el rey libanés, Idris I; en 1959 estuvo el jeque de Kuwait, Abdalá III Al-Sálim Al-Sabah. Las visitas a la Mezquita de dignatarios procedentes de países musulmanes se prolongaron, reduciéndose, en la década de los 60 y 70. La más relevante fue la del rey Faisal de Arabia Saudí -quien estuvo el 21 de junio de 1966-, porque parece que ofreció a Franco 10 millones de dólares para que los musulmanes pudiesen rezar en la Mezquita tres días por semana.

El ICOMOS se creó en 1965 en Varsovia y adoptó la *Carta Internacional sobre la conservación y la restauración de Monumentos y Sitios* (*Carta de Venecia*, de 1964), que estableció nuevos principios de intervención arquitectónica¹⁵⁸. La *Carta* considera que las obras monumentales tienen un mensaje espiritual del pasado que continúan siendo en la vida presente el testimonio vivo de sus tradiciones y que, como tal debe protegerse. Buscando la autenticidad histórica y cultural, sólo permite, con carácter excepcional, intervenciones restauracionistas en los Monumentos.

En este contexto, la V Asamblea Nacional de arquitectos (1949) y numerosas Sesiones Críticas organizadas -y publicadas-, por la Revista *Nacional de Arquitectura*, rompieron con el tradicionalismo arquitectónico de la postguerra. Un grupo de 24 arquitectos propusieron innovar su ciencia tomando la Alhambra -símbolo de la dimensión musulmana

¹⁵⁶ España reconoció la nueva nación marroquí en 1956, en el mismo año en que se independizó del protectorado francés. Los últimos territorios del protectorado español -el Cabo Jubi e Ifni-, pasaron a ser marroquíes en 1958.

¹⁵⁷ La Revista *Al-Mulk* dice que “oró en el mihrab de la gran mezquita”, aunque no especifica si se realizaron las postraciones propias del Islam. Cfr. “Una Exposición...”, a.c., 136.

¹⁵⁸ Paul Philippot redactó el *Prefacio*, en el que se exponen las principales diferencias con respecto a la *Carta de Atenas*. El Presidente de la Comisión redactora fue Piero Gazzora, conocido de La-Hoz. Cfr. J. Jokilehto, “Observaciones sobre los conceptos de la Carta de Venecia”, *Conversaciones...*, 11 (2021). El Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la Restauración de los Bienes Culturales es una organización intergubernamental que se dedica a la preservación del patrimonio cultural.

de la cultura española¹⁵⁹-, como ejemplo de modernidad, sencillez y respeto medioambiental. Estos arquitectos sintetizaron sus propuestas programáticas en el *Manifiesto de la Alhambra*, de 1953¹⁶⁰. Su principal impulsor, Fernando Chueca¹⁶¹, propugnaba la integridad y pureza originarias de los edificios, que ellos veían reflejados en la Alhambra granadina.

La división de opiniones acerca de la segregación catedralicia en los 70

De La-Hoz es una estirpe de cuatro generaciones de ‘Rafaeles’ arquitectos. El patriarca, Rafael de La-Hoz Saldaña (1892-1949), se trasladó de Madrid a Córdoba cuando obtuvo plaza de arquitecto municipal; al poco fue arquitecto provincial. Su hijo, Rafael de La-Hoz Arderius (1924-2000)¹⁶² -madrileño de nacimiento y muerte-, pasó la primera parte de su vida en Córdoba, hasta que en los 70 se trasladó a Madrid como servidor público, desempeñando el cargo de DtorGA del

¹⁵⁹ La Exposición de Motivos del *Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España*, aprobado en Ley 26/1992, de 10 de noviembre, afirma que “la religión islámica, [es] de tradición secular en nuestro país, [y] con relevante importancia en la formación de la identidad española”.

¹⁶⁰ Cfr. DGA, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1953, 63. El Colegio Oficial de Arquitectos de Granada lo reeditó en 2004.

¹⁶¹ Cfr. F. Chueca, *Manifiesto de la Alhambra*, en A. Urrutia (coord.), *Arquitectura española contemporánea: documentos, escritos, testimonios inéditos*, Madrid, 2002, 356-375; J. Martínez González, “El *Manifiesto* de Fernando Chueca Goitia. Algunas consideraciones en torno a la autoría del *Manifiesto de la Alhambra*”, *Archivo español de arte*, LXXXIX/355 (julio-sept. 2016) 281-298. Chueca impulsó el restauracionismo de la Mezquita. Cfr. J.I. Casar Pinazo, “Anotaciones...”, 28-32.

¹⁶² Según su hijo Rafael, tenía “mente racional, [y era] eminentemente científico y sensible” (F. Daroca, *o.c.*, 67). Su religiosidad no le impidió anteponer su sentido de Estado y sus deberes cívicos a las pretensiones de las autoridades religiosas del momento. Perteneció a la Generación de los 50 y contribuyó a la modernización de la arquitectura española, en sintonía con los criterios del *Manifiesto de la Alhambra*. En Córdoba fue arquitecto provincial de la Diputación y autor de encargos arquitectónicos particulares. En coautoría, obtuvo el Premio Nacional de Arquitectura (1957) por su obra del Colegio Mayor ‘Aquinas’, de Madrid. Codiseñó el Centro Cultural Islámico de Madrid (la llamada ‘Mezquita de la M-30’) y la prisión de Alcalá-Meco. Presidió la Unión Internacional de Arquitectos (1981). Fue Correspondiente de las RR. Academias de Córdoba (1973), de Bellas Artes de San Fernando (1991) y de Doctores (1996). Recibió la Medalla de Oro de la Arquitectura Española en 2000. Descubrió la proporción matemática cordobesa. La Revista *Arquitectos...*, consagró íntegramente su Volumen 158, del año 2001, a la persona y obra de La-Hoz Arderius, con artículos, principalmente, de su hijo Rafael, además de contribuciones de Mosquera Adell, Hernández Pezzi, Antonio Miranda y Moreno Pérez.

Ministerio de la Vivienda¹⁶³, cargo que desempeñó entre el 4 de noviembre de 1971 y el 28 de junio de 1973¹⁶⁴. Su Estudio de arquitectura lo mantiene uno de sus hijos, Rafael de La-Hoz Castanys (=RdL-HC, n. 1955), quien a su vez tiene dos hijos arquitectos, Rafael y Belén. Con ocasión del Centenario del nacimiento de La-Hoz Arderius, familiares y allegados han creado, en Córdoba, la ‘Fundación de La-Hoz’ para mantener vivo el legado de este ilustre arquitecto.

La idea republicana -y, parece ser, que también del protofranquismo-, de separar el crucero de la Mezquita, resurgió a principios de 1972 gracias a Rafael de La-Hoz y a la tribuna cualificada que le brindaba su DGA. Esta idea se estuvo debatiendo hasta que, finalmente, se descartó en mayo de 1973. Probablemente este debate -propuesto y fallido-, y el grado de implicación de su propulsor -aunque lo hiciese entre bambalinas-, fue el detonante del cese de La-Hoz, un mes después, en junio de 1973¹⁶⁵.

¹⁶³ “Decreto 63/1968, de 18 de enero, de reorganización del Ministerio de la Vivienda”. Entre las competencias de la Dirección General de Arquitectura, Economía y Técnica de la construcción está “el planeamiento, proyecto y ejecución de obras de conservación y reconstrucción histórico-artístico y de su mejora y embellecimiento, dentro de su peculiar competencia” (art. 18).

¹⁶⁴ “Decreto 2707/1971, de 4 de noviembre, por el que se nombra Director general de Arquitectura, Economía y Técnica de la Construcción a don Rafael La Hoz Arderius”. “Decreto 2019/1972, de 21 de julio, por el que se nombra Director general de Arquitectura y Tecnología de la Edificación a don Rafael La Hoz Arderius”, cesando en su anterior cargo. “Decreto 1419/1973, de 28 de junio, por el que se cesa como Director general de Arquitectura y Tecnología de la Edificación a don Rafael de La Hoz Arderius... expresándole mi agradecimiento por los servicios prestados”.

¹⁶⁵ Poco después, el 22 de noviembre de 1973, fue designado Correspondiente de la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba, Corporación ésta que -junto a su presidente-, habían apoyado sus planteamientos reformadores de la Mezquita (Cfr. Boletín de la Real Academia de Córdoba, XLII/93 (enero-diciembre 1973) 207). Años más tarde, en 1991, ingresó en la RABASF -Academia que, en los 70, tanto lo había cuestionado y hasta denigrado-, donde hizo, como discurso de ingreso -titulado *Varia espacial*-, un excelente estudio sobre el espacio -arquitectónico e interior-, con eruditas citas filosóficas, científicas y arquitectónicas, en el que, con elegancia caballeresca, no menciona expresamente la cuestión de la segregación del crucero (Cfr. RABASF, *Varia espacial. Discurso leído por el académico electo Excmo. Sr. D. Rafael de La-Hoz Arderius el día 20 de enero de 1991 con motivo de su recepción...*, Madrid, 1991, 32-36; vide J.I. Casar, a.c., 40-42). Finalmente, en 1996 ingresó como académico de número en la Real Academia de Doctores, con discurso leído el 26 de marzo (*Del cero al absoluto. Nostra sectio proportionalis*), que fue contestado por Miguel Fisac.

Con anterioridad a 1971, lo relativo a la Mezquita dependía de la Dirección General de Bellas Artes. Cuando La-Hoz llegó a la DGA no existía documentación arquitectónica alguna sobre la Mezquita¹⁶⁶, así que, en poco tiempo, tuvo que actualizar y actualizarse, clarificar sus intenciones, planificar una estrategia¹⁶⁷ y trabajar arquitectónica y políticamente para lograr sus propósitos¹⁶⁸. La-Hoz planificó devolver a la Mezquita omeya la integridad y pureza arquitectónicas anteriores a la gran transformación católica de 1523, expurgando el crucero renacentista -junto a otros elementos católicos retirables-, para levantar una Catedral en el lateral este de la Mezquita, en la manzana que va de la plaza de Sta. Catalina a la c/ Alfayatas (en el actual Hotel Conquistador)¹⁶⁹.

¹⁶⁶ “Mi padre ironizaba con el hecho de que cuando llegó a la DGA, los únicos planos existentes de la Mezquita los había dibujado... D. Juan de Villanueva [1739-1811, arquitecto real, que en 1765 viajó a Córdoba donde dibujó antigüedades árabes]”. Testimonio escrito de RdL-HC.

¹⁶⁷ En el archivo familiar de La-Hoz se conserva un documento de La-Hoz que dice: “el problema depende de tres entidades: el Ayuntamiento de la ciudad (el pueblo), el Gobierno de Madrid (el centralismo) y el obispo de la ciudad (la Iglesia). Todos están conformes”. Cit. en A. Moreno, a.c. No es fácil descifrar la última expresión, que podría interpretarse de diferentes formas: ¿están de acuerdo con las intervenciones, con las celosías, con abrir los arcos, con declarar el bien Monumento Internacional, con extirpar el crucero? El documento continúa: “Hoy aparece un cuarto elemento, que es la opinión mundial o la Unesco. Se propone a la Unesco, primero, declarar la Mezquita Monumento Internacional, dado que es el mayor recinto árabe, único en composición y el mayor templo de Europa; segundo, la Unesco recomienda a las autoridades españolas la restauración total del espacio mágico original de la Mezquita”. Cit. en A. Moreno, a.c. Este documento es concluyente respecto a las intenciones, estrategia y expectativas de Rafael de La-Hoz, que coinciden plenamente con lo relatado por RdL-HC.

¹⁶⁸ Sólo puedo explicarme que pudiera sobreponerse a la confluencia y complejidad de tantos frentes abiertos, a su inexperiencia política y a la insuficiencia de medios técnicos, materiales y de personal en su DGA, por su gran capacidad de trabajo, su clarividencia y sentido práctico y porque ya estuvo conjeturando la idea de la segregación arquitectónica de la Mezquita con anterioridad, mientras estuvo viviendo en Córdoba.

¹⁶⁹ Otras fuentes refieren que deseaba trasladarlo a la iglesia de San Pablo, en Capituales, frente al Ayuntamiento pero, resultando imposible por estar cedida a unos religiosos en usufructo perpetuo, el anónimo sacerdote interlocutor de Juan De Rueda -delegado provincial de la Vivienda-, le propuso un nuevo emplazamiento en la iglesia diocesana de la Compañía. Meses después, La-Hoz se reunió con el Obispo Cirarda. “De la reunión tenemos noticia por una carta enviada el 26 de julio de 1972 por el secretario del Cabildo catedralicio a Rafael de la Hoz, conservada hoy en el archivo familiar. ‘Sobre las reformas proyectadas en la Santa Iglesia Catedral se estimó conveniente formar una comisión especial para que en la realización del proyecto estuviera en contacto directo con la dirección general que usted preside’, señala la misiva. Y añade: “La actitud del Cabildo es de positiva colaboración en todo lo que

Este proyecto, eminentemente técnico y arquitectónico, no tenía motivaciones religiosas ni antieclesiales, aunque la Administración quisiese intervenir en la arquitectura de la Catedral de una sociedad, la cordobesa, que era muy tradicional y católica¹⁷⁰. Aunque la propuesta parecía aparentemente faraónica, resultaba técnicamente factible y era económicamente viable, pero necesitaba contar con instituciones y especialistas que lo avalaran, máxime cuando La-Hoz decidió que la propia DGA se mantuviese al margen de los debates, al no poder presentarse oficialmente como organizadora, instigadora o propulsora de la iniciativa.

La estrategia que La-Hoz diseñó consistía en que la DGA no se posicionase oficialmente pero que, al mismo tiempo, actuase como muñidora consiguiendo valedores que se implicaran en el proyecto de incentivar a la instancia extranjera referente en la materia -el ICOMOS de la UNESCO-, para que sus expertos internacionales, en un Congreso que se agendó en Córdoba para octubre de 1972, los especialistas recomendasen la opción de la segregación, de forma que la DGA tuviese que atender a dichas directrices, implementándolas en nombre del Estado español¹⁷¹.

Entre sus valedores, La-Hoz contaba con el Ayuntamiento (y con su alcalde, Antonio Alarcón Constant), con la Real Academia de Córdoba (y con su director, Rafael Castejón y Martínez de Arizala) y con algunos arquitectos y conservadores cordobeses y nacionales (como los prestigiosos Félix Hernández Giménez y Chueca Goitia). Una vez estalló el escándalo, aparecieron sus detractores, que también jugaron sus cartas y que acabaron venciendo: entre estos, fueron decisivas las intervenciones

sea la mejora artística del Monumento Nacional". Cfr. A. Moreno, a.c. Colaboración que bien puede entenderse como mera aceptación de mejoras, no de cambios estructurales.

¹⁷⁰ Por otra parte, la población cordobesa mantiene vivas sus raíces musulmanas. El respeto a sus tradiciones no es conservadurismo y, en lo político, entre 1979 y 2011 -con excepción de un lustro-, la ciudad tuvo alcaldes comunistas. La religiosidad popular de Córdoba tiene mayor relevancia que el culto oficial; la diócesis conserva su poder -aunque disminuido-, y ha habido algunos clérigos muy preeminentes en diversas ciencias.

¹⁷¹ Según testimonio oral y escrito de RdL-HC, a la espera de consultar nuevas fuentes primarias que puedan confirmarlo documentalmente. Su padre denominaba "poner plumas en sombrero ajeno" a esa estrategia de la DGA -en aras a lograr el objetivo primario-, por pasar desapercibida, y dejar que los reconocimientos y méritos se los llevasen los valedores.

de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando (principalmente, de su secretario Federico Sopeña Ibáñez y del académico José Camón Aznar) y del ICOMOS (con el respaldo que su vicepresidente, Gabriel Alomar Esteve, dio al mantenimiento del *status quo*)¹⁷².

La posición del Obispado, del Cabildo catedralicio y del propio clero cordobés fue inicialmente ambigua, pasando del inicial silencio y desconcierto -e incluso de la connivencia de algunos canónigos con el proyecto¹⁷³-, a una férrea oposición al mismo, poco tiempo después¹⁷⁴, como escriben su Obispo de aquellos años, José María Cirarda (1917-

¹⁷² En menor medida, también la Dirección General de Bellas Artes, la Real Academia de la Historia y el propio Cabildo catedralicio, que desempeñaron papeles secundarios. En la estrategia inicial de La-Hoz resultaba vital el apoyo de una autoridad extranjera -ICOMOS, a cuyo Fundador y primer Presidente, Piero Gazzola, conocía La-Hoz-, que fuera la propulsora del proyecto, al que pudiera sumarse, posteriormente, la Administración española. Sin embargo, este aliado falló en los primeros meses del conflicto (noviembre de 1972), por la presión mediática e institucional que recibió Gazzola, por la falta de convencimiento personal del español Alomar y por la dispersión geográfica de los expertos que, finalmente, participaron del Coloquio cordobés en abril de 1973. En el Archivo Central del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se conserva una *Carpeta* con la correspondencia entre la RABASF, la de Historia y la Dirección General de Bellas Artes “con motivo del Simposio del ICOMOS para estudiar la Mezquita”. Cit. en M.M. Moreno, a.c., 92, quien analiza su contenido. Este evento recibe nombres diversos, como Coloquio, Reunión, Simposio o Congreso.

¹⁷³ “Los iniciales contactos informales con miembros del Cabildo catedralicio no ven mal ese cambio, siempre que no se resientan sus ingresos económicos”. La noticia de la posible segregación se filtró a la prensa del momento, que dio por hecho que el proyecto contaba con el beneplácito del Cabildo. En los años 70, Córdoba y la Mezquita empezaron a tener un turismo que, hoy día, ha crecido exponencialmente. Desde 2018, las *Memorias anuales* y la *Gestión económica del Portal de transparencia* de la Catedral de Córdoba indica el número de visitantes y los ingresos económicos por las visitas. En el último ejercicio de 2024 la visitaron 2.186.774 personas (con un incremento del 13.7% respecto al año anterior), lo que generó al Cabildo un ingreso total de 22.432.764 € (un 3.36% más que en 2023). Cfr. <https://mezquita-catedraldecordoba.es/comunicacion/portal-de-transparencia/>

¹⁷⁴ En las *Actas* de las Sesiones Ordinarias de la RABASF, de 6 de noviembre de 1972 (fol. 603-604) y de 13 de noviembre de 1972 (fol. 611), se menciona que el Cabildo ha emitido una *Declaración*. Por el tenor de las mencionadas *Actas*, en esas fechas, los canónigos se oponían a la segregación del crucero.

2008)¹⁷⁵ y el canónigo Manuel Nieto Cumplido (1935-2021)¹⁷⁶. El deán de la Catedral tuvo que salir a la palestra para confirmar que no se había presentado ningún proyecto que pretendiera desmontar la Catedral¹⁷⁷. Habiendo constatado la Iglesia que los actores prevalentes eran el Estado, los organismos internacionales y los profesionales y que la Iglesia católica¹⁷⁸ estaba teniendo una posición endeble y secundaria, el Obispo Cirarda decidió reforzarla, a inicios de 1973, con la creación de equipos de especialistas preparados para enfrentarse a eventualidades futuras¹⁷⁹.

La repristinación musulmana en las *Actas de las Sesiones Ordinarias de la RABASF*

Poco sabemos de los pasos previos y de los primeros avances en la estrategia diseñada por La-Hoz, salvo lo que aportan algunos autores y su propio hijo RdL-HC. Probablemente La-Hoz -en Córdoba hasta su traslado a Madrid para tomar posesión de su cargo, en noviembre de 1971-, abordó con otros colegas -arquitectos y cordobeses como él-, las posibilidades teóricas y prácticas de la remoción del crucero renacentista

¹⁷⁵ Obispo auxiliar de Sevilla con residencia en Jerez, obispo de Santander y de Córdoba (1971-1978) y arzobispo de Pamplona y de Pamplona-Tudela. En sus *Recuerdos y memorias* califica esta propuesta de “absurda”, en dos ocasiones. Se equivoca mencionando al rey Saúd de Arabia como posible sufragador del proyecto, cuando fue su sucesor Faisal.

¹⁷⁶ Historiador y canónigo archivero del Cabildo desde 1973. Electo de la Real Academia de Córdoba en 1971. Director del Archivo General del Obispado de Córdoba y del Museo Diocesano. Especialista en patrimonio histórico-artístico y prolífico escritor.

¹⁷⁷ Cit. en S. Herrero, *o.c.*, 202.

¹⁷⁸ “Tal cúmulo de detalles me hicieron ver que la cosa había sido madurada largamente, sin conocimiento ni del obispo de Córdoba ni de su cabildo catedral. Consideré que el simple conocimiento de semejante proyecto provocaría un seísmo entre los cordobeses. Decidí, en consecuencia, guardar secreto sobre la propuesta”. J. M. Cirarda, *o.c.*, 286.

¹⁷⁹ El 15 de enero de 1973 se creó una Junta diocesana de construcciones, porque “el patrimonio artístico de una diócesis cargada de historia, como la de Córdoba, requiere una atención constante y costosa a los monumentos y obras de arte recibidos como rica herencia de la historia” (“Decreto de constitución de la Junta diocesana de construcciones”, *Boletín Oficial del Obispado de Córdoba*, CXV/2 (febrero de 1973) 77-78). El 2 de febrero creó la Comisión diocesana de arte sacro, “en el deseo de iniciar en nuestra diócesis una inteligente tutela de todo el tesoro histórico-artístico... con la misión de [a] velar por la conservación del patrimonio de arte sacro de la diócesis y por el valor artístico de las construcciones, restauraciones y embellecimientos de los lugares y objetos de culto... [c] examinar y emitir un juicio o consejo sobre todos los proyectos de construcción, ampliación o restauración de iglesias y ejecución de otras obras de arte” (“Decreto creando la Comisión diocesana de arte sacro”, *Boletín Oficial del Obispado de Córdoba*, CXV/3 (marzo de 1973) 163-164).

de la Catedral, en conexión con las teorías arquitectónicas dominantes. Posiblemente al hacerse cargo de la DGA debieron comentarle -con fundamento o no-, la rumorología de que Franco pensaba como él¹⁸⁰. En todo caso, nos cuenta Aristóteles Moreno que

“nada más tomar posesión de su cargo, coge el teléfono y se pone en contacto con el delegado provincial de la Vivienda para que realice discretas gestiones entre la jerarquía católica local. El 17 de noviembre, solo 13 días después del nombramiento, ya recibe un oficio del delegado provincial. Juan I. De Rueda Serrano informa de una larga reunión con un sacerdote ‘muy afecto a Palacio’ y ‘vinculado a la administración de los bienes del Obispado’. El cura es cristalino: ‘El Cabildo Catedral no haría ascos al cierre del culto, siempre que ello no mermara sus ingresos’”¹⁸¹.

A sus 47 años, siendo ya un arquitecto de renombre, este proyecto le suponía un reto personal que ponía a prueba sus capacidades directivas y de gestión, un posicionamiento conflictual frente al ala dura del nacionalcatolicismo y una forma de revertir la historia para que Córdoba pudiese reconocer todas sus raíces, reconciliándose con su pasado.

Por su hijo Rafael sabemos que esos primeros pasos se llevaron con máximo sigilo y discreción, con reuniones en Madrid y en Córdoba. La-Hoz figuraba como el organizador, instigador y propulsor del proyecto, pero por su cargo público -en un tema de libre discusión en el que la Administración debía ser neutral y no posicionarse-, debían ser otros especialistas, instituciones y asociaciones cívicas las que figuraran en esta iniciativa cívica [suprimir].

A mediados de año, el Ayuntamiento organizó un acto en la Sala de los Mosaicos del Alcázar, donde La-Hoz presentó públicamente, por primera vez, su gran proyecto de purificación de la Mezquita. En la Sala estaban el Alcalde Alarcón; el conservador del Monumento, Félix

¹⁸⁰ Dice el Obispo Cirarda que “me habló [La-Hoz] de un sueño que compartía con Franco: sacar de la mezquita la catedral”. Cfr. J. M. Cirarda, *Recuerdos y Memorias*, Madrid, 2011, 285.

¹⁸¹ A. Moreno, a.c.

Hernández y Rafael Castejón, de la Real Academia¹⁸². Daroca es el único que refiere la visita a Córdoba, a mediados de junio, de Vicente Morte Alfonso -Ministro de la Vivienda y superior de La-Hoz-, , donde dio una conferencia de prensa en el Gobierno civil, recordando “la vieja aspiración española y de sus jefes de Estado de separar la Catedral de la Mezquita, con objeto de dar a ésta todo su primitivo y auténtico esplendor”¹⁸³.

Probablemente a petición de La-Hoz¹⁸⁴, el conservador de la Catedral, Félix Hernández, envió en junio de 1972 al Ministerio de la Vivienda un *Informe* técnico de 11 páginas con su fundada opinión acerca de la segregación -de la que era partidario, aunque con matices-, y de cuatro recomendaciones de intervención, afirmando que

“en los proyectos... aparece reflejada no sólo la búsqueda de *lo original*, sino también una serie de medidas tendentes al más puro mantenimiento... reconociéndose la búsqueda de lo original, como idea recurrente... de llegar a concertarse la secularización de la Mezquita adquirirían carácter de obras más pertinentes a llevar a cabo cuantas puedan contribuir a reintegrar al monumento a la que constituía su disposición al quedar terminada la última de las ampliaciones [de Almanzor. Aunque]... todo el cariño que merezca la obra musulmana y toda la censura de que sea acreedora la inmolación de porción importante de aquella, no constituye óbice para el aprecio que pueda merecer, en sí misma, la de cualquier otro momento realizada en este monumento”¹⁸⁵.

¹⁸² A falta de comprobar este dato con fuentes primarias, apenas hay autores que lo refieren. Esta publicitación adelantada de sus planes futuros no parece ser [suprimir] concordar con su estrategia.

¹⁸³ El único que refiere esta rueda de prensa es F. Daroca, *o.c.*, 139, citando a F. Navarro Calabuig, “Revalorización de la Mezquita”, *Diario Córdoba*, 29 de julio de 1972. Si este relato es veraz, parecería un globo sonda hacia la opinión pública, contando, ciertamente, con el beneplácito de Franco. El 2º interrogante es si La-Hoz convenció a su superior o si La-Hoz recibió órdenes de su superioridad al poner en marcha su estrategia. Finalmente, resulta sorprendente que ante tantas indirectas -e incluso directas-, la Iglesia católica no reaccionase ante amenazas que alterasen el estatuto de la Mezquita y complicarles la vida con la creación de una nueva Catedral que, sin dudas, no tendría la magnificencia de la actual.

¹⁸⁴ “Todo hace indicar que el de Félix Hernández era un informe complementario del ambicioso programa transformador [de La-Hoz]”. S. Herrero, “Félix Hernández y la restauración de la Mezquita-Catedral de Córdoba”, *Archivo español de arte*, LXXXVIII (enero-marzo 2015) 17.

¹⁸⁵ A. Moreno, *a.c.* El *Informe* -afirma Moreno-, “uno a uno va desgarrando los conjuntos arquitectónicos católicos que son susceptibles de ser desmontados y cuáles recomienda mantener adosados al monumento”. Daroca considera que esta Carta responde a otra de La-Hoz

Nieto resume lo acontecido, explicando que La-Hoz había realizado un nuevo levantamiento planimétrico de la Mezquita. Convocó a una reunión en Córdoba en julio de 1972, en la que pensaba explicar las actuaciones planificadas de la DGA, a la que asistieron el alcalde, el arquitecto conservador catedralicio, miembros de la Real Academia de Córdoba y otras autoridades y representaciones culturales y, entre los temas, abordó el de la “meta final” que, según Nieto, consistía en la segregación y que los reunidos, perplejos y ante esa decisión -que pudiera estar ya tomada, incluso con conocimiento de Franco-, accedieron a acometer las obras secundarias para que se prescindiera de la pretensión principal. El único apoyo claro -dice Nieto-, fue el de Castejón, mientras que el alcalde y Hernández no se decantaron, aunque éste último acabaría optando por la secularización del Monumento¹⁸⁶.

El 21 de julio de 1972 La-Hoz asumió la nueva Dirección General -más enfocada a la tecnología de la edificación-, e intensificó su red de contactos y de encuentros. Todo concordaba con su estrategia, hasta que surgió un imprevisto después de una reunión en Córdoba que tuvieron ese mismo verano, en la que La-Hoz anticipó a sus interlocutores el Congreso del ICOMOS que el Ayuntamiento de Córdoba iba a organizar, entre el 24-28 de octubre, para que los expertos debatieran y decidieran acerca de la segregación del crucero. Sin embargo, uno de los asistentes, Rafael Castejón (1893-1986)¹⁸⁷, por su cuenta, publicó el 13

en la que debió solicitarle opinión “para poder establecer justificadamente su propuesta -de tan profundo calado-, con seguridad y contundencia” (F. Daroca, *o.c.*, 141). Daroca explica las equidistancias de Hernández, quien se refiere a la secularización -y no a la purificación-, y a la reintegración anterior a la última ampliación -sin especificar si se trata de la última islámica o cristiana- (cfr. *Ibid.*, 142).

¹⁸⁶ Cfr. M. Nieto Cumplido, *o.c.*, 21-40; S. Herrero, *o.c.*, 200.

¹⁸⁷ Catedrático (1921), miembro de la Logia *Turdetania*, político lerrouxista -con quien fue director general de Sanidad en 1935-, y candidato de Alianza Republicana en 1936. Tras la Guerra Civil fue deportado a Pontevedra. Correspondiente de la Real Academia cordobesa desde 1917, la presidió entre 1959 y 1986, al igual que la Comisión Provincial de Monumentos históricos y artísticos. Erudito en varias ciencias, fue miembro Correspondiente de las RR. Academias de la Historia (1921) y de Bellas Artes de San Fernando (1945), de Madrid, y de Medicina (1922). Vide el *Boletín de la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes*, LV/106 (1984), con trabajos de Gómez Crespo, Arjona Castro, Escribano Ucelay, Morales Rojas, Mendoza Carreño y Montero Agüera; ID., “Sesión Conmemorativa del Primer Centenario del nacimiento de Don Rafael Castejón y Martínez de Arizala”, LXV/126 (enero-junio 1994), 45-91 y 433, con artículos de Pozo Lora, Porro Herrera, Lope y López de Rego, Arjona Castro, Criado

de septiembre un artículo en el ABC, titulado *La internacionalización de la Mezquita Aljama*¹⁸⁸, haciendo público un proyecto que hasta ese momento apenas se conocía, a pesar de haberse tenido el Pleno del Ayuntamiento del 31 de julio, en el que su Alcalde Alarcón (1923-2011)¹⁸⁹, había sido explícito:

“La excelentísima Corporación municipal ha mantenido a través de la historia y con respecto a la Mezquita como singular monumento arquitectónico del mundo, una postura contraria a aquellas obras que intentaban atentar contra la integridad del monumentos artístico... fue entonces cuando Alarcón anuncia su apoyo al plan de desmontaje de la Catedral, en coordinación con Rafael de la Hoz y convoca en octubre de 1972 una reunión de la organización internacional asesora de la Unesco en Córdoba ‘al objeto de llevar a cabo sobre el terreno todos los estudios encaminados a la conservación en toda su pureza de la Mezquita como monumento internacional’”¹⁹⁰.

En ese Pleno se acordaron tres puntos principales: “1º Conservación del monumento en toda su pureza; 2º Ratificar la invitación de la alcaldía al ICOMOS para visitar la ciudad; y 3º Designar una Comisión Especial para la preparación y estudio de una Memoria”¹⁹¹, que presidió él mismo y la integraron los capitulares de la Comisión de Cultura, el teniente de alcalde Rodríguez Zamora, Baena Salas, Cuadrado Capilla y Salcedo Hierro, además del cronista Valverde Madrid, el archivero de la Torre Vasconi y, por último, el oficial mayor Balsameda Guerrero, como Secretario. Con esa Comisión colaboraron Jiménez Pedrajas,

Costa, Moreno Manzano, Gracia Boix, Muños Vázquez y Aroca Lara, además de una Efeméride académica a cargo de Valverde Madrid.

¹⁸⁸ El artículo afirma que “repetidamente, y ahora por instancias superiores, aparece el propósito de sacar de ella [la Mezquita] la catedral... y restituirla a su pureza original, dejándola como virginal monumento neutral, tal como han hecho los turcos hace ya años con la magnífica Santa Sofía de Constantinopla, sacando de ella el culto islámico y dejándola intacta para el arte y el turismo”. R. Castejón, “La internacionalización de la Mezquita Aljama”, *ABC de Sevilla*, 13 de septiembre de 1972. Artículo este que fue desautorizado en M. Nieto Cumplido, o.c., 38-40.

¹⁸⁹ Procurador en las Cortes franquistas (1971-1977). Alcalde cordobés entre 1971 y 1979.

¹⁹⁰ Cit. en A. Moreno, a.c.; F. Daroca, o.c., 139.

¹⁹¹ Cit. en F. Daroca, o.c., 138-139.

Bernier Luque, Nieto Cumplido, Muñoz Vázquez, Ortiz Juárez y Cruz Conde¹⁹².

El artículo de Castejón provocó que, en los cuatro meses siguientes, hubiera una avalancha de artículos cruzados¹⁹³, de presiones institucionales, de desmentidos oficiales y que aparieran nuevos actores que alteraron el guion secuencial previsto y acabaron por torpedear el proyecto, haciéndolo fracasar.

La Revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, *Arquitectura* -alineada con La-Hoz, por amistad con su director, Carlos de Miguel-, ante la divulgación del “apasionante tema [de la segregación] de la Mezquita”, consagró parte del Volumen 169¹⁹⁴, de diciembre de 1972, a dos trabajos breves que expusieron los puntos de vista de los conservacionistas o historicistas (Luis Moya) y de los restauracionistas o arquitectonicistas (Pons-Sorolla). La Revista invitaba a que otros autores escribieran, con opiniones actuales o históricas, en otro Volumen posterior, que llegó a publicarse en septiembre de 1973 -cuando ya había fenecido la polémica-, y en el que sólo publicó Rafael Castejón, en un largo artículo favorable a la restauración.

El punto de inflexión -y posterior debacle del proyecto-, se debió a las intervenciones de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, de Madrid, en colusión con el ICOMOS de la UNESCO. Las *Actas* de la Real Academia reflejan la preocupación de los miembros por esta cuestión, que fue tema recurrente en las Sesiones Ordinarias que

¹⁹² Cfr. M.M. Moreno, a.c., 93; F. Daroca, o.c., 139.

¹⁹³ Castejón, Pons Sorolla, Miguel Fisac, Ismael Medina, Jiménez Martos, Navarro Calabuig, Juan Bernier, Fernando Chueca, Fernando Carbonell, a favor; Marcos Pous, Luis Moya, Camón Aznar, Ortiz Juárez, Castro Villacañas, Giménez Caballero, el Marqués de Lozoya y Nieto Cumplido, en contra. Cruz-Conde y Félix Hernández, en medio, queriendo este último la secularización y desacralización del templo. Para el listado de artículos publicados en la prensa cordobesa en las siguientes semanas, véase F. Daroca, o.c., 144-150.

¹⁹⁴ Este Volumen contiene trabajos de Luis Moya (*La opinión de un miembro de la Academia: sobre las dos maneras de composición en la Mezquita de Córdoba*, 27-29) y de Francisco Pons-Sorolla (*La opinión de un miembro de ICOMOS: la Mezquita de Córdoba y la posible recuperación de su espacio interior mediante el traslado de la Catedral cristiana*, 30-31); así como las reseñas de Antonio Ponz (*La Mezquita de Córdoba: del 'viaje por España'*, 32) y Fernando Chueca (*La Mezquita de Córdoba: del libro 'Historia de la Arquitectura de España'*, 33).

tuvieron semanalmente, entre el 9 de octubre de 1972 y el 8 de enero de 1973¹⁹⁵, no volviendo a tratarse este tema hasta que tuvo lugar la reunión del ICOMOS en Córdoba, en mayo de 1973.

La primera mención aparece en el *Acta*¹⁹⁶ de 9 de octubre de 1972, poco después de haber salido a la luz el presunto proyecto. El Secretario de la Academia, Federico Sopena (1917-1991)¹⁹⁷ informa a los académicos, los cuales desaprueban el proyecto como un desatino y proponen vías para desactivar esta iniciativa, escribiendo una *Carta* a la Comisión Provincial de Monumentos¹⁹⁸, que será contestada y leída en la Sesión de 6 de noviembre.

“La alarma producida por los artículos de prensa que se refieren al proyecto sobre la mezquita-catedral de Córdoba. Según la prensa, el Ayuntamiento de Córdoba, apoyado por el Cabildo, solicitó de la Unesco la declaración de ‘monumento internacional’; hay, se dice, un informe de expertos españoles y el proyecto se inspiró en la demolición de toda la aportación cristiana, construyendo aparte una nueva catedral. Se anuncia también la visita para este mes de nuevo experto de la Unesco para iniciar los preparativos. El Sr. Salas señala que, frente a lo dicho en la prensa, la iniciativa y tramitación no es obra de la Dirección General de Bellas Artes, sino del Ministerio de la Vivienda, concretamente del Sr.

¹⁹⁵ La Revista *Academia*. *Boletín de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando*, 36 (1 semestre de 1973) 64-69, en el apartado “El asunto de la Catedral-Mezquita de Córdoba”, transcribe las *Actas* de 1972, pero su número 36 no informa o transcribe acerca de las Sesiones de la Academia relativas a los 4 primeros meses de 1973.

¹⁹⁶ En ocasiones, los académicos anteponen, en ocasiones, [suprimir] su enfado al haberse sentido ninguneados -por no haber sido consultados previamente y haber conocido el asunto por la prensa-, a la propia desaprobación del proyecto. Aunque no sea objeto de este trabajo, resultan igualmente incomprensibles las intervenciones de algunos académicos que, sin visión de futuro, tienen prevenciones acerca de la iniciativa municipal para solicitar a la Unesco la declaración de Monumento Internacional para la Mezquita.

¹⁹⁷ Historiador del arte, musicólogo y sacerdote. Académico de las RR. Academias de Historia y Bellas Artes de San Fernando, de la que fue Secretario (1969-1977) y Director (1988-1991). Entre 1981-1983 dirigió el Museo del Prado.

¹⁹⁸ El 10 de octubre, Sopena escribió a Félix Hernández en “tono desabrido. Hostil. Y la misiva califica de ‘verdadero desatino’ el proyecto de desmantelamiento de la Catedral. No es una carta personal. Es un oficio institucional. La opinión formal de una institución prestigiosa como la RABA[SF]. Y lo que es peor. Le afea duramente que, ante un proyecto transformador de esta envergadura, la institución cultural no haya sido informada. El clima se enturbia drásticamente. La Real Academia de Bellas Artes entra en acción y exige, con cajas destempladas, ser consultada antes de que se mueva una sola piedra de la gran joya andalusí de Al Andalus. Una nueva carta del académico Camón Aznar llega a manos de Félix Hernández ocho días después”. A. Moreno, a.c.

Director general, arquitecto Sr. Lahoz. La Academia ve dicho proyecto como un auténtico desatino y acuerda oficiar a la Dirección General de Bellas Artes su solicitud de apoyo. Acuerda también dirigirse en tono de muy severa censura a la Comisión Provincial de Monumentos y a los académicos correspondientes que no han comunicado noticia ni enviado informe”¹⁹⁹.

El ABC publicó de 17 de octubre una entrevista con el Alcalde Alarcón, en la que se reafirmaba en el Acuerdo consistorial del 31 de julio, en que lo prioritario es que la UNESCO otorgue la condición de Monumento Internacional.

En el *Acta* de la siguiente Sesión, de 16 de octubre, se informa del -patriótico-, artículo que el historiador del arte, José Camón Aznar (1898-1979)²⁰⁰, publicó en ABC²⁰¹, con argumentos que se piensa que desactivarán la iniciativa, y de la conversación que dicho académico mantuvo con La-Hoz, el cual se desentendió de la iniciativa hecha pública.

“El Sr. Secretario da cuenta de sus gestiones directas con el Ministerio de la Vivienda, cree que la intervención de la Academia y la vibrante carta del Sr. Camón en ABC, el mismo clamor causado por dicha carta hará imposible el proyecto. El Sr. Camón relata su entrevista con el Director General de Arquitectura de la que tiene el siguiente resumen que pasa íntegramente al acta: ‘Según me comunica el Director General de Arquitectura, Sr. Lahoz, en su despacho oficial, las tareas de esa Dirección General, en relación con la Mezquita de Córdoba, se limitan al estudio y documentación gráfica de la Mezquita de Córdoba, sin que ello lleve anejo el propósito de traslado o desaparición de ninguno de los elementos de arte cristiano, que actualmente figuran en esa Mezquita. Al emprender cualquier obra de restauración, que lleva consigo cualquier alteración de esas aportaciones cristianas, se consultaría

¹⁹⁹ RABASF, *Acta Ordinaria del 9 de octubre de 1972*, Libros de Actas de las sesiones... (1752-1984). Actas del año 1972, fol. 560-561. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

²⁰⁰ Fue catedrático y académico de las RR. Academias de Historia, de Ciencias Morales y Políticas y de Bellas Artes de San Fernando. Consejero del CSIC -cuya *Revista de ideas estéticas* dirigió-, presidente de la Asociación Nacional de Críticos de Arte y miembro del Patronato del Museo del Prado, del Arqueológico Nacional y Nacional de Arte Moderno. Premio nacional de Literatura en 1946. Cfr. J. Lomba Fuentes, *El pensamiento de Camón Aznar*, Zaragoza, 1984, 432.

²⁰¹ Cfr. F. Daroca, o.c., 145. Camón publicó más de 500 colaboraciones en la Tercera página del ABC sobre temas diversos. Cfr. M.V. Gómez Alfeo-F. García Rodríguez, “José Camón Aznar: Documentación de la Crítica de Arte en la ‘Tercera de ABC’”, *Documentación de las Ciencias de la Información* 31 (2008) 67-104.

previamente con las Academias de Bellas Artes y de la Historia. En cuanto a la relación de [sic.] con la Unesco, esa posible declaración de Monumento Internacional, ha sido promovida por el Ayuntamiento de Córdoba, a través o con autorización de la Dirección General de Bellas Artes'. El Sr. Secretario que suscribe piensa que, a la vista de la carta que lee íntegramente de nuestro correspondiente Sr. Escribano, queda bien claro que la alarma era justificadísima. Se acuerda que las manifestaciones del Sr. Director General de Arquitectura se comuniquen al Sr. Alcalde de Córdoba y a todos y cada uno de los académicos correspondientes de dicha ciudad"²⁰².

El 23 de octubre el Secretario da cuenta de la correspondencia recibida del Obispo José María Cirarda y de Víctor Escribano Ucelay (1913-1986)²⁰³, miembro de dicha Real Academia en Córdoba. Se acuerda escribir a La-Hoz con la protesta de la Corporación y al representante español en la Unesco,

"El Sr. Secretario lee unas cartas del Sr. Obispo de Córdoba y de nuestro correspondiente en dicha ciudad. Hay un animado cambio de impresiones en el que intervienen los Sres. Camón, Angulo, el Secretario que suscribe y el Sr. Amezúa. Interviene también el Sr. Manzano para señalar como directamente protagonista a la Dirección General de Arquitectura. El Sr. Aguiar insiste en el oprobio que ha supuesto el no consultar a ningún especialista español. El Sr. Amezúa reafirma lo manifestado por el Secretario que suscribe, es decir, que la declaración de monumento internacional está pendiente no sólo de la aprobación de la Unesco, sino de la posterior de los gobiernos respectivos: años, por tanto. A pesar de ello y a propuesta del Sr. Angulo, se acuerda, previa consulta con el director de la Academia de la Historia, escribir a nuestro representante en la Unesco y al director general de Relaciones Culturales para que impidan, en lo posible, cualquier gestión de reforma sin consulta previa. Se acuerda también oficiar a la Dirección General de Arquitectura señalando todo y cada uno de los matices de la protesta"²⁰⁴.

Cada bando hace valer sus fuerzas y contactos. La DGA, por su parte, se mantiene expectante, sin tomar partido institucional. Arístides Moreno resume esos momentos, haciendo ver que es incuestionable que

²⁰² RABASF, *Acta de la Sesión Ordinaria de 16 de octubre de 1972*, fol. 566-567.

²⁰³ Además de miembro correspondiente de la RABASF, lo fue de la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes (1944-1986) y arquitecto municipal de la capital cordobesa entre 1941 y 1978, a la vez que Rafael de La-Hoz Arderius.

²⁰⁴ RABASF, *Acta de la Sesión Ordinaria de 23 de octubre de 1972*, fol. 570-571.

“el futuro de la Mezquita de Córdoba se dirime en sede ministerial. El papel de la Iglesia católica es, a todas luces, subsidiario y, en el mejor de los casos, consultivo. Quien toma las decisiones es el Estado”²⁰⁵.

En Sesión de 30 de octubre, Sopena dio cuenta de la conversación mantenida con el Sr. La-Hoz, quien le insistió en que la petición a la Unesco y el viaje que sus expertos piensan realizar a Córdoba es de la exclusiva responsabilidad del Ayuntamiento de Córdoba²⁰⁶.

Efectivamente, Antonio Alarcón, intentando que la Mezquita adquiriera un estatuto y unas reformas que favorecieran el turismo de masas, previo Acuerdo Consistorial del 12 de marzo de 1972, contactó directamente con el ICOMOS -tal como había acordado con La-Hoz-, buscando el reconocimiento como Monumento Internacional y que los expertos del ICOMOS acudiesen al Congreso auspiciado por el Ayuntamiento para debatir acerca de las futuras intervenciones en la Mezquita, recomendando volver a la pureza originaria.

Sin embargo, esa explicación no es del todo completa. Explica Alberto García Gil, arquitecto-jefe de los Servicios Técnicos de la Dirección General de Bellas Artes, que “yo provoqué la reunión de ICOMOS para salvar la mezquita de la aberrante obsesión de mi amigo Rafael de la Hoz. La reunión de Icomos la pactamos en París, Unesco, Piero Gazzola, Rafael [La-Hoz] y yo. El Director de Bellas Artes no era Lozoya, y a Franco el tema le importaba un pimiento. El Director General de BBAA, presionado por el de Arquitectura (La Hoz) me prohibió asistir a la reunión de ICOMOS en Córdoba”²⁰⁷. Este testimonio confirma el liderazgo, en la sombra, de La-Hoz y la subordinación del Alcalde Alarcón a los planes del arquitecto.

²⁰⁵ A. Moreno, a.c.

²⁰⁶ Cfr. ID., *Acta de la Sesión Ordinaria de 30 de octubre de 1972*, fol. 589. Por su parte, Casar Pinazo interpreta -a nuestro parecer erróneamente, a la luz de los documentos y del testimonio de RdL-HC-, que Nieto Cumplido influyó en Alomar para que el ICOMOS celebrase la reunión en Córdoba. Considera este autor que Nieto preparó “la reunión, elaborando numerosos documentos y cabe concluir que sustanciando la opinión del obispo y del Cabildo Catedral”. J.I. Casar, a.c., 21.

²⁰⁷ Cit. en F. Daroca, o.c., 150.

En la reunión de la RABASF del 6 de noviembre se leyó la Comunicación de la Comisión Provincial de Monumentos de Córdoba, reunida el 18 de octubre²⁰⁸. La misiva de la Comisión Provincial explicaba el *status quaestionis*, afirmando que no existía tal proyecto, que había conjeturas sin fundamento y que dicha Comisión Provincial tiene obligación de informar a las direcciones generales de Bellas Artes y de Arquitectura, pero no a la Real Academia. Así, sostienen que

“no existe proyecto alguno de restauración de la Mezquita, por la Dirección General de Bellas Artes y desde hace muchos años se viene realizando con toda lentitud, obras de entretenimiento y restauración del edificio, sin que obedezca a un proyecto previo... Se hacen conjeturas alrededor de cuanto pudiera hacerse en el Monumento y se opina por miembros de esta Comisión o de esa Academia en la prensa, respecto al alcance que pudiera tener la restauración, pero nada se ha hecho que obligara al Comisión Provincial de Monumentos ni a los académicos correspondientes a informar... En la Mezquita sólo interviene la Dirección General de Bellas Artes y de Arquitectura, que radican en Madrid y a escala nacional... A escala local o provincial, que es nuestro ámbito, sólo ha existido un acuerdo municipal solicitando por organismos dependientes de la Unesco sea declarada la Mezquita ‘Monumento Internacional’, lo que a esta Comisión le ha parecido satisfactorio, no teniendo nada que oponer”²⁰⁹.

Una vez leída la anterior *Carta*, los académicos reflexionan acerca de los potenciales intereses que pueden tener los países musulmanes; no dan por finiquitada la cuestión -a pesar de una Declaración del Cabildo-, y, por último, debaten acerca de la aceptación o no del ofrecimiento de La-Hoz a explicarse en la Academia²¹⁰.

²⁰⁸ La *Carta* responde a la previa de la Academia de 9 de octubre, en la que expresaba el profundo disgusto por haberse enterado por la prensa de los temas relativos a la restauración de la Mezquita y a su declaración como Monumento Internacional.

²⁰⁹ Cfr. ID., *Acta de la Sesión Ordinaria de 6 de noviembre de 1972*, fol. 600-602.

²¹⁰ El Sr. Lafuente “sospecha que hay intereses por parte de determinados países musulmanes y que el asunto sigue trabajándose dentro de cierta clandestinidad... El Sr. Camón cree que con la tajante declaración del Cabildo se ha conseguido una gran victoria... El Sr. Secretario indica que el Director General de Arquitectura, Sr. Lahoz, está dispuesto a informar ante el Pleno o ante la Sección de Arquitectura. El Sr. Navascues estima que dicha audiencia supondría dar el asentimiento a una competencia que legalmente no existe”. RABASF, *Acta de la Sesión Ordinaria de 6 de noviembre de 1972*, fol. 603-604.

La siguiente semana fue menos intensa -Víctor Escribano “da impresiones tranquilizadoras que corroboran anteriores comunicaciones, especialmente la del Cabildo Catedral”²¹¹-, a diferencia de la Sesión siguiente, la del 20 de noviembre, que fue especialmente importante porque asistió como invitado Gabriel Alomar Esteve (1910-1997)²¹², Vicepresidente del ICOMOS, para informar a la Real Academia sobre asuntos diversos, entre ellos los relativos a la Catedral-Mezquita de Córdoba.

Con diferentes argumentos, Alomar se mostró contrario a la solicitud del Ayuntamiento cordobés a la Unesco para que se declarase la Mezquita como Monumento Internacional y continuó su larga disertación con el tema que nos ocupa, aclarando que en la prevista reunión en Córdoba del ICOMOS se debatirá un tema prefijado hacía tiempo sobre la superposición de culturas y estilos y esperaba que no se les reciba hostilmente a los expertos intervinientes; valora positivamente el trabajo de la Dirección General de La-Hoz y anticipa que dicha Dirección está preparando una especie de Libro Blanco²¹³ sobre las alternativas arquitectónicas aplicables a la Mezquita.

“2. [Respecto al] pretendido proyecto o anteproyecto de restauración de la Mezquita en el estado en que se hallaba en el siglo XV, mediante el desmonte de la catedral inserta en la mezquita durante el reinado de Carlos V y consiguiente reconstrucción en otro solar... [en el siglo XVI la mezquita] ya no era tal mezquita, pues se le habían añadido importantísimos elementos mudéjares. Si alguien ha dicho o ha pensado que la proyectada visita a Córdoba de un grupo de expertos del ‘Consejero Internacional de Monumentos y Sitios’ tiene por fin el de determinar

²¹¹ ID., *Acta de la Sesión Ordinaria de 13 de noviembre de 1972*, fol. 611. Imaginamos que se refiere a la Nota del Cabildo publicada en el ABC el 22 de octubre, felicitando a Ortiz Juárez y a Camón Aznar por sus artículos de prensa y se adhiere a sus tesis. Cit. en F. Daroca, o.c., 146.

²¹² Arquitecto y urbanista mallorquín. Tuvo cargos directivos en distintas organizaciones internacionales, protegiendo el patrimonio artístico nacional y el cultural europeo. Comisario del Patrimonio Artístico Nacional (1963-1968). Fundó y fue vicepresidente del ICOMOS entre 1966 y 1977, presidiendo la Sección española.

²¹³ El mencionado ‘Libro Blanco’ de la Administración -en palabras de RdL-HC al autor de este trabajo-, podría referirse al “Estudio sincrético” de la Mezquita que debía elaborar la UNESCO al concluir el Congreso del 1972, conteniendo recomendaciones de actuación a la Administración española y que la DGA debería implementarlo en nombre del Estado español.

sobre la procedencia de esta obra de desplazamiento, se halla absolutamente en un error. Los miembros de la UNESCO ICOMOS se reúnen en Córdoba con objeto de celebrar uno de esos coloquios habituales, aprovechando la invitación del Ayuntamiento de Córdoba. El tema específico que se tratará en el coloquio será el de los criterios que deban seguirse en la conservación de monumentos de todo el mundo, en los cuales exista una superposición de culturas y de estilos. Este tema se hallaba en el programa de ICOMOS, desde hacía varios años, sin que se hubiera decidido el lugar ni la fecha en que celebrarlo. La invitación de los cordobeses ha brindado una ocasión que no puede ser más apropiada. ¿Qué otro monumento hay en el mundo en el cual la simbiosis de culturas se ofrece en una forma más esplendorosa y positiva que en la Catedral-Mezquita?... [626] En cuanto a Córdoba, creo que no es una imprudencia por mi parte el decir que la Dirección General de Arquitectura tiene en proyecto la publicación de un gran libro, una especie de ‘Libro Blanco’ que incluya un estudio arquitectónico de la Mezquita, con todas las posibles alternativas para su conservación, incluso la del pretendido proyecto de traslado. Tengamos en cuenta que la idea de separar los dos monumentos, la mezquita y ‘el crucero’ no es la primera vez que se planteó, ya siendo Director General de Bellas Artes el Marqués de Lozoya y se volverá plantear en el futuro periódicamente. Y siendo así, para los que consideramos que esto sería un inmenso error, ¿no es mejor decir que no de una vez, en una forma tan documentada que corte de una vez las posibles reincidencias en esta idea? La Dirección General de Bellas Artes, que en tan buenas manos se encuentra actualmente, está llevando a cabo una planificación perfecta de la Mezquita, cosa que nadie puede juzgar improcedente. Aunque parezca mentira, no existían planos correctos y detallados de la Mezquita; ahora ya los hay, y esto es cosa que debemos agradecer todos a la Dirección General de Arquitectura. Como también le podemos agradecer la publicación de este libro... [627] pueden tranquilizarse [uds.] en el sentido de que no se va a cometer ningún atentado contra la integridad cultural de este monumento maravilloso y singular y muchísimo menos con el beneplácito del ‘Consejo Internacional’ de Monumentos y Sitios... [632] ¿No sería lamentable que al llegar a España, nuestros colegas de ICOMOS se encontraran con un ambiente hostil, aunque fuera solamente en ciertos sectores? Creo haber aclarado que no vienen para sancionar ningún desafuero, ni para interferir en los ambientes culturales españoles... vienen de países muy diferentes a discutir un problema de interés tan universal, tan actual, tan ‘ecuménico’ como el de la armónica convivencia de las culturas y de sus testimonios en presencia de un monumento que representa el más insigne ejemplo de esta convivencia”²¹⁴.

²¹⁴ RABASF, *Acta de la Sesión Ordinaria de 20 de noviembre de 1972*, fol. 620; 624-627.

“Hay buenas impresiones, pero al continuar los indicios de amenaza puesto que el Ayuntamiento de Córdoba ha obrado por su cuenta, conviene estar dispuestos siempre a una

En definitiva, aunque Alomar adoptó una posición comedida, acabará posicionándose a favor de las opiniones de la RABASF y, por su papel de liderazgo internacional, condicionando la marcha y el desenlace de la reunión de Córdoba, que descartó completamente la segregación de la Mezquita.

En la Sesión Ordinaria del 27 de noviembre se lee la *Carta* del embajador en la UNESCO, Sr. Garrigues, respondiendo a otra del 24 de octubre, y afirmando que el Alcalde de Córdoba había escrito al Sr. Gazzola -Presidente del ICOMOS-, pidiéndole consejo sobre la restauración de la Mezquita de Córdoba, el cual manifestó la dificultad de aconsejarle “especialmente en lo concerniente a importantes adiciones que han sido hechas a la estructura original y le sugirió organizar una reunión ‘ad hoc’ compuesta por un Comité Internacional, para que le aconsejara sobre este problema... El criterio de la Unesco es respetar la presente situación de todo monumento artístico, incluso con las adiciones que haya reporta[637]do el transcurso del tiempo”²¹⁵.

En esta misma Sesión la Academia se posicionó aprobando el siguiente *Escrito*, que el Secretario envió a la prensa:

“La Real Academia de Bellas Artes de San Fernando se cree en la obligación de hacer público su criterio, adoptado por unanimidad, acerca de los proyectos y rumores referentes a la Catedral-Mezquita de Córdoba y que han tenido amplio eco en la Prensa. Las gestiones realizadas por el Excmo. Ayuntamiento de Córdoba cerca de la Unesco se han hecho sin conocimiento de esta Real Academia como corporación y sin consulta a los especialistas españoles de Historia del Arte, dedicados durante tantos años a estos temas. Todos los grandes maestros de la Historia del Arte español -basta recordar a D. Manuel Gómez Moreno y a D. Elías Tormo-, han señalado como característica fundamental de éste la acumulación progresiva de diferentes estilos, contrapuestos a veces, pero que, a la larga, tienen una absoluta personalidad, una orgánica estructura y constituyen un testimonio histórico de inapreciable valor. No se puede hablar de ‘traslado’ cuando se expresa públicamente el deseo de una restauración de la Mezquita-Catedral a su prístino [638] estado religioso-arquitectónico: sería ‘destrucción’ y posterior ‘pastiche’ o sea un doble atentado artístico. En este sentido el Cabildo

intervención rápida y pública, mucho más después de confirmarse la reunión en Córdoba de expertos de la UNESCO” (*Ibid.*, fol. 633).

²¹⁵ ID., *Acta de la Sesión Ordinaria de 27 de noviembre de 1972*, fol. 636.

catedral de Córdoba ha hecho pública su oposición a dicho proyecto. La Real Academia de Bellas Artes de San Fernando recuerda que por tratarse de monumento nacional nada puede hacerse sin la autorización de la Dirección General de Bellas Artes; recuerda también que, tradicionalmente esta Real Academia informa a dicha Dirección General a través de los dictámenes de la Comisión de Monumentos. La Comisión Provincial de Monumentos de Córdoba y los señores académicos correspondientes conocen desde el día 11 de octubre el criterio de esta Real Academia; por tratarse de tema tan importante la opinión contraria expresada públicamente, significa dejar de figurar como tal académico correspondiente”²¹⁶.

El 4 de diciembre de 1972 los asistentes decidieron felicitar al director de la ‘Hoja Oficial del Lunes’²¹⁷ por el artículo-editorial sobre la catedral-mezquita, “editorial que coincide plenamente con la opinión de la Academia”²¹⁸.

El 5 de diciembre, el diario *Ya* se comprometió a informar puntualmente a sus lectores. El 6, *Ya* reproduce el telegrama que ICOMOS envió al Alcalde cordobés retrasando la reunión que estaba prevista entre los días 13-17 de diciembre “para tratar de la actual problemática en torno a la mezquita cordobesa... esta problemática se ha planteado tras la decisión del Ayuntamiento de Córdoba de que la mezquita sea

²¹⁶ RABASF, *Acta de la Sesión Ordinaria de 27 de noviembre de 1972*, fol. 637-638. Sorprende que en un foro en el que se debería salvaguardar la libertad de pensamiento, de opinión y de expresión se exija a los académicos lealtad superlativa y se les amenace con la interposición de la sanción más grave prevista estatutariamente.

²¹⁷ De periodicidad semanal, se publicó, editada por la Asociación de la Prensa, entre el 24 de noviembre de 1930 y 1986. Se refiere al artículo *La “reforma” de la Mezquita de Córdoba*, Hoja del Lunes, 4 de diciembre de 1972, 2. “Cuando llegaron las primeras noticias relativas a las proyectadas obras de ‘reforma’, pocos dejaron de conmoverse... Existe una realidad con todas las consecuencias. Lo hecho, hecho está. Los errores o defectos de otros tiempos no pueden ser ocultos con nuevos errores. ¿Cuál sería el resultado de las proyectas obras de transformación? Algo que muy poco tendría que ver con el arte y sí mucho con el atentado artístico, además de la primaria falta de respeto... La misión de un ayuntamiento se excede cuando emprende obras de este tipo... La historia no se puede tocar. La misión de quienes vienen después es la de conservar las joyas, no la de enmendarlas. Invocar para ello acciones equivocadas no justifica otras no menos erradas. El arte sufre lógicas transformaciones, pero las obras artísticas no pueden ser reformadas para ‘ponerlas al día’. Esto sería un disparate inadmisibles”. *Vide* también “Academia. Boletín de la RABASF”, Madrid, 2º Semestre de 1972, núm. 35, 106.

²¹⁸ RABASF, *Acta de la Sesión Ordinaria de 4 de diciembre de 1972*, fol. 649.

declarada monumento internacional”²¹⁹. El 7 de diciembre, el Marqués de Lozoya, en su artículo *La islamización de la Mezquita no remediaría nada*, recuerda que, en la posguerra, siendo él director general, se planteó ese mismo tema, y que -aunque Franco quería congraciarse con los musulmanes que le habían apoyado en la Guerra-, él se negó a extirpar la Catedral de la Mezquita y le hicieron caso.

El 8 de enero de 1973, después del parón navideño, los académicos se reúnen en Sesión Ordinaria y leen un nuevo *Informe* complementario que les envía Gabriel Alomar, dando cuenta de que el Consejo Consultivo del ICOMOS ha decidido aplazar, por inoportuna, la reunión prevista en Córdoba²²⁰ y considera que, por falta de apoyos, ya no existe debate acerca de la segregación de la Mezquita cordobesa, que, por esas fechas, Moreno califica de “quimera”²²¹.

“En ningún momento [afirma Alomar], el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios ha pensado en ‘dictaminar’ sobre posibles obras en un monumento en particular, cuya conservación es incumbencia del país en cuyo territorio se halla situado. Razones de ética cultural y de derecho internacional se opondrían a ello. Creo, por otra parte, que en este momento nadie piensa ya en la posibilidad de desmontar la Catedral cristiana de la Mezquita para reconstruirla en otro emplazamiento. Pero no les queda duda, que pasados unos años esta desafortunada iniciativa volverá a plantearse. ‘La sociedad de consumo’ en que vivimos, entre otros muchos graves inconvenientes, tienen el de que hay medios económicos y hay medios técnicos para todo. Antes, la amenaza contra

²¹⁹ Cit. en *Academia. Boletín...*, 36 (primer semestre de 1973) 67. Las referencias del diario no aparecen recogidas en las *Actas* de las Sesiones Ordinarias.

²²⁰ El 31 de julio de 1972 la Corporación municipal cordobesa acordó ratificar la invitación del Alcalde al ICOMOS para que se reuniese en Córdoba. El Congreso, inicialmente previsto del 24-28 de octubre de 1972, se pospuso para celebrarlo entre el 13-17 de diciembre. A tenor del *Acta* transcrita, de 8 de enero de 1973 -fecha de la suspensión de la fecha del Congreso por parte de la UNESCO-, existe un descuadre de fechas, con error en la propia *Acta*, porque el 6 de diciembre Gazzola fechó y envió al Alcalde cordobés una *Carta* suspendiendo el evento y proponiendo su futura realización, que el diario *Córdoba* publicó el 12 de diciembre (cfr. M.M. Moreno, *a.c.*, 93). El 26 de marzo, el Alcalde comunicó al Ministerio de AA.EE. la nueva convocatoria, que debería celebrarse entre el 28 de abril y el 3 de mayo de 1973 y que, finalmente, se fijó entre los días 29 de abril y 2 de mayo. El 4 de abril Gazzola y Alomar viajaron a Córdoba para ultimar los preparativos del Coloquio. Con posterioridad a dicha reunión, Alarcón comunicó a las autoridades eclesíásticas (al Obispo Cirarda, al Deán Padilla Jiménez y al vicepresidente del Cabildo, Pizarro Ruiz-Cabrero), el evento y su fecha (cfr., *Ibid.*, 94).

²²¹ A. Moreno, *a.c.*

los monumentos venía de que no había dinero para conservarlos; hoy, la amenaza viene de que hay demasiado dinero para destruirlos... [27] Este y no otro es el interés del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios de celebrar un coloquio de alto nivel, sea donde sea, para sentar el principio de la indisociabilidad de los testimonios de culturas opuestas acumuladas en un mismo monumento. La invitación del Alcalde de Córdoba al ICOMOS ‘para examinar in situ la problemática de la Mezquita (estos son los términos literales de su carta), nos brindaba una ocasión única para establecer este principio, no referido al caso de la Mezquita, sino a los de todo el mundo. Consideramos pues, que esta reunión que en el momento actual resultaría obviamente inoportuna, debe celebrarse en otra fecha, y que debe celebrarse precisamente en Córdoba, ya que en Córdoba se encuentra el caso más hermoso y significativo de esta simbiosis de culturas”²²².

Daroca señala la relevancia que va tomando Nieto Cumplido -nombrado ese mismo año de 1973 canónigo archivero del Cabildo-, y, en definitiva, la Iglesia, a lo largo de los meses. Tanto, que podríamos hablar de un desplazamiento de los planteamientos, que podrían reducirse a dos: el planteamiento religioso-católico-conservador y el político-secular-liberal, frente a los planteamientos exclusivamente arquitectónicos y técnicos del año anterior. Afirma Daroca -adelantando la importancia de Nieto a los inicios del conflicto-, “ambos, La-Hoz y Nieto, entendieron la oportunidad que tendría el cónclave de ICOMOS previsto en Córdoba para el próximo mes de octubre, donde cada uno defendería su distinta concepción... Nieto intentaría neutralizar -con el evidente apoyo del vicepresidente del Instituto, Gabriel Alomar-, la propuesta de La-Hoz”²²³.

Finalmente, después del aplazamiento, entre el 29 de abril y el 2 de mayo de 1973 tuvo lugar en el Alcázar de Córdoba la deseada y temida reunión auspiciada por el ICOMOS, que -bajo el título de “Coloquio

²²² ID., *Acta de la Sesión Ordinaria de 8 de enero de 1973*, fol. 26-27. Este Informe lo asimila al de la Catedral de Siracusa y al de la Iglesia de ‘Santa Maria degli Angeli’. Alomar propuso una relación permanente entre el ICOMOS y las Academias de Bellas Artes e Historia y para ello ICOMOS podría redactar una ‘Carta de Córdoba’ (cfr. *Ibid.*, 28). Los académicos “acuerdan ratificar su criterio y estar vigilantes, si bien el asunto puede darse, al menos, como paralizado” (*Ibid.*).

²²³ F. Daroca, o.c., 150. Para sellar la paz entre ellos, Nieto le pidió a La-Hoz, en 1998, que le prorrogase su libro *La Mezquita-Catedral de Córdoba*. Nieto escribiría una necrología en ABC con ocasión de la muerte de La-Hoz. Cfr. *Ibid.*, 153.

sobre la conservación de los monumentos pertenecientes a diferentes culturas”²²⁴, reunió a los mayores especialistas mundiales sobre patrimonio²²⁵ y que concluyó con un Acto de Clausura en la Mezquita, “con tres presidencias, la académica del ICOMOS, la política del Ayuntamiento de la ciudad y la religiosa encabezada por el Obispo diocesano, [y] se dio a conocer la *Declaración -o Resolución-, de Córdoba* que abría el camino a la declaración de la Mezquita-Catedral como Patrimonio de la Humanidad”²²⁶.

Esta *Declaración* -anticipada por Alomar a la RABASF-, favorece la conservación de capas culturales superpuestas en el tiempo, porque “las valiosas aportaciones de todas las épocas en la edificación en un monumento deben ser respetadas, puesto que la unidad de estilo no es un fin a conseguir en una obra de restauración... [en la] Mezquita-Catedral de Córdoba, en la que se contiene de forma excepcional la expresión del encuentro y superposición de la Cristiandad y el Islam”²²⁷.

En esta reunión fue determinante la intervención de Gabriel Alomar, quien disertó sobre los *Problemas que presenta la conservación de monumentos pertenecientes a culturas diferentes. Exposición general del tema*. Hizo una ardiente defensa arquitectónica, responsabilizando a la generación presente de los errores que podamos legar a las generaciones futuras, con intervenciones destructivas en los edificios. “Esta conciencia crítica del tiempo vivido -afirma Casar-, constituyó un novedoso argumento en el tratamiento del tema que daba pie, en la argumentación de Alomar, a la necesidad de disponer de dilatados períodos de reflexión previos a cualquier decisión irreversible [como la de querer purificar un Monumento]”²²⁸.

²²⁴ El Ayuntamiento cordobés publicó en 1973 la *Memoria* de este Coloquio en una obra colectiva titulada *La Mezquita de Córdoba, empeño universal*, de 53 folios. Nieto Cumplido escribió 6 trabajos, 2 Valverde Madrid y 1 Muñoz Vázquez.

²²⁵ Mohammed el Fasi, Guglielmo Angelis d'Ossat, Michal Witwicki, Raimond Lemaine, Piero Gazzola, Gabriel Alomar, Okan Ustünkök, Maurice Chehab, Miklos Horler, Bornheim Schilling y André Chastel, entre otros. Cfr. M.M. Moreno, a.c., 94.

²²⁶ *Ibid.*, 95.

²²⁷ M.M. Moreno, a.c., 95.

²²⁸ J.I. Casar, a.c., 39.

En síntesis, los expertos -siguiendo los criterios de la *Carta de Venecia* (1964) y bajo los auspicios de Alomar-, descartaron las pretensiones de La-Hoz y consideraron que en las obras histórico-patrimoniales no debían extraerse las superposiciones culturales para volver a la pureza originaria cuando existan riesgos de deteriorar el monumento, porque lo que debe primar es la preservación de la integridad histórica, es decir, la riqueza variada que han ido aportando los sucesivos aditamentos históricos.

La DGA acató la recomendación del ICOMOS y descartó, definitivamente, la opción de la segregación²²⁹. Para la Iglesia católica cordobesa fue un alivio que los expertos consideraran que el crucero era una capa arquitectónica importante, que evidenciaba la convivencia religiosa y cultural²³⁰, máxime cuando desde este foro se impulsó la candidatura de la Mezquita-Catedral como Patrimonio de la Humanidad, reconocimiento que obtendrá en el año 1984.

Esta reunión, lógicamente, tuvo un fuerte impacto mediático, que la Revista *Academia* recogió, reproduciendo la *Declaración de Córdoba*.

En las *Actas* de la Real Academia no hay nuevas referencias del asunto hasta la Sesión del 7 de mayo de 1973 -una vez que se hubo celebrado la reunión del ICOMOS en Córdoba-, informando de las noticias de prensa, tomando acuerdos y dando por finiquitado el asunto.

“La Academia, una vez más, debe marcar su postura ante el asunto de la mezquita-catedral. El Sr. Camón señala el desprecio que supone la no invitación a especialistas españoles: todo el asunto en sí, es responsable. El Sr. Salas insiste en que se trata de una organización privada, que la iniciativa es personalísima del Alcalde de Córdoba y que todo se ha hecho al margen de los correspondientes organismos oficiales. Se

²²⁹ La-Hoz “avaló la propuesta de desmontaje, sufragó la reunión del ICOMOS [sic.] y aceptó el resultado adverso de las conclusiones de la reunión”. *Ibid.*, 21.

²³⁰ “Dos conclusiones... [de esa reunión de ICOMOS, dice Cirarda, a la que él asistió al acto final que tuvo lugar en la Mezquita] me interesa subrayar: los edificios tienen su propia historia, que se debe respetar siempre, aun en aquellos capítulos cuya conveniencia pudiese discutirse en abstracto; y la mezquita de Córdoba probablemente sería hoy una ruina si no se hubiera convertido en templo cristiano”. J.M. Cirarda, o.c., 186.

acuerda que la Academia dé una nota a la prensa que redactará el Sr. Salas”²³¹.

Nieto Cumplido no considera que La-Hoz hubiese urdido un plan que acabase fracasando y, por tanto, piensa que no hubo conflicto alguno, sino que simplemente existieron un cúmulo de malentendidos y de equivocadas interpretaciones²³². En base a los datos aportados por Nieto, Casar reconstruye lo ocurrido con una cronología y unas interpretaciones diversas a las sugeridas por RdL-HC. Ambos son las voces discordantes a la teoría de RdL-HC.

En septiembre de 1973 -cuando ya se había desmoronado por completo el proyecto, por la falta de apoyos decisivos-, Rafael Castejón fue de los pocos que prolongó el debate en su artículo *Datos para la restauración de la Mezquita de Córdoba*, en la Revista *Arquitectura*. Además de desvelar el apoyo gubernamental al proyecto de segregación, considera que ésta sería una óptima ocasión de acercamiento interreligioso ante espiritualidades universales:

“el origen del criterio restaurador [y segregacionista]... ahora lo apoyan nuestros organismos superiores, ofreciendo a la opinión mundial un ejemplo de entendimiento universal, como el de Santa Sofía de Constantinopla. El mundo culto musulmán ha recogido el intento con la más calurosa simpatía y el alto mundo católico, teniendo en cuenta las actuales aproximaciones religiosas derivadas del Vaticano II, no se opone al traslado de la Catedral, porque ‘habilitando una hermosa catedral en Córdoba, no es cuestión esencial que fuera esta o aquella’, parece que ha sido la conclusión... No podemos creer, desde ningún punto de vista,

²³¹ Cfr. RABASF, *Acta de la Sesión Ordinaria de 7 de mayo de 1973*, fol. 190. Dicho Comunicado de prensa no llegó a emitirse, al haber tenido conocimiento de las Conclusiones de la reunión del ICOMOS en Córdoba, que remite Alomar y que se leen en la siguiente Sesión, considerando “que lo acordado es lo que siempre y con razones de académicos realmente expertos defendió la Academia” (RABASF, *Acta de la Sesión Ordinaria de 21 de mayo de 1973*, fol. 195). La Corporación decidió no hacer una nueva Comunicación pública, porque “no habiendo motivo urgente de alarma sobre la catedral-mezquita es conveniente no prodigar las manifestaciones [196] susceptibles de polémica: ello no obsta, como han señalado los señores Navascués y Salas, para permanecer alertas y denunciar todo posible y aun probable actuación del Ayuntamiento de Córdoba” (*Ibid.*, 195-196).

²³² Cfr. M. Nieto Cumplido, o.c., 14.

que el desmonte y trasplante de una enorme construcción, encierre hoy problemas técnicos insalvables”²³³.

Dos últimos apuntes que no abordamos, por no ser objeto de nuestro trabajo. En las *Actas*, la cuestión de la posible segregación y la declaración de la Mezquita como Patrimonio Internacional coinciden en el tiempo y tienen un tratamiento, muchas veces, parejo. Poco después, entre el 10-15 de septiembre de 1974 tuvo lugar el I Encuentro islamo-cristiano de Córdoba, que fue un avance en el diálogo interreligioso. Contó con delegaciones oficiales de 8 países árabes, de la OLP, del Ministerio de Asuntos Exteriores, del Obispado de Córdoba, de la Conferencia Episcopal del Norte de África y del Consejo Mundial de las Iglesias. El cardenal de Argel, Mons. Duval, acuñó la acertada frase del “Espíritu de Córdoba”, para mostrar la multisecular tradición hospitalaria y de tolerancia religiosa de la ciudad. Hito histórico fue que, después de casi 740 años, por primera vez desde 1236, pudiese rezarse el *salat* del viernes musulmán en el interior de la Mezquita, con la predicción de la *jutba*.

²³³ R. Castejón, “Datos para la restauración de la Mezquita de Córdoba”, *Revista Arquitectura*, 177 (septiembre 1973) 7;12. A continuación aporta elementos que considera que no se han tenido en cuenta en el periclitado debate, relativos al posible nuevo emplazamiento de la Catedral (se inclina por trasplantar la actual Catedral no al Este del templo actual -como proponía La-Hoz-, sino al solar del antiguo manicomio, que permanecía derruido), al relleno del hueco de la gran nave central (con las columnas que permanecen ocultas), y a la restauración de la planta de la primera nave (con el mismo material marmóreo que los Califas trajeron de Cabra y de la Sierra cordobesa). Por último, critica las chapuceras restauraciones que se hicieron en los últimos siglos en el muro de Almanzor: “valgan estas últimas consideraciones para consolarnos de errores pasados, y con el mejor propósito de enmienda, tratemos de llevar a cabo, ante la admiración del mundo artístico, la purificación estilística de un monumento que además de sus valores estéticos, encierra un mundo de espiritualidades universales” (*Ibid.*, 16).

