

Año 8 | nº 20

Enero-abril | 2021

ISSN 2386-5776



Comillas Journal of International Relations



¿Un país, dos sistemas? El futuro de Hong Kong a partir de 2047

Las crisis en el pasado, presente y futuro de las Cumbres Iberoamericanas: ¿reformulación o agotamiento?

La democracia dual: ¿una solución a la crisis de la democracia representativa?

Does Brexit mean Brexit? Ave, Bruselas, Brexituri te salutant

SUMARIO

Año 8 | n° 20

Enero-abril 2021



ARTÍCULOS I ARTICLES

Las crisis en el pasado, presente y futuro de las Cumbres Iberoamericanas: ¿reformulación o agotamiento? 1

The Crises in the Past, Present and Future of the Ibero-American Summits: Reformulation or Collapse?
Inés Álvarez-Cascos Gil

Censura de medios y supervivencia del régimen en Venezuela. Hasta qué punto la censura de medios impide un mejor funcionamiento del espacio crítico venezolano 17

Media Censorship and the Survival of Venezuela's Regime. To What Extent does Media Censorship Prevent a Better Functioning of the Venezuelan Critical Space
Marta Barba Prieto

La democracia, el desacuerdo y el populismo en el siglo XXI. Bolivia y la refundación del Estado 31

Democracy, Disagreement and Populism in the 21st Century. Bolivia and the Refoundation of the State
Mariana Colotta, María Susana Durán Sáenz

¿Un país, dos sistemas? El futuro de Hong Kong a partir de 2047 51

One Country, Two Systems? The Future of Hong Kong from 2047
Itziar Damborenea Trigueros

La democracia dual: ¿una solución a la crisis de la democracia representativa? 64

Dual Democracy: A Solution to the Crisis of Representative Democracy?
David Diéguez Diéguez

Does Brexit mean Brexit? Ave, Bruselas, Brexituri te salutant 85

Does Brexit Mean Brexit? Ave, Brussels, Brexituri te Salutant
José Luis Fernández Cadavid

Los sindicatos en la transición a la democracia: análisis comparativo de su impacto en Chile y España 113

Trade Unions in the Transition to Democracy: A Comparative Analysis of the Impact in Chile and Spain
Iñaki Gonzalo de la Banda

RECENSIONES I BOOK REVIEWS

Una Alemania Europea. Discursos e intervenciones (1983-1998)

Belén Becerril (ed.)..... 136
Por Alberto Priego Moreno

DIRECTOR DE LA REVISTA I JOURNAL EDITOR 139

CONSEJO DE REDACCIÓN I EDITORIAL BOARD 139

CONSEJO ASESOR I ADVISORY BOARD 139

DIRECTRICES PARA AUTORES I AUTHOR GUIDELINES..... 140



LAS CRISIS EN EL PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: ¿REFORMULACIÓN O AGOTAMIENTO?

The Crises in the Past, Present and Future of the Ibero-American Summits: Reformulation or Collapse?

Inés Álvarez-Cascos Gil

Antigua alumna de la Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE (Grado en ADE y Relaciones Internacionales, E-6). Máster en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional por The University of Western Australia
E-mail: 201503974@alu.comillas.edu



Autora

Desde hace más de 500 años, los países de Iberoamérica comparten una identidad cuya máxima expresión actual son las Cumbres Iberoamericanas. Iniciadas en el año 1991 tras la propuesta española, estas reuniones tienen como finalidad ser un foro de cooperación y diálogo útil para los miembros.

Desde el comienzo, las cumbres han atravesado diferentes crisis causadas principalmente por la aparición de otros foros de integración regional, la falta de participación ciudadana y el papel hegemónico de España. Para solucionar las crisis se optó por la institucionalización (creación de SECIB y SEGIB) y por la elaboración de informes de expertos.

El tiempo ha demostrado que esas soluciones no son efectivas para conseguir que las cumbres tengan sentido en el panorama actual. Por ello, se deben llevar a cabo nuevas reformas que cambien el rumbo y la razón de ser de las reuniones para asegurar su supervivencia.



Resumen

Comunidad Iberoamericana de Naciones; Cumbres Iberoamericanas; España; Iberoamérica; crisis; política exterior.

Ibero-American Community; Ibero-America; Ibero-American summit; Spain; crises; foreign policy.



Key words

Recibido: 08-10-2020 Aceptado: 09-03-2021



Fechas

For more than 500 years, Iberoamerican countries have developed their own identity based on a common language, culture and history. The highest expression of this identity is the Ibero-American Summits, which began in 1991 following Spain's proposal. These meetings have the ultimate aim of being a forum for cooperation and dialogue.

Due to the changes that take place in the international arena, the Ibero-American Summits have been going through different crises caused mainly by the appearance of other regional integration forums, the lack of citizen participation, and the hegemonic role of Spain. To solve the crises, member opted for institutionalization (creation of SECIB and SEGIB) and the drafting of expert reports.

*Time has shown that these solutions are not effective enough to make the summits useful in today's international scenario. Therefore, new reforms that change the *raison d'être* of the meetings must be carried out to ensure their survival.*



1. Introducción

Como consecuencia de varios siglos de convivencia y casi tres tras la independencia, se han consolidado en Iberoamérica (España, Portugal y los países americanos que hablan español y portugués) unas señas de identidad propias basadas en la lengua, cultura e historia común. Estas bases (tanto históricas como actuales) han hecho que los países iberoamericanos compartan valores, principios e intereses que necesitan de cierta institucionalización.

Aunque desde la independencia de las colonias ya se afirmaba la existencia de una comunidad histórica de vínculos e intereses comunes, a finales de los años 80 del siglo pasado la España democrática impulsó una nueva idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones (países de Europa, Latinoamérica y el Caribe que hablan portugués y español). La máxima expresión de la Comunidad Iberoamericana de Naciones son las Cumbres Iberoamericanas, iniciadas en 1991 en Guadalajara (México) y celebradas hasta la actualidad, con el fin de crear un foro de cooperación y diálogo.

Debido al cambio en el panorama iberoamericano durante los últimos años y la necesidad de reformular el Sistema de Cumbres Iberoamericanas, el objetivo último de este artículo es responder a la siguiente pregunta: ¿son las Cumbres Iberoamericanas un foro de diálogo y cooperación útil en el panorama internacional actual y futuro?

En la misma línea, el presente trabajo también tiene como finalidad contrastar las siguientes hipótesis. En primer lugar, demostrar que las Cumbres Iberoamericanas se encuentran en una situación de crisis y necesitan una clara reformulación del sistema para sobrevivir. También se pretende comprobar si el *acervo iberoamericano* necesita de las Cumbres Iberoamericanas para existir.

Por lo tanto, se pretende conocer en profundidad el mecanismo actual empleado por los países iberoamericanos para seguir en contacto. Para ello, se estudiarán los elementos y razones que conforman la identidad de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, para continuar con un análisis histórico de las reuniones, divididas en etapas según los periodos de crisis. Se concluirá realizando un balance de los elementos positivos y negativos de las reuniones celebradas hasta la actualidad y presentando futuros retos y planteando recomendaciones para reformular el sistema.

2. Marco teórico

El rápido cambio que está teniendo lugar en América Latina por el surgimiento de nuevas potencias regionales y una mayor heterogeneidad entre los Estados afecta directamente al sistema de reuniones puesto en marcha por los países iberoamericanos a principios de los años 90.

Para comprender la realidad pasada, presente y futura de la Comunidad Iberoamericana de Naciones es necesario enmarcarla dentro de la perspectiva liberal. Las Cumbres Iberoamericanas defienden unos principios y valores, plasmados en las diferentes declaraciones finales de las Cumbres Iberoamericanas, que giran entorno a la libertad, democracia y derechos humanos, a través de los cuales configuran el sistema de reuniones.

Además, se podría encuadrar dentro de la teoría del institucionalismo liberal, que subraya la importancia del surgimiento de nuevos mecanismos a través de los cuales los actores internacionales (no necesariamente Estados) interaccionan. En este caso las Cumbres Iberoamericanas, entendidas como un foro de cooperación y diálogo que persiguen un interés colectivo, obedecen a la máxima de emplear mecanismos de integración para intentar resolver problemas comunes a través de la cooperación. De esta forma, los miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones alcanzan algunos de sus objetivos individuales a través de un trabajo conjunto (Abad Quintanal, 2019).

Por otro lado, para entender la manera en la que los Estados iberoamericanos persiguen sus intereses, es necesario tener en cuenta también la perspectiva neorrealista. Según Vargas Hernández (2009) las instituciones, en este caso las Cumbres Iberoamericanas y las instituciones que se han ido creando, responden a los intereses particulares de los Estados. Además, el neorrealismo defiende que las interacciones entre Estados en el ámbito internacional son anárquicas. Esto quiere decir según Waltz, fundador del neorrealismo, que “cada Estado aspira a maximizar el poder como un instrumento de supervivencia”.

Las Cumbres Iberoamericanas defienden unos principios y valores que giran entorno a la libertad, democracia y derechos humanos, a través de los cuales configuran el sistema de reuniones

3. La Comunidad Iberoamericana de Naciones

Desde el año 1492 no se puede ignorar que España, Portugal y los países de Latinoamérica y el Caribe que hablan español y portugués comparten vínculos históricos, culturales y lingüísticos. La Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) es una comunidad de hecho y de derecho formada por 22 países europeos, americanos y caribeños¹ (Arenal, 2018). Aunque estas naciones lleven en contacto más de 500 años, el concepto de CIN solo aparece a finales del siglo XX tras la restauración de la democracia en España (Arenal, 2005).

Según Arenal (2018) las raíces de la comunidad son tanto históricas como actuales. Entre las bases históricas, destacan (i) la historia, compartida desde el año 1492 hasta la independencia (a partir de la emancipación de las colonias, la historia deja de ser común pero se construye y discurre con rasgos parecidos); (ii) el lenguaje, seña de identidad más importante. Actualmente más de 480 millones de personas tienen el español como lengua materna (Instituto Cervantes, 2018) y (iii) la cultura iberoamericana, basada en la lengua y en historia común. La CIN es

¹ Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela (SEGIB, s. f.).

probablemente el espacio del mundo con la identidad más obvia a pesar de la clara diversidad (García Casas, 2012).

Además, existen razones actuales que incitan al uso de dicho término. Aparecieron después de la restauración de la democracia en España, y son: (i) la intensificación de las relaciones diplomáticas de igualdad jurídica entre los países; (ii) el avance en la cooperación al desarrollo tanto cuantitativa como cualitativamente; (iii) aumento de las inversiones directas en América Latina a partir de 1990; (iv) el refuerzo de los lazos académicos y de investigación a través de asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales; (v) el desarrollo de flujos migratorios en los dos sentidos del Atlántico y las consiguientes remesas enviadas por los emigrantes a los países de origen y (vi) el ingreso de España y Portugal en la Unión Europea (UE) con la intención de ampliar y profundizar en la relación UE-América Latina (Arenal, 2018).

Figura 1. Países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones



Fuente: Organización de Estados Iberoamericanos, 2020

El concepto de CIN es un concepto únicamente basado en la cultura y en la historia sin ninguna base jurídica, como quedó plasmado en la Declaración de Guadalajara (1991):

Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos. A quinientos años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad. (Valle Gálvez, 2012)

4. Las Cumbres Iberoamericanas

La máxima expresión de la CIN son las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno celebradas ininterrumpidamente desde 1991, año en el que finalmente se reconoció un espacio común de cooperación y diálogo. En las casi 30 reuniones celebradas hasta el momento, los máximos representantes de cada una de las 22 naciones de manera multilateral exponen y acuerdan posiciones sobre los desafíos a los que la CIN debe hacer frente (SEGIB, s. f.).

La principal razón del acercamiento y de la creación de las Cumbres Iberoamericanas fue la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América en el año 1942 (Arenal, 2004). Por ello, desde un año antes (1991) en Guadalajara (México) hasta 2018 en Antigua Guatemala (Guatemala) y con una Cumbre prevista en abril de 2021 en Andorra la Vieja (Andorra) se han celebrado 27 encuentros con una periodicidad anual y a partir del año 2014 bienalmente (SEGIB, s. f.).

Aunque las Cumbres se iniciaron en un ambiente favorable y propicio para su continuidad, los cambios repentinos en el panorama internacional han puesto en jaque la utilidad y supervivencia de estas.

5. Historia de las Cumbres Iberoamericanas

5.1. División por etapas

Debido al dinamismo y a sus menos de treinta años de historia, dividir las cumbres por etapas es una labor complicada. Aún así, como se expone a continuación, hay varios investigadores que han periodizado las cumbres.

Francisco Rojas Aravena —internacionalista Chileno— divide la historia de las cumbres en tres etapas: la primera década (1991-2001) de la que destaca el surgimiento de las cumbres y el primer intento de institucionalización con la creación de la SECIB (Secretaría de Cooperación Iberoamericana); la segunda etapa (2002-2004) donde por propuesta española se funda la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) y la tercera etapa protagonizada por la ausencia de Jefes de Estado en las reuniones y el cambio de Gobierno español (Rojas Aravena, 2005).

Figura 2. Etapas de las Cumbres según Francisco Rojas Aravena



Fuente: elaboración propia basada en Rojas Aravena (2005)

Christian Freres, experto colaborador del AECID, habla de cinco etapas: la primera (1990-1992) en la que se celebran las dos primeras cumbres y se crea la secretaría Pro Tempore; la segunda (1993-1997) en la que las cumbres van teniendo un tema específico; la tercera (1998-

199) marcada por la creación de la SECIB; la cuarta (2000-2003) en la que España traslada a las cumbres sus intereses nacionales y la quinta que engloba una nueva institucionalización con la creación de la SEGIB (Freres, 2005).

Figura 3. Etapas de las Cumbres según Christian Freres



Fuente: elaboración propia basada en Freres (2005)

Celestino del Arenal, profesor emérito de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, a su vez centra su división en el papel que ha tenido España durante las cumbres hablando así de (i) liderazgo ejemplificador (1990- 1992); (ii) liderazgo declinante (1993-1996); (iii) liderazgo hegemónico multilateral (1997-2001); (iv) liderazgo hegemónico unilateral (2002-2004) y (v) liderazgo compartido (Freres, 2005).

Figura 4. Etapas de las cumbres según Celestino del Arenal

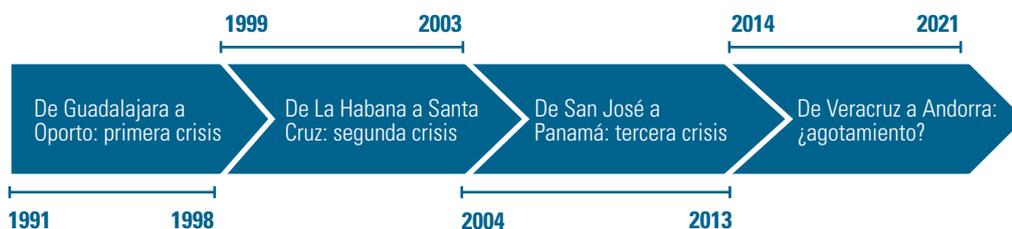


Fuente: elaboración propia basada en Freres (2005)

Todas estas periodizaciones, además de estar desactualizadas, atribuyen un papel protagonista a España ignorando el principio de igualdad jurídica de los Estados. Aunque España fuera el país impulsor de las cumbres, ya que no entiende su realidad exterior sin los países de América Latina (Valle Gálvez, 2012), es necesario que el liderazgo sea compartido por las 22 naciones iberoamericanas y que el papel de líder de España desaparezca para que las cumbres puedan tener identidad propia y conseguir sus objetivos (Arenal, 2004). Además, estas divisiones se estancan en 2005, dejando fuera del eje cronológico casi 15 años de historia de las cumbres.

Por ello, a la hora de dividir en fases las Cumbres Iberoamericanas en este trabajo, se hará referencia a las crisis que estas han enfrentado durante su historia, sin dar un papel más importante a España.

Figura 5. Etapas de las Cumbres según las crisis



Fuente: elaboración propia

Esta distribución en etapas se ha realizado tras analizar de manera exhaustiva la historia de las cumbres. Para esta tarea se ha supuesto que tanto la creación de instituciones (SECIB y SEGIB) y la publicación de informes con recomendaciones (Informe Cardoso e Informe Lagos) indican el comienzo de una nueva etapa.

5.2. De Guadalajara a Oporto: primera crisis

Tabla 1. Cumbres Iberoamericanas de Guadalajara a Oporto

Año de Celebración	Sede	Cumbre Iberoamericana
1991	Guadalajara	I Cumbre Iberoamericana
1992	Madrid	II Cumbre Iberoamericana
1993	Salvador de Bahía	III Cumbre Iberoamericana
1994	Cartagena de Indias	IV Cumbre Iberoamericana
1995	San Carlos de Bariloche	V Cumbre Iberoamericana
1996	Santiago de Chile y Viña del Mar	VI Cumbre Iberoamericana
1997	Isla de Margarita	VII Cumbre Iberoamericana
1998	Oporto	VIII Cumbre Iberoamericana

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de SEGIB (2020)

Las Cumbres Iberoamericanas tuvieron principalmente dos impulsores: México y España. Ambos países tenían aspiraciones comunes, al haber firmado recientemente tratados de integración económica y al querer afirmarse como potencias líderes en el ámbito iberoamericano a cada lado del Atlántico (Montobbio, 2000).

En este contexto México decide convocar en 1991 la I Cumbre Iberoamericana (1991) en Guadalajara (Freres, 2005).

Desde un comienzo, los países evitaron a toda costa la institucionalización para conseguir que las cumbres tuvieran un carácter dúctil. Únicamente se acordó la firma de una Declaración Final después de cada reunión en la que se plasman las conclusiones de las reuniones (Arenal, 2011a).

A pesar de la ausencia de institucionalización, era necesario dotar a los programas de cooperación (pilar principal de las cumbres) de cierto marco jurídico (Fundación Alternativas, 2013). Por ello, en la V Cumbre Iberoamericana de San Carlos de Bariloche de 1995, y mediante la firma del Convenio de Bariloche, se regularizó el sistema de cooperación y se crearon reglas para saber qué programas eran reconocidos como oficiales y cuáles no (Siles del Valle, 2005).

La VII Cumbre Iberoamericana de 1998 se celebró en Oporto. Fue una reunión esencial para intentar solucionar problemas que estaban haciendo peligrar el sistema de cumbres.

La primera causa de esta crisis fue la baja institucionalización. A esto se une la aparición de nuevas cumbres. En el año 1998 se celebraron la VII Cumbre Iberoamericana en Oporto, la II Cumbre de las Américas² y se preparó la I Cumbre AL-UE³ (Arenal, 2011a). También la poca interacción con la sociedad civil y la creciente heterogeneidad en los Gobiernos de la CIN empeoraron la situación (Rojas Aravena, 2005).

Para renovar el sistema, se propuso la puesta en marcha de un organismo internacional de carácter permanente encargado de los proyectos de cooperación: la Secretaría de Cooperación de Iberoamérica (SECIB) (Arenal, 2011b).

5.3. De La Habana a Santa Cruz de la Sierra: segunda crisis

Tabla 2. Cumbres Iberoamericanas de La Habana Santa Cruz de la Sierra

Año de Celebración	Sede	Cumbre Iberoamericana
1999	La Habana	IX Cumbre Iberoamericana
2000	Panamá	X Cumbre Iberoamericana
2001	Lima	XI Cumbre Iberoamericana
2002	Bávaro	XII Cumbre Iberoamericana
2003	Santa Cruz de la Sierra	XIII Cumbre Iberoamericana

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de SEGIB (2020)

Para poner solución a la primera crisis, en la IX Cumbre Iberoamericana (1999) celebrada en La Habana, se aprobó por consenso la creación de la SECIB, encargada de controlar la cooperación iberoamericana (Freres, 2005). Un año más tarde, durante la X Cumbre Iberoamericana (2000) celebrada en Panamá, conmemorando el décimo aniversario del sistema de cumbres, se inauguró de manera oficial la SECIB al aprobarse el presupuesto y ponderarse las cuotas (Declaración de Panamá, 2000).

Aunque la crisis era palpable, una propuesta de reforma unilateral por parte del Gobierno de Aznar en la XII Cumbre Iberoamericana (2002) en Bávaro, fue la gota que colmó el vaso (Freres, 2005). Para comprobar la viabilidad de la reforma se pidió a Henrique Cardoso (presidente de Brasil) que realizara un informe y que lo presentara en la siguiente cumbre (Rojas Aravena, 2005).

En primer lugar, el informe presentado el 2003 propone la idea de reducir los encuentros y celebrar cumbres cada dos años. Recomienda también impulsar ciertas líneas de cooperación para evitar la cooperación bilateral. Además, se establecen las condiciones esenciales para nuevos ingresos: ser un Estado soberano, que pertenezca a Iberoamérica y que tenga el portugués o el español como lengua oficial (Rojas Aravena, 2005).

² La Cumbre de las Américas es una reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los 35 países de América.

³ La Cumbre AL-UE es una reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y de la Unión Europea.

Por último, dicho informe aceptó la propuesta de Aznar de crear una secretaría permanente, que sustituya a la SECIB. Los mandatarios aprobaron el Convenio de Santa Cruz, que establece los objetivos de la Secretaría General de Iberoamérica (SEGIB) y su estatuto constitutivo se negociaría en la siguiente cumbre.

Por segunda vez, y para poner solución a la crisis, los estados miembros de la CIN recurren a la institucionalización para solventar los problemas internos. En este caso, a diferencia de la SECIB que únicamente tenía cabida en el ámbito de la cooperación, la SEGIB se establece como un organismo internacional con peso político (Cardoso, 2005).

5.4. De San José de Costa Rica a Panamá: tercera crisis

Tabla 3. Cumbres Iberoamericanas de San José de Costa Rica a Panamá

Año de Celebración	Sede	Cumbre Iberoamericana
2004	San José de Costa Rica	XIV Cumbre Iberoamericana
2005	Salamanca	XV Cumbre Iberoamericana
2006	Montevideo	XVI Cumbre Iberoamericana
2007	Santiago de Chile	XVII Cumbre Iberoamericana
2008	San Salvador	XVIII Cumbre Iberoamericana
2009	Estoril	XIX Cumbre Iberoamericana
2010	Mar de Plata	XX Cumbre Iberoamericana
2011	Asunción	XXI Cumbre Iberoamericana
2012	Cádiz	XXII Cumbre Iberoamericana
2013	Panamá	XXIII Cumbre Iberoamericana

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de SEGIB (2020)

Después de la publicación del Informe Cardoso en 2003, la siguiente cumbre celebrada en San José de Costa Rica tiene como objetivo primordial la aprobación de los estatutos de la SEGIB, en los que se plasman sus funciones, estructura y presupuesto entre otros (Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana, 2004).

En el año 2008 y durante la XVIII Cumbre Iberoamericana celebrada en San Salvador, los países miembros de manera unánime ratificaron y firmaron el Consenso de San Salvador, por el que se permitía la asistencia de Estados y organizaciones internacionales bajo el título de observadores. Por un lado, se creó la figura de los Observadores Asociados⁴ (países que comparten lazos históricos, culturales o lingüísticos con la CIN) y por otro lado la de Observadores Consultivos⁵ (para el resto de los países y para organizaciones internacionales) (Consenso San Salvador, 2008).

4 Bélgica, Italia, Francia, Marruecos, Países Bajos, Filipinas, Haití, Japón y Corea del Sur (SEGIB, 2020).

5 FAO, FLACSO, OCDE, OECO, SELA, UL, BID, CAF, PMA, ALADI, CEPAL, OIM, OIT, OPS, PNUD, PNUMA Y UNICEF (SEGIB, 2020).

Si las Cumbres Iberoamericanas tenían continuidad, a pesar de la existencia de la Cumbre AL-UE, era porque en esta no se tenía en cuenta a los países del Caribe. En el año 2010, comienzan las Cumbres ALC-UE⁶. Al haber aumentado significativamente el número de integrantes de la Unión Europea, el poder que España y Portugal tenían en un principio queda diluido (Bautista Jiménez, 2012).

La ausencia de mandatarios en las últimas cumbres, el incidente entre el Rey Juan Carlos y Hugo Chávez en la Cumbre de Mar de Plata (2007), y la falta de consenso para la firma de comunicados en las sucesivas reuniones sirvió como precedente para que durante la XXIII Cumbre Iberoamericana (2013) celebrada en Panamá se presentara el Informe Lagos con propuestas de reforma (Cortés Lastra, 2013).

De la multiplicidad de propuestas destaca la de cambiar la frecuencia de las reuniones, para que se celebren cada dos años y se alternen con las Cumbres ALC-UE. Proponen, además, cambiar la distribución de las aportaciones de la SEGIB, de manera que se pase de un 70/30 (70% España y Portugal y 30% países latinoamericanos) a una distribución 60/40, pudiendo llegar a ser un 50/50 en el largo plazo (Lagos, Espinosa, & Iglesias, 2013).

5.5. De Veracruz a Andorra la Vieja: ¿cuarta crisis?

Tabla 4. Cumbres Iberoamericanas de Veracruz a Andorra

Año de Celebración	Sede	Cumbre Iberoamericana
2014	Veracruz	XXIV Cumbre Iberoamericana
2016	Cartagena de Indias	XXV Cumbre Iberoamericana
2018	Antigua	XXVI Cumbre Iberoamericana
2021	Andorra la Vieja	XXVIII Cumbre Iberoamericana

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de SEGIB (2020)

Con ganas de relanzar y revivir el sistema de cumbres, los mandatarios se reunieron en Veracruz en 2014 y siguiendo las recomendaciones del Informe Lagos, se ratificó la Resolución de Veracruz, un documento que plasma las decisiones tomadas para relanzar las reuniones.

Destaca la creación de un sistema que englobe todos los organismos iberoamericanos⁷ para planificar una acción conjunta (Resolución de Veracruz, 2014); la descentralización del poder de la SEGIB con el apoyo de delegaciones en Brasil, Perú, México y Panamá; y la redistribución de las cuotas de contribución a la SEGIB (SEGIB, 2014a).

Aun así, la decisión más importante estuvo relacionada con la periodicidad de estas. Acordaron que las cumbres pasarían a celebrarse cada dos años para poder así intercalarse con las Cumbres ALC-UE (Malamud, 2014). Por ello, la XXV Cumbre Iberoamericana se celebró en

⁶ La Cumbre ALC-UE es una reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea.

⁷ La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; la Organización Iberoamericana de Seguridad Social; la Organización Iberoamericana de Juventud; y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos.

Cartagena de Indias en el año 2016, dos años después de la reunión en México, con la ausencia de casi la mitad de los mandatarios (Declaración de Cartagena, 2016).

Actualmente nos encontramos de camino a la XXVII Cumbre Iberoamericana (2021) que se celebrará en Andorra la Vieja en abril de 2021 de manera semipresencial. Tanto el comité organizador, como los Jefes de Estado y Gobierno que asistan a la reunión tienen como reto intentar adaptar la estructura de las cumbres a los nuevos cambios y desafíos que se están produciendo en la CIN en un ambiente de una pandemia mundial.

6. Balance histórico de las cumbres

Aunque esté prevista la celebración de la XXVII Cumbre Iberoamericana en Andorra en 2021 y de la XXVIII Cumbre Iberoamericana en República Dominicana en 2022, el futuro de estas reuniones está en el aire. Aunque con poca perspectiva histórica, es posible realizar un balance de los elementos positivos y negativos que caracterizan las Cumbres Iberoamericanas.

El primer punto favorable es la clara continuidad y estabilidad del proyecto, que comenzando en 1991 lleva camino de la celebración de la reunión número veintisiete. La principal razón de la continuidad ha sido la progresiva institucionalización que ha servido para conectar las cumbres. Aunque el sistema de cumbres iberoamericanas no tiene un tratado fundacional ni es una organización internacional, se ha apoyado a lo largo de toda su historia en organismos permanentes como la SECIB, que se encargaba expresamente de regular los programas de cooperación, o la SEGIB, encargada de apoyar en la organización de las cumbres, así como del control y planificación de los programas de cooperación (SEGIB, s. f.).

Otro punto por destacar son los programas de cooperación. Basándose en la cooperación técnica y en la cooperación financiera y con un presupuesto en 2019 de 25 millones de euros (SEGIB, 2019a), la SEGIB desarrolla actualmente 27 programas de cooperación para las áreas de conocimiento, cultura y cohesión social (SEGIB, 2019b).

Aun así, existen en la balanza elementos negativos que llegan a cuestionar el futuro de estas reuniones.

El primer elemento es la falta de asistencia de los Jefes de Estado y Gobierno. Los Altos Representantes fueron poco a poco ausentándose hasta llegar al mínimo de 12 asistentes en la Cumbre de Asunción (2011), Cumbre de Panamá (2013) y Cumbre de Cartagena (2016). Aun así, para autores como Carlos Malamud (2014), el éxito de las cumbres no debe medirse según las presencias ni según las ausencias, sino según lo acordado en las declaraciones finales.

Estas ausencias son consecuencia del segundo elemento negativo de la balanza. El panorama internacional a finales del siglo XX cuando empezaron estas reuniones es muy distinto al actual. Hoy en día debido a una mayor heterogeneidad y diferentes ideales, resulta difícil que los líderes lleguen a un consenso. Esto se debe a que el continente está cada vez más fragmentado ideológicamente, ejemplo de esto es la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), organización internacional de ideología progresista de izquierdas (Maihold, 2014).

El sistema de cumbres fue una iniciativa pionera que servía para reunir a los mandatarios de Iberoamérica. Como bien indica Francisco Rojas (2018), han surgido un inmenso número de programas de integración regional y de cumbres. Al solaparse, los líderes priorizan a qué reuniones asistir y parece que las Cumbres Iberoamericanas no tienen un hueco asegurado en sus agendas.

El sistema de cumbres fue una iniciativa pionera que servía para reunir a los mandatarios de Iberoamérica

7. Soluciones a las crisis

A pesar de la continuidad de las reuniones, las Cumbres Iberoamericanas se han enfrentado a continuas situaciones de crisis y de potencial agotamiento del sistema. La principal causa es la falta de un pilar político, de un pilar económico y de personalidad jurídica que ayuden a mantener vivo y estable el sistema.

Durante casi 30 años de historia, este foro de diálogo y cooperación iberoamericano se ha enfrentado a varias crisis que han puesto en peligro su continuidad.

Las causas de todas las crisis son comunes y se pueden reducir a tres: (i) la baja institucionalización y falta de base jurídica, que conducen a un menor compromiso por parte de los países participantes; (ii) la aparición de nuevos foros de concentración política que ponen en duda la utilidad de las cumbres y (iii) una mínima o inexistente interacción con la sociedad civil.

Para intentar solucionar estas crisis, desde la cúpula se han propuesto dos soluciones. Para las dos primeras crisis se optó por dotar al sistema de cierta institucionalidad, creando tanto la SECIB (órgano encargado de coordinar la cooperación iberoamericana) como la SEGIB (órgano que engloba a la SECIB y que además se encarga de la organización de las cumbres). Como la institucionalización no era suficiente para solucionar las crisis, se optó también por la creación de grupos de trabajo que tras un año de investigación y consultas publicaban un informe con recomendaciones. En primer lugar, se presentó el Informe Cardoso en 2003 mediante el cual se recomendaba la creación de la SEGIB, el fortalecimiento de la cooperación y la reducción de la periodicidad de las reuniones. Diez años más tarde, se presentó en 2013 en Panamá el Informe Lagos cuya mayor recomendación fue celebrar las cumbres cada dos años.

Estos dos mecanismos puestos en marcha para intentar solucionar las crisis (institucionalización y publicación de informes con recomendaciones) han demostrado no ser lo suficientemente eficientes, encontrándose el sistema de cumbres en una nueva crisis hoy en día. ¿Significa esto que la crisis no tiene solución o que no se ha dado con el mecanismo adecuado para solventarlas?

8. Retos futuros

Las cumbres se enfrentan a problemas que hacen pensar que estas reuniones puedan estar llegando a su fin. Este apartado tiene como objetivo presentar los futuros retos a los que los países de la CIN tienen que hacer frente para conseguir que las Cumbres Iberoamericanas sigan siendo un espacio próspero de diálogo y cooperación.

En primer lugar y como bien indica la secretaria general de la SEGIB, Rebeca Grynspan, es necesario “lacionamericanizar el sistema iberoamericano”. Esto significa que hay que dejar atrás el papel hegemónico que tiene España y trasladar parte del peso del sistema al otro lado del Atlántico (Malamud, 2014).

En virtud de la debilidad de los Gobiernos de Latinoamérica a finales del siglo XX, España lideró el proceso de creación de las cumbres, hasta llegar a ejercer un liderazgo hegemónico unilateral y agresivo durante el Gobierno de José María Aznar. Ahora, la situación ha cambiado y algunos países latinoamericanos —Brasil y México entre otros— se confirman con potencias regionales, capaces de liderar el proyecto (Maihold, 2014).

Durante casi 30 años de historia, este foro de diálogo y cooperación iberoamericano se ha enfrentado a varias crisis que han puesto en peligro su continuidad

Para ello, Rebeca Grynspan propone dos medidas. En primer lugar, reequilibrar las aportaciones anuales de cada país a la SEGIB para que sea más equitativo, esperando que a medio largo plazo, España y Portugal aporten el 50% y los países latinoamericanos y del Caribe el 50% restante. La segunda propuesta para equilibrar el sistema es descentralizar la SEGIB (SEGIB, 2014b). Aunque las oficinas centrales se encuentren en Madrid, es necesario que las tres oficinas subregionales (Ciudad de México, Montevideo y Lima) tengan un papel de peso en la gestión diaria de la Secretaría (SEGIB, 2014b).

Otro reto al que la CIN debe enfrentarse es la poca apertura a la sociedad y participación ciudadana. Para que el sistema de cumbres sea exitoso y pueda superar las etapas de agotamiento es esencial escuchar los intereses de la ciudadanía, que no dejan de ser la forma más eficaz de dar visibilidad a dichas reuniones (Fundación Alternativas, 2013). Tomás Mallo (2013) propone la creación de un Foro Cívico y Social Iberoamericano, que se reuniría antes de que comiencen las cumbres para luego poder trasladar a estas los intereses e inquietudes de los representantes de la sociedad.

Durante los últimos años, las cumbres y organismos de integración regional se han multiplicado a una velocidad asombrosa. Las Cumbres Iberoamericanas se encuentran a mitad de camino entre convertirse en una reunión sin importancia para los jefes de Estado y Gobierno o convertirse en una pieza esencial que conforme el puzle de las reuniones de alto nivel. Para ello, es necesario que los mandatarios reestructuren el contenido de las reuniones.

La SEGIB, como organismo internacional, debe encontrar su sitio entre los demás foros de concentración y diálogo. Como los foros iberoamericanos no suponen una amenaza al encontrarse en los primeros peldaños de integración, la Secretaría debe centrarse en concentrar sus esfuerzos hacia Europa, su principal competidor.

Para afrontar este desafío y dotar a la SEGIB de más protagonismo, a través de un informe, la Fundación Alternativas (2013) propone la creación de una Secretaría Euro-latinoamericana, que coordinará los planes de acción de las Cumbres Iberoamericanas y de las Cumbres ALC-UE para poder así crear sinergias en los proyectos de cooperación.

Un último reto, pero no menos importante, es el paso a segundo plano de la identidad iberoamericana. Con la aparición de nuevos actores internacionales en la región como China, India y Rusia, priman los intereses económicos y España ha dejado de ser el “mejor socio comercial” (Maihold, 2014). Es previsible, por tanto, que los intereses identitarios se dejen de lado para centrarse en los intereses económicos.

Sería iluso negar que el futuro de las cumbres pende de un hilo, lo que nunca desaparecerá será la identidad iberoamericana que une a los pueblos de ambos lados del Atlántico.

9. Conclusiones

El objetivo último del artículo era concluir si las Cumbres Iberoamericanas son un foro de cooperación útil en el panorama internacional presente y futuro. A esta pregunta se concluye que actualmente no lo son y que necesitarían reformas de envergadura para poder consolidar su papel como foro de cooperación y diálogo.

España debería volver a considerar a América Latina y el Caribe como zona prioritaria en su política exterior, y los países de América Latina y el Caribe por su lado deberían también volver a considerar a España como el mejor socio.

La SEGIB, como organismo internacional, debe encontrar su sitio entre los demás foros de concentración y diálogo

En segundo lugar, la solución parte de comprender qué papel juegan las cumbres en: (i) la política exterior de cada miembro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; (ii) los bloques de integración política y económica de los que los países son miembros; (iii) los foros de diálogo regionales y (iv) otros foros en los que participan países de América Latina con potencias no pertenecientes a la CIN.

Por último, sería necesario implementar otro tipo de medidas que ayuden a reformar el sistema de cumbres que tengan mayor profundidad estructural que las implementadas anteriormente. Para ello, este artículo recomienda aumentar la participación ciudadana, latinoamericanizar lo iberoamericano y crear un organismo que conecte la SEGIB con los foros de diálogo como ALC-UE.

El principal problema es que se está pidiendo a las Cumbres Iberoamericanas que sean lo que no son. Se exige que el sistema de reuniones sea un medio de integración política y económica en torno a una organización internacional cuando no tienen estatuto ni tratado constitutivo. Estas reuniones son únicamente una comunidad integradora basada en el componente identitario que tiene como objetivo el dialogo y la cooperación voluntaria de los países miembros.

De este estudio se concluye que, pese a las crisis diversas, la identidad iberoamericana es el único pilar que se mantiene firme dentro del sistema de cumbres. En el caso extremo de que las reuniones se dejen de celebrar, los ciudadanos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones seguirán hablando español y compartiendo más de 500 años de historia.

Referencias

- Abad Quintanal, G. (2019). El liberalismo en la teoría de las relaciones internacionales: su presencia en la escuela española. *Comillas Journal of International Relations* (16), 56-64. <https://doi.org/10.14422/cir.i16.y2019.004>
- Arenal, C. (2004). ¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas? Instituto Real el Cano. Recuperado de https://www.academia.edu/597381/_Cual_debe_ser_el_papel_de_España_en_las_Cumbres_Iberoamericanas
- Arenal, C. (2005). Introducción: construyendo un Espacio Común Iberoamericano. En C. Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005) Logros y Desafíos* (pp. XVII-XXI). Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, C. (2011a). Política Iberoamericana de los Gobiernos Socialistas de Felipe González. En C. Arenal, *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina* (pp. 276-300). Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, C. (2011b). Política Iberoamericana de los Gobiernos de José María Aznar. En C. Arenal, *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina* (pp. 388- 396). Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, C. (2018). Celestino del Arenal - "El Espacio Iberoamericano". Red Carolina. [Archivo de vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=pNFS4NR7qtw>
- Bautista Jiménez, J. M. (2012). El funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior en el tablero Iberoamericano: ¿Coherencia, visibilidad y eficacia para las Cumbres Iberoamericanas en su relación con la Unión Europea? En Ministerio de Asuntos Exteriores y

- de Cooperación, *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina* (pp. 221-230). Cádiz: Escuela Diplomática.
- Cardoso, F. H. (2005). Las Conferencias de Cúpula Iberoamericanas. *América Latina Hoy*, 40, 49-56. <https://doi.org/10.14201/alh.2413>
- Consenso San Salvador. (2008). Presentado en XVIII Cumbre Iberoamericana, San Salvador, El Salvador. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Consenso-de-San-Salvador.pdf>
- Cortés Lastra, R. (2013). *El Futuro de las Cumbres Iberoamericanas*. México. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjO-gf3u16LsAhUDJhoKHc_gCAkQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4588158.pdf&usq=AOvVaw3rV9m_dlzianyej6zZBz-P
- Declaración de Cartagena. (2016). Presentado en XXV Cumbre Iberoamericana, Cartagena de Indias, Colombia. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion-de-Cartagena-de-Indias-V.F-E.pdf>
- Declaración de Panamá. (2000). Presentado en X Cumbre Iberoamericana. Ciudad de Panamá, Panamá. Recuperado de <https://www.segib.org/?document=declaracion-de-panama>
- Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana. (2005). Presentado en XIV Cumbre Iberoamericana, San José de Costa Rica, Costa Rica. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/estatutosegib.pdf>
- Freres, C. (2005). La Corta Historia de las Cumbres (1991-2004). En C. Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): Logros y Desafíos* (pp. 1-24). Madrid: Fundación Carolina.
- Fundación Alternativas. (2013). *Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo*. Madrid: Exlibris.
- García Casas, F. (2012). Sobre el futuro de las cumbres Iberoamericanas. En Ministerio de Exteriores y Cooperación, *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina* (pp. 129-140). Cádiz: Escuela Diplomática.
- Instituto Cervantes. (2018). 577 millones de personas hablan español, el 7,6% de la población mundial. Instituto Cervantes. Recuperado de https://www.cervantes.es/sobre_instituto_cervantes/prensa/2018/noticias/np_presentacion-anuario.htm
- Lagos, R., Espinosa, P., e Iglesias, E. (2013). *Una reflexión sobre el futuro de la Cumbres Iberoamericanas*. Panamá: Informe Lagos.
- Maihold, G. (Marzo-abril de 2014). En busca de sentido para el proceso iberoamericano. *Nueva Sociedad* (250), 114-125.
- Malamud, C. (2014). Las Cumbres Iberoamericanas en la encrucijada. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/comentario-malamud-cumbres-iberoamericanas-en-la-encrucijada
- Mallo, T. (2013). La renovación de las Cumbres Iberoamericanas y la ciudadanía. Con distintos acentos. Recuperado de <http://www.condistintosacentos.com/la-renovacion-de-las-cumbres-iberoamericanas-y-la-ciudadania/>

- Montobbio, M. (2000). El camino de la bicicleta. *Afers Internacionals* (51-52), 95-107.
- Organización de Estados Iberoamericanos. (2020). Oficinas de la OEI. Recuperado de <https://www.oei.es/AcercaDeLaOEI/Sedes>
- Resolución de Veracruz. (2014). Presentado en XXIV Cumbre Iberoamericana, Veracruz, México. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/3.Resolucion-con-ANEXOS.pdf>
- Rojas Aravena, F. (2005). Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la diplomacia de Cumbres. En C. del Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): Logros y Desafíos*. (pp. 47-51). Madrid: Fundación Carolina.
- SEGIB. (2014a). La Cumbre de Veracruz concluye con resultados concretos que renuevan el espacio iberoamericano. Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de <https://www.segib.org/la-cumbre-de-veracruz-apuesta-por-impulsar-la-calidad-de-la-educacion-en-iberoamerica/>
- SEGIB. (2014b). Rebeca Grynspar: “Quiero ‘latinoamericanizar’ la SEGIB”. Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de <https://www.segib.org/rebeca-grynspar-quiero-latinoamericanizar-la-segib/>
- SEGIB. (2019a). Nuestra cooperación en cifras globales. *Secretaría General Iberoamericana*. Recuperado de <https://www.cooperacioniberoamericana.org/es/cifras-globales>
- SEGIB. (2019b). Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos de la Cooperación Iberoamericana. Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Listado-PIPA.pdf>
- SEGIB. (2020). *Comunicado conjunto SEGIB-CEIB-FIJE sobre la crisis del Covid-19*. Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de <https://www.segib.org/comunicado-conjunto-segib-ceib-fije-sobre-crisis-del-%20covid-19/>
- SEGIB. (s. f.). Cumbres Iberoamericanas. *Secretaría General Iberoamericana*. Recuperado de <https://www.segib.org/cumbres-iberoamericanas/>
- Siles del Valle, J. (2005). De las Cumbres Iberoamericanas a la Comunidad. En C. Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas: Logros y Desafíos (1991-2005)*. Madrid: Fundación Carolina.
- Valle Gálvez, A. (2012). Las Cumbres Iberoamericanas: tiempo de balances y redefiniciones. En Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina* (pp. 23-35). Cádiz: Escuela Diplomática.
- Vargas Hernández, J. G. (2009). El realismo y el neorealismo estructural. *Estudios Políticos*, 9(16), 113-124. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2009.0.18777>



CENSURA DE MEDIOS Y SUPERVIVENCIA DEL RÉGIMEN EN VENEZUELA. HASTA QUÉ PUNTO LA CENSURA DE MEDIOS IMPIDE UN MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL ESPACIO CRÍTICO VENEZOLANO

Media Censorship and the Survival of Venezuela's Regime. To What Extent does Media Censorship Prevent a Better Functioning of the Venezuelan Critical Space

Marta Barba Prieto

Alumni Universidad Pontificia Comillas - ICADE
E-mail: martabarba97@yahoo.es



Autora

A través de políticas de control de medios, modificaciones en el marco legal, sanciones y detenciones a periodistas críticos, Nicolás Maduro, presidente de Venezuela, desde 2013, ha establecido en el país un régimen de censura, donde la libertad de prensa es prácticamente inexistente. Este trabajo evalúa la relevancia de la censura en la permanencia del régimen de Maduro: si es cada vez más fácil evadir las medidas de censura, ¿por qué el régimen sigue sobreviviendo? Se hallará que, aun existiendo numerosas políticas de restricción de la información, estas no logran impedir la creación de espacios críticos. No obstante, la mera existencia de estos espacios, por sus propias limitaciones, no supondrá un suficiente desafío para la permanencia del régimen. El acceso limitado a internet y la corrupción en el país serán algunos de los factores que limitarán el mejor funcionamiento de estos espacios y que contribuirán a que el régimen siga sobreviviendo.



Resumen

Censura; Venezuela; espacio crítico; medios de comunicación; regímenes autoritarios.

Censorship; Venezuela; critical space; media; authoritarian regimes.



Key words

Recibido: 12-10-2020. Aceptado: 20-03-2021



Fechas

Through policies of media control, changes in the legal framework, sanctions and arrests of critical journalists, Nicolás Maduro, Venezuela's president since 2013, has established a regime of censorship in the country, where freedom of press is practically non-existent. This paper evaluates the relevance of censorship in the permanence of Maduro's regime: if it is increasingly easy to evade censorship measures, why does the regime continue to survive? It will be found that, even though there are numerous policies of information restriction, they do not manage to prevent the creation of critical spaces. However, the mere existence of these spaces, due to their own limitations, will not pose enough of a challenge to the regime's permanence. Limited access to the internet and corruption in the country will be some of the factors that will limit the best functioning of these spaces and will contribute to the regime's continued survival.



1. Introducción

El régimen de Nicolás Maduro tiene una larga trayectoria de políticas de censura en Venezuela, desde bloqueos a redes sociales hasta sanciones, confiscación de equipos y detenciones de aquellos que expresan opiniones críticas al Gobierno. Actualmente posicionado entre los 35 países con menor libertad de prensa del mundo según Reporteros Sin Fronteras, Venezuela se considera un país con una preocupante falta de libertad de expresión. Los pocos medios privados independientes y críticos con la administración de Maduro que siguen sobreviviendo existen solo en formato digital y sufren bloqueos, intimidación a los periodistas, amenazas con detenciones y sanciones desmesuradas.

Aunque el espacio que le queda a la oposición es muy limitado, gracias a la globalización este espacio está cada vez más adaptado para contrarrestar las medidas impuestas por el Gobierno. Es innegable que la censura en Venezuela existe y que sus consecuencias son flagrantes para la democracia y las libertades fundamentales de los venezolanos; sin embargo, este trabajo pretende estudiar hasta qué punto la censura, en este contexto de sofisticación digital, realmente impide la mayor eficacia, si no la existencia, de un espacio crítico. En el caso de observar que las políticas de censura no son tan eficaces como se esperaría en un principio, se podría argumentar que tampoco son relevantes para explicar la permanencia del régimen; si sobrevive, se deberá a otros factores.

El objetivo general será analizar hasta qué punto la censura en los medios en Venezuela explica la permanencia del régimen de Maduro o, en otras palabras, hasta qué punto impide un mejor funcionamiento del espacio crítico venezolano. Se establecen también los siguientes objetivos específicos:

- » Identificar las motivaciones políticas que han conducido a la situación actual de censura.
- » Examinar las medidas del Gobierno para llevar a cabo una censura mediática, el éxito en su implementación y su utilidad para la supervivencia del régimen.
- » Examinar los factores que desafían la eficacia de la censura por parte del Gobierno.

Se empezará explorando la literatura hasta la fecha en materia de la supervivencia de regímenes y sus limitaciones y se aportará la teoría en la que se basará el análisis de este trabajo. Tras explicar la *metodología* empleada, se finalizará con los resultados y la discusión donde se

estudiarán las medidas de censura empleadas en el país, la libertad de prensa según índices internacionales y el espacio crítico. El trabajo acabará concluyendo la investigación con los principales hallazgos, las limitaciones del trabajo y las propuestas para investigaciones futuras en este campo de estudio.

2. Marco teórico

2.1. Conceptos

La libertad de expresión, entendida como la capacidad de exponer, recibir e impartir opiniones e ideas sin injerencias, es un derecho humano fundamental, cuyo límite está en el derecho de propiedad y la libertad y vida de terceros. Necesariamente ligadas a la libertad de expresión, se encuentran otras libertades fundamentales, como la de prensa, y la de información (Páez, 2013, p. 34). En este sentido, el Estado se limitará a minimizar las restricciones que existan y fomentar el pluralismo de los medios (Centeno & Mata, 2017, p. 37). De lo contrario, cualquier intervención de formato totalitario constituiría una violación flagrante de numerosas declaraciones, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Páez, 2013, p. 38).

La censura, por tanto, incluirá no solo limitaciones de contenido en medios escritos, radiales, audiovisuales y digitales, sino también filtración de registros, confiscación de equipos periodísticos y detenciones de personas con opiniones críticas, entre otras. En el contexto de Venezuela, la censura tendrá además un rol estratégico que pretenderá formatear la opinión pública venezolana a través de la divulgación recurrente y masiva de una retórica concreta e imponer, así, una concepción del mundo (Orozco, 2005, p. 6).

Se considerarán “espacio crítico” y “oposición” como términos intercambiables, utilizando la definición empleada por Zucchini: “la unión de personas que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por los grupos que se reconocen como autoridades políticas, económicas o sociales” (Bobbio, Matteucci, & Gianfranco, 1991, p. 1084). Esta definición nos permitirá incluir en el concepto de la oposición a una diversidad de actores de distintos niveles de influencia, geografía o tipos de actividad: partidos políticos, movimientos estudiantiles, y otras organizaciones civiles (Espronceda Rodríguez, 2017, p. 32).

2.2. Censura y supervivencia de los regímenes autoritarios

Según Francisco (2005, p. 60), la razón por la que las autocracias perduran tiene poco que ver, si algo, con el apoyo que reciben por parte de la ciudadanía. Al contrario, la supervivencia de estos regímenes depende de su capacidad efectiva para reprimir a los disidentes e impedir su mayor movilización. Para Francisco, los regímenes no requieren apoyo popular o legitimidad, sino un control medido; una represión desmedida puede conseguir una respuesta negativa y contraproducente. La capacidad de distinguir cuánta represión es suficiente para reprimir protestas, sin generar movilización social, es de lo que dependerá la supervivencia del régimen.

Por el contrario, según Guriev y Treisman (2015, p. 4), los dictadores sobreviven, no por su uso de la fuerza o por la imposición de una ideología, sino por su capacidad de convencer al público de su competencia para el puesto. Como los ciudadanos no pueden observar la legitimidad o competencia de los dictadores de primera mano, lo inferirán según cómo haya mejorado su calidad de vida; esta percepción podrá sesgarse hacia un lado u otro, según la propaganda o

La razón por la que las autocracias perduran tiene poco que ver, si algo, con el apoyo que reciben por parte de la ciudadanía

censura que reciban por parte del Gobierno y los mensajes que se transmitan desde de los medios independientes. Sin embargo, invertir en propaganda convincente y censurar a los medios independientes para generar una reputación de competencia estatal solo será efectivo si no compromete, de manera significativa, la calidad de vida de los ciudadanos. Por tanto, aquí, de nuevo, el régimen tendría que saber calibrar su inversión en imagen y en bienestar social para poder garantizar su supervivencia.

Chen y Xu (2015, p. 164) desarrollan un modelo para explicar cómo la censura permite al Gobierno prevenir acciones colectivas contra el régimen. Huang (2015, p. 424), sin embargo, estudia la propaganda y censura del Estado como una medida para mostrar y dar señales de la capacidad opresiva del Gobierno. En su modelo no es el contenido del mensaje lo que permite la supervivencia del régimen, sino la cantidad de propaganda que llega a los ciudadanos.

Shadmehr y Bernhardt (2015, p. 280), en cambio, exponen que la censura se debe medir con mucha cautela, pues no siempre es deseable: ante una falta reiterada de “malas noticias”, los ciudadanos empiezan a sospechar de los medios, cuestionando si se trata de una censura por parte del Gobierno. Esto puede llevar inmediatamente a una falta de credibilidad del Gobierno, que es muy complicada de revertir.

2.3. Modernización y autoritarismos

La tiranía tradicional del siglo XX dependía fundamentalmente de su capacidad de crear terror, violencia para intimidar y adoctrinamiento para mantenerse en el poder. Sin embargo, en las últimas décadas, otra forma de gobierno autocrático ha emergido, uno más adaptado a los medios globalizados y las tecnologías sofisticadas del siglo XXI. En lugar de aislar a los países de la economía mundial, participar en masacres y crear un “nuevo orden”, los regímenes actuales simulan la democracia: tienen elecciones, pero las amañan, no eliminan los medios, pero los censuran, y defienden la libertad de expresión, pero la inundan de propaganda y resentimiento ante la oposición (Merkel, 2017, p. 48).

Ante la digitalización, George (2019) expresa que la estrategia de censura ha cambiado: frente a los costes insostenibles de la censura de medios tradicionales, los regímenes autoritarios actuales se dirigen hacia un mayor control de los medios digitales que, además de resultar más económico, permite una mayor sutileza en la monopolización de poder. Utilizando el ejemplo del régimen de China, Han (2018) demuestra cómo internet ha abierto una ventana de oportunidades para los regímenes, que ahora pueden patrocinar, contratar y formar a comentaristas progubernamentales de manera inmediata y menos transparente. Otras estrategias identificadas por Shum (2018) incluyen el control de las herramientas de búsqueda, de mensajes en línea y de compraventa, que permiten a los regímenes tener un mayor conocimiento de dónde se encuentran sus ciudadanos, en qué gastan su dinero y de qué hablan. Estas bases de datos ahora accesibles para los regímenes, les permiten complejizar su estrategia de censura y actualizarla diariamente, otorgándoles una mayor flexibilidad y, por tanto, resiliencia. Sin embargo, como sugiere Puyosa (2021), una estrategia de censura volcada principalmente en el mundo virtual corre el riesgo de incrementar el número de presiones internacionales en contra de los regímenes autoritarios.

Los modelos teóricos que explican el rol de los medios de comunicación en la permanencia de los regímenes autoritarios se están actualizando, y ahora existe una creciente literatura que

En las últimas décadas, otra forma de gobierno autocrático ha emergido, uno más adaptado a los medios globalizados y las tecnologías sofisticadas del siglo XXI

incorpora el impacto de la irrupción de la globalización y digitalización. Sin embargo, debido a lo reciente que es el fenómeno, pocos estudios saben anticipar hasta qué punto estas nuevas estrategias de censura realmente aumentarán la resiliencia de todos los regímenes a largo plazo.

En línea con la literatura incipiente, esta investigación explicará que, como la modernización es desigual, cada régimen adaptará su estrategia de censura de manera distinta. A falta de un modelo integral que explique la permanencia de todos los regímenes y que se adecúe a los fenómenos transfronterizos actuales, el marco teórico de esta investigación planteará un análisis adaptado a casos concretos; en este trabajo, Venezuela.

3. Metodología

La metodología de trabajo se compone de una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas para el propósito de este estudio. Cabe mencionar que se han encontrado limitaciones metodológicas pues, al tratarse precisamente de un tema de censura y falta de información, muchos datos no estaban disponibles o provenían de informes desactualizados.

La elaboración de este estudio ha requerido de la recolección de datos cuantitativos de informes principalmente del Banco Mundial y de Netblocks. Los primeros han permitido comprender la penetración de telefonía, internet y redes sociales en Venezuela, proporcionando una visión más completa del funcionamiento de la sociedad y de sus posibilidades. Los informes de Netblocks han permitido ver hasta qué punto ciertas redes sociales o páginas web estaban bloqueadas, durante cuánto tiempo y por quién. Conocer el grado de restricción de ciertos contenidos permite entender la eficacia de la censura y la posibilidad de esquivarla.

Los datos cualitativos permiten conocer los tipos de censura, entender qué contenido está restringido y qué vías existen para la crítica, aproximándonos así al endurecimiento del régimen, la vulnerabilidad de los ciudadanos y la capacidad de movilización del espacio crítico. Los datos se han recolectado a través de entrevistas con expertos en América Latina y estudios específicos del tema. Se ha acudido principalmente a informes elaborados por organizaciones privadas que evalúan el grado de respeto a la libertad de expresión y posicionan a Venezuela en comparación con otros países y años. Para estudiar datos más concretos acerca de las medidas de censura empleadas por el Gobierno, se ha realizado un estudio del marco legal del país, atendiendo a distintas leyes.

4. Resultados y discusión de resultados

4.1. Antecedentes: legado de Hugo Chávez y ascenso al poder de Nicolás Maduro

Tras un periodo de enfermedad, Hugo Chávez, líder de la Revolución Bolivariana que acabó con los partidos políticos tradicionales de Venezuela, murió en marzo de 2013. Previo a su fallecimiento, nombró a Nicolás Maduro como su sucesor, quien tendría la misión de continuar su legado y mantener la revolución socialista como parámetro de política (Arenas, 2016, p. 14). Ese mismo año, Maduro ganó con un margen muy estrecho las elecciones como candidato del Partido Socialista Unido de Venezuela contra Henrique Capriles, líder de la oposición junto con Leopoldo López, entre otros; Maduro obtuvo un 50.7%, frente a Capriles con un 49.1% (Media Support, 2016).

Maduro ganó con un margen muy estrecho las elecciones como candidato del Partido Socialista Unido de Venezuela contra Henrique Capriles

Sin embargo, Maduro, presidente desde entonces, no ha sido capaz de mantener la revolución con el mismo éxito que su predecesor; su falta de carisma y el contexto económico de caída en el precio del petróleo e hiperinflación han deteriorado de manera significativa su popularidad y llegado, incluso, a cuestionar su legitimidad (Arenas, 2016, p. 21). No obstante, aunque el régimen de Maduro se ha visto desafiado con mayor frecuencia que el de Chávez, ha seguido sobreviviendo y endureciendo sus políticas (Access Now, 2019).

4.2. Medidas para censurar los medios de comunicación

4.2.1. Marco legal

La primera ley aprobada en relación con la censura fue la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión en 2004; reformulada siete años más tarde para cubrir el control del uso de internet y redes sociales también (Hernández, 2004). Dentro de las restricciones que impone esta ley, se encuentra la fijación de horarios para ciertos contenidos, restricción de lenguaje considerado violento y duraciones obligatorias para la publicidad y propaganda. Se incluyen prohibiciones de difusión de mensajes que “inciten o promuevan el odio” y se obliga a los prestadores de servicios a “difundir al comienzo y cierre de su programación diaria, la música y letra del Himno Nacional” (República Bolivariana de Venezuela L., 2011, p. 27).

Sin ser demasiado específicos en lo que consideran, por ejemplo, “contenido que promueve el odio”, permiten una interpretación abierta por parte del Gobierno quien podrá penalizar sin pretexto cualquier comentario crítico. Además, la ley especificará unas sanciones económicas considerables: un 10% de los ingresos brutos anuales por la infracción de los supuestos previstos en la ley, incluyendo la suspensión de transmisiones si los prestadores reinciden en la infracción (República Bolivariana de Venezuela L., 2011, p. 36).

Esta ley también fija las competencias de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), institución del Gobierno que será responsable de “ejecutar políticas de regulación y promoción en materia de responsabilidad social en los servicios de radio y televisión” (República Bolivariana de Venezuela L., 2011, p. 37). En 2017, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó la Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia (República Bolivariana de Venezuela, 2017, p. 2). Esta ley restringe aún más el margen de discurso aceptable por los medios, poniendo penas de hasta 20 años de prisión para todo aquel que difunda por medios sociales o de comunicación tradicionales información considerada “intolerante” y confiriendo a las autoridades fundamentos jurídicos más amplios para bloquear contenidos que estimen violan la normativa (Freedom House, 2020).

Como confirman las leyes explicadas, los proveedores de servicios de comunicación y periodistas independientes de Venezuela operan en un entorno jurídico y normativo sumamente restrictivo en el que se exponen a riesgos de detención e, incluso, violencia física por realizar su trabajo (Banco Mundial, 2018).

4.2.2. Espacio ocupado por los medios de comunicación

La tabla inferior muestra la variación en el nivel de independencia de medios televisivos y de radio en dos años distintos. En este caso, el término “independencia” se refiere a que son medios de propiedad privada, que cubren noticias políticas, y que no sufren de una censura sistemática de información favorable a la oposición (Corrales, 2015, p. 40).

En 2017, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó la Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia

Tabla 2. Porcentaje de independencia en los medios de prensa y televisión

	1998	2014
Periódicos		
Todos los periódicos de la nación	100%	56%
De los cuales son periódicos locales y regionales	100%	49%
Televisión		
Todos los canales de televisión de la nación	88%	46%
De los cuales son canales locales y regionales	80%	39%

Fuente: elaboración propia en base al artículo de Javier Corrales en *Journal of Democracy*

Estas cifras resultan alarmantes en el ámbito de la televisión, entrando en el 30% de independencia para canales locales y regionales. Al no existir suficientes fuentes de financiación alternativas a las ofrecidas por el Estado si eres pro Gobierno, los medios independientes se han ido viendo obligados a colaborar para sobrevivir (Fernandes, 2010). Además, para evitar posibles multas o denegaciones de licencias, algunos canales privados, como Globovisión, han optado por autocensurarse y mantenerse fuera de la política (Corrales, 2015, p. 42).

Esta falta de pluralismo se muestra también en el ámbito de las agencias de periódicos, en las que casi un 50% de los periódicos existentes pertenecen al Gobierno y son abiertamente sesgados (Corrales, 2015, p. 43). Además, el Gobierno hace circular muchos de manera gratuita, desplazando rápidamente a la competencia privada que no se puede permitir estas prácticas. Por tanto, se puede inferir que el venezolano medio “con poco acceso a internet” se informa a través de medios favorables al Gobierno, porque están más disponibles y son más económicos que los medios privados.

Sin embargo, no todas las prácticas llevadas a cabo por el Gobierno entran dentro de la legalidad. Por ejemplo, acosar a los medios de periódicos independientes, poner multas arbitrarias o presionar informalmente a los grupos editoriales para que publiquen solo artículos favorables al régimen. Otra estrategia del Gobierno para conducir las agencias de periódicos a la ruina es la negación arbitraria al acceso a moneda extranjera; necesaria para comprar papel y seguir imprimiendo los periódicos (Reporteros Sin Fronteras, 2016). Sin el acceso a estas divisas, al menos 37 proveedores se han visto obligados a reducir su circulación, cerrar o transformarse a formato digital debido a la escasez de papel (Corrales, 2015, p. 42).

La digitalización de los medios tampoco ha sido fácil, pues al transformarse en medios en línea, los proveedores se han vuelto vulnerables a sufrir bloqueos por parte del Gobierno, especialmente en momentos de tensión política en el país. Estas restricciones a los medios de comunicación digitales son habitualmente llevadas a cabo por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), la proveedora estatal de servicios telefónicos e internet (Freedom House, 2020). NetBlocks confirma que también las redes sociales, como Instagram, Facebook y Twitter, han sufrido bloqueos por parte del Gobierno de manera recurrente (NetBlocks, 2020).

El ejemplo más reciente data del 5 de enero de 2020, día de la elección del presidente de la Asamblea Nacional. NetBlocks detectó cómo CANTV restringió durante dos horas y media el acceso en un 100% a Twitter, 75% Facebook Messenger y 67% a Instagram, entre otros (NetBlocks, 2020). En un día en el que se esperaba un posible vuelco político de la población

apoyando a Guaidó, líder representativo de la oposición, no es de extrañar que el Gobierno decidiera bloquear las redes durante las elecciones.

Además del evidente perjuicio generado por las agresiones, cierre de empresas y restricción del contenido, al estar todos los canales de televisión y radio en manos del Gobierno, también existe el peligro de sobreexposición de Nicolás Maduro, quien habla una media de dos horas diarias. Esto hace que la figura de Maduro se convierta en la voz mediática del país y le da un poder significativo para transmitir la narrativa que él desee. La censura, por tanto, no solo genera una sensación de miedo al riesgo de agresión, bloqueo o desinformación, sino que además es una herramienta eficaz para promover la historia única (Cañizález, 2019, p. 35).

4.2.3. Detenciones, deportaciones y confiscación de equipos

La censura también se manifiesta a través de amenazas, persecución, detenciones, confiscación de equipos e, incluso, deportaciones no justificadas. Según el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa, tan solo en los primeros dos meses de 2019 se produjeron más de 35 detenciones arbitrarias (Freedom House, 2020). Un caso concreto es el de Luis Carlos Díaz, un periodista de radio que fue detenido por unos agentes de inteligencia en 2019, acusado de “instigar a la comisión de delitos” debido a su investigación de los apagones que sufrió el país durante más de cinco días en marzo de ese año (Committee to Protect Journalists, 2019).

Las detenciones arbitrarias también afectan a periodistas extranjeros: de los primeros 24 casos de detenciones arbitrarias a periodistas en 2019, 14 eran periodistas extranjeros, incluyendo nacionalidades como Turquía, España o Francia. De entre estos casos, 16 fueron realizadas por funcionarios militares, 6 por la Presidencia de la República y 2 por ciudadanos simpatizantes del Gobierno (Alvarado, Lares, & Chirinos, 2019). Estas detenciones generan una sensación de inseguridad periodística continua de la que cualquiera puede ser víctima. No solo corren el riesgo de pagar multas elevadas o sufrir bloqueos, sino que corren el riesgo de encarcelación arbitraria, confiscación de equipos personales e, incluso, obligación de exilio.

Maduro ha ido cerrando periódicos y canales de televisión independientes, apropiándose de los medios informativos más importantes, restringiendo el acceso a las redes, deteniendo a los periodistas y deportando a los críticos con el Gobierno. Maduro no solo ha tomado posesión de todos los medios de comunicación del país, sino que ha instalado una sensación de miedo a opinar y a desafiar, sentando un precedente: los que critican al Gobierno a través de los medios son sancionados, detenidos, deportados o, incluso, asesinados; todo esto, legitimado y justificado por un marco legal.

La censura también se manifiesta a través de amenazas, persecución, detenciones, confiscación de equipos e, incluso, deportaciones no justificadas

4.3. Libertad de prensa: índices internacionales

Según el informe Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa de Reporteros Sin Fronteras (RSF), Venezuela se encuentra actualmente entre los 35 países con menos libertad de prensa del mundo. Considerando variables como el pluralismo y la independencia de medios de comunicación y la seguridad de los periodistas, Venezuela se posiciona con menos libertad de prensa que países como Honduras o Paquistán (Reporteros Sin Fronteras, 2019).

Como muestra la tabla inferior, esta situación ha ido empeorando considerablemente desde 2014. Descendiendo cinco puestos, se encuentra actualmente en la categoría “situación difícil”

a solo 6 puntos de considerarse “muy grave”. Confirmando el estudio realizado en apartados anteriores, se muestra una intensificación en la represión de Maduro desde su llegada al poder. De hecho, Venezuela ahora encabeza la clasificación como el país de América Latina con menor grado de libertad de prensa, por encima de Colombia (puesto 129) o Bolivia (puesto 113).

Tabla 3. Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa

Año	Posición	Cambio
2014	116/180	Mejorado
2016	139/180	Empeorado
2018	143/180	Empeorado
2019	148/180	Empeorado

Fuente: elaboración propia en base a la literatura de RSF

Los índices internacionales confirman no solo la preocupante situación actual en Venezuela con respecto a la libertad de expresión y de prensa, sino también las expectativas de futuro. A pesar de la globalización y el aumento en el acceso a las redes internacionales, la censura en Venezuela se ha endurecido en los últimos años, pasando a formar parte de los 30 países con más restricciones de prensa del mundo.

4.4. El espacio crítico

4.4.1. Composición de los medios críticos

Debido a las prácticas de censura llevadas a cabo por el Gobierno sobre los medios tradicionales de comunicación, internet se ha convertido en la herramienta fundamental, barata e internacional para ejercer la libertad de expresión y acceder a información no censurada (Index on Censorship, 2017). Con las cadenas nacionales de radio y televisión solo cubriendo noticias favorables al Gobierno y con la desaparición de medios de comunicación tradicionales e independientes, la oposición ha tenido que buscar una nueva manera de expresarse: periódicos digitales y redes sociales (Cañizález, 2019, p. 56). Aunque algunos periodistas o encargados de las agencias se han tenido que exiliar, estos periódicos siguen en funcionamiento y esquivando los bloqueos ocasionales.

No obstante, las redes sociales se han convertido en la alternativa más utilizada por los ciudadanos venezolanos para obtener información. Las plataformas más utilizadas en el país son Facebook y Twitter, donde aproximadamente el 70% de los venezolanos invierte entre 30 minutos y dos horas diarias (Martí Noticias, 2016). Además, las redes sociales dan cabida a noticias que serían impensables en medios tradicionales —como los saqueos a establecimientos de comida por parte del régimen— que, por miedo a no renovar concesiones, silencian contenido. Las facilidades que ofrecen las redes en línea también ayudan a quitarle el miedo a la población de verbalizar sus opiniones, pues en el supuesto de que les cierren la cuenta por publicar contenido crítico, por ejemplo, no es complicado abrir una cuenta nueva (Tufekci, 2014, p. 15).

Gracias a redes como Twitter, se ha podido encontrar una plataforma para darle voz a personas que no temen el riesgo de compartir una opinión crítica (Martí Noticias, 2016). Este es el caso de Juan Guaidó, líder de la oposición actual, que ganó su apoyo y popularidad a través de las

redes. Incluso cuando se autoproclamó presidente, aunque los canales de televisión no pudieron transmitirlo, cientos de miles de ciudadanos pudieron ver su discurso a través de YouTube, Facebook o Twitter (El Economista, 2019).

4.4.2. Limitaciones del espacio crítico

4.4.2.1. Presencia del régimen en las redes

Una de las limitaciones más importantes del espacio crítico en internet es que está abierto a la intervención del Gobierno y sus agentes. El régimen se ha dado cuenta de que, con la globalización y digitalización, su estrategia de censura está cada vez más limitada en su efectividad. Por esto, sin dejar de bloquear redes y restringir contenido, el régimen ha pasado también a participar activamente en las redes sociales para poder, de cierto modo, “inundar” las redes, en especial Twitter.

Maduro es el tercer líder del mundo más efectivo en Twitter (con mayor número de retuits por cada tuit). Además, para garantizar que sus mensajes tienen un máximo alcance, Maduro tiene 14 cuentas, cada una con un idioma distinto —en comparación con el presidente de Francia, que publica en dos idiomas (Twiplomacy, 2018)—. Sin embargo, no se trata únicamente de la presencia de Maduro, sino de todas las instituciones del Gobierno en las redes. Por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Venezuela (@CancilleriaVE) tiene la cuenta gubernamental más prolífica del mundo en Twitter, publicando 55 tuits al día de media en 2018 (Twiplomacy, 2018).

Además, la presencia del régimen en las redes sociales no solo permite que utilicen los medios para difundir activamente información propagandística, sino que también les sirve para conocer las preocupaciones de la población de manera más inmediata, introducir programas que parezcan resolver esas protestas y para anticipar acción colectiva (Munger, Nagler, Bonneau, & Tucker, 2019, p. 823). En un país donde las redes sociales tienen tanta presencia, la estrategia del Gobierno es competir con la oposición en las redes sociales a través de la distracción, desviando los debates políticos, publicitando programas de ayuda llevados a cabo por el Gobierno e introduciendo nuevas áreas en la agenda política del régimen (Gary, Pan, & Roberts, 2017, p. 493).

4.4.2.2. Acceso a los servicios de internet

Otra limitación fundamental de que los medios informativos y el espacio crítico sean fundamentalmente digitales es que el acceso a internet en el país es muy limitado. Mientras que, en España, por ejemplo, existen 11.321 servidores seguros de internet por cada millón de personas, en Venezuela solo hay 276 (World Bank, 2018). Aunque las estimaciones globales de la penetración de internet rondan el 61.62%, esto se debe a que la penetración en Caracas, capital de Venezuela, es 102.67% y sube la media. Sin embargo, en otros Estados más pequeños, como Amazonas, la penetración es de un 20.78% (Media Support, 2016). Para un país cuyo espacio crítico requiere de una gran actividad digital, estas cifras resultan preocupantes.

Incluso de entre los que sí tienen acceso a internet, además de sufrir bloqueos por parte del Gobierno, tienen una mala calidad en el servicio, donde solo 0.2% de las personas tienen al menos 10Mb por segundo (Media Support, 2016). Por lo tanto, ni siquiera teniendo acceso a las redes se puede tener garantizada una actividad fácil, segura y rápida.

Maduro es el tercer líder del mundo más efectivo en Twitter

Las medidas de censura, aunque complican la existencia de un espacio crítico, no han conseguido evitar su existencia. Gracias a la globalización y digitalización, los medios tradicionales han encontrado fácilmente un refugio en línea y las redes sociales internacionales, cuya propiedad no puede quedar en manos del Gobierno, se han popularizado. Al adoptar este formato, el espacio crítico se ha convertido en una herramienta accesible para todo el mundo, de alcance ilimitado y que actualiza su información de manera prácticamente inmediata.

5. Conclusiones

Actualmente, existe en Venezuela un régimen de censura innegable que viola los derechos de libertad de expresión de los ciudadanos y que compromete de manera flagrante los derechos humanos. Esto no solo se confirma con las distintas medidas llevadas a cabo dentro del país, sino también con las comparaciones realizadas con otros países del mundo.

En un contexto de grandes restricciones, y gracias a las facilidades aportadas por la globalización, los medios tradicionales informativos se han visto obligados a adoptar un formato digital. De este modo, el espacio crítico actual se compone principalmente de periódicos independientes digitales y redes sociales, aunque son estas últimas las que más penetración tienen. Este espacio, aun sufriendo bloqueos esporádicos, funciona de manera continuada: da acceso a información de otro modo censurada, tiene alcance en todo el país, invita al activismo y permite convocar a los opositores en protestas.

Sin embargo, las redes sociales no son todo lo eficaces que podrían. Primero, sufren de interrupciones reiteradas por parte del Gobierno, quien tiene una presencia activa desde todas las instituciones del régimen con el fin de publicitarse, generar ruido y anticipar acciones colectivas opositoras. Segundo, el país se enfrenta a problemas de conectividad que impiden que gran parte de la población pueda acceder a esas redes sociales, participar en el debate político, estar al día de las nuevas decisiones de la oposición y, lo más importante, acceder a la información crítica con el Gobierno, de otro modo censurada.

Estos hallazgos nos demuestran que la censura de medios en Venezuela no impide la existencia del espacio crítico pues, gracias a la globalización, este puede seguir existiendo en formato digital, a pesar de los bloqueos esporádicos. Respondiendo al objetivo general de la investigación, la censura en los medios no explica la permanencia del régimen de Maduro. Cabe resaltar que, aunque el Gobierno no sea capaz de censurar toda la información del país, no significa que no esté atentando gravemente contra la libertad humana de la población, pueda esta o no evadir la censura. No se está argumentando que el Gobierno sea un paraíso de la libertad de expresión, sino que realmente ya no logra controlar de manera integral a todos los medios de comunicación y difusión.

Este trabajo abre una serie de propuestas para una futura agenda de investigación. Primero, propone una revisión de la literatura actual, contextualizada en un entorno globalizado y tomando conciencia de las realidades tan diversas que se viven en cada país y bajo cada régimen. Segundo, se propone un nuevo enfoque de estudio del régimen de Maduro: el enfrentamiento entre el Gobierno y la oposición se ha convertido más bien en una guerra mediática y de información, que de censura. Al haber cambiado el enfrentamiento, la investigación debería alejarse del estudio de la censura, para pasar a evaluar hasta qué punto las noticias falsas, los bots políticos, etc., influyen en el mejor funcionamiento de la oposición y, así, permiten la supervivencia

Actualmente, existe en Venezuela un régimen de censura innegable que viola los derechos de libertad de expresión de los ciudadanos y los derechos humanos

del régimen de Maduro. Sería interesante, por tanto, ver si la incapacidad de victoria de la oposición se debe a una ineficiencia de la propia herramienta que esquivó la censura.

Referencias

- Access Now. (30 de abril de 2019). Venezuela: escapa a la censura y protege la seguridad digital de tu comunidad. Recuperado de <https://www.accessnow.org/venezuela-escapa-a-la-censura/>
- Alvarado, D., Lares, J., & Chirinos, M. (27 de febrero de 2019). Balance IPYS VE: Sin precedentes detención de periodistas extranjeros en el palacio de gobierno. *Instituto Prensa y Sociedad Venezuela*. Recuperado de <https://ipysvenezuela.org/alerta/balance-ipys-ve-sin-precedentes-detencion-de-periodistas-extranjeros-en-el-palacio-de-gobierno/>
- Arenas, N. (2016). El chavismo sin Chávez: la deriva de un populismo sin carisma. *Nueva Sociedad*, 10.
- Bermúdez, Y., Mazuera-Arias, R., Albornoz-Arias, N., & Morfe Peraza, M. (2018). *Informe sobre la movilidad humana venezolana*. San Cristóbal: Servicio Jesuita a Refugiados.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Gianfranco, P. (1991). *Diccionario de Política*. México D. F.: Siglo XXI editores.
- Burson-Marsteller. (2015). *Twiplomacy Study 2015*.
- Cañizález, A. (2019). *20 años de censura en Venezuela*. Caracas (1999-2018): Editorial Alfa.
- Centeno, J., & Mata, G. (2017). *Hegemonía comunicacional y libertad de expresión en Venezuela. El caso RCTV*. Ciudad de México: Revista Mexicana de Opinión Pública.
- Chen, J., & Xu, Y. (2015). Information Manipulation and Reform in Authoritarian Regimes. *Political Science Research Methods*, 5(1), 163-178. <https://doi.org/10.1017/psrm.2015.21>
- Chen, Y., & Yang, D. (2018). *The Impact of Media Censorship: Evidence from a Field Experiment in China*. Stanford IRB.
- Corrales, J. (2015). The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, 26(2), 37-51. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0031>
- Espronceda Rodríguez, W. (2017). La oposición venezolana: entre elecciones y desestabilización. *Universidad de La Habana*, 29-43.
- Fernandes, S. (2010). *Who Can Stop The Drums? Urban Social Movements in Chávez's Venezuela*. Durham: Duke University Press.
- Francisco, R. A. (2005). The dictator's dilemma. *In Repression and Mobilization*, 58-81.
- Freedom House. (2020). Freedom in the World 2020 - Venezuela. Recuperado de <https://freedomhouse.org/es/country/venezuela/freedom-world/2020>
- Gary, K., Pan, J., & Roberts, M. (2017). How the Chinese Government Fabricates Social Media Posts for Strategic Distraction, Not Engaged Argument. *American Political Science Review*, 111(3), 484-501. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000144>
- George, C. (2019). Journalism and Authoritarian Resilience. En K. Wahl-Jorgensen, & T. Hanitzsch, *The Handbook of Journalism Studies*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315167497-1>

- Guriev, S., & Treisman, D. (2015). How Modern Dictators Survive: An Informational Theory of the New Authoritarianism. (Paper No. 21136) National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w21136>
- Han, R. (2018). *Contesting Cyberspace in China: Online Expression and Authoritarian Resilience*. Columbia University Press.
- Huang, H. (2015). Propaganda as Signaling. *Comparative Politics*, 419-437.
- Index on Censorship. (30 de mayo de 2017). *Index The Voice of Free Expression*. Recuperado de <https://www.indexoncensorship.org/2017/05/venezuela-deterioration-internet-access/>
- La Comisión Legislativa Nacional. (2000). *Ley Orgánica de Telecomunicaciones*. Caracas: Asamblea Nacional.
- Martí Noticias. (16 de junio de 2016). Las redes sociales son alternativa a la censura en Venezuela. Recuperado de <https://www.radiotelevisionmarti.com/a/redes-sociales-censura-venezuela/124230.html>
- Media Support. (2016). *Threats, lies and censorship: Media in Venezuela*. Caracas: International Media Support, Open Society Foundations y Article 19.
- Merkel, W. (2017). Por qué perduran los regímenes autoritarios. *Nueva Sociedad*, 46-52.
- Munger, K., Nagler, J., Bonneau, R., & Tucker, J. (2019). Elites Tweet to Get Feet Off the Streets: Measuring Regime Social Media Strategies During Protest. *Political Science Research and Methods*, 7(4) 815-834. <https://doi.org/10.1017/psrm.2018.3>
- NetBlocks. (16 de noviembre de 2019). Twitter, Facebook and Instagram restricted in Venezuela on day of planned protests. Recuperado de <https://netblocks.org/reports/twitter-facebook-and-instagram-restricted-in-venezuela-on-day-of-planned-protests-98aMZv8o>
- Orozco, J. L. (2005). *La construcción de la hegemonía en la definición del valor en el arte popular*. Michoacán: Portal Iberoamericano de Gestión Cultural.
- Páez, T. (2013). Libertad de expresión, democracia y propiedad. *Nueva Época*, 33-52.
- Puyosa, I. (2021). Asymmetrical information warfare in the Venezuelan contested media spaces. En E. Korin, & P. Pain, *When Media Succumbs to Rising Authoritarianism*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003105725-4>
- Reporteros Sin Fronteras. (2019). *La Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2019*. Recuperado de <https://rsf.org/es/la-clasificacion-mundial-de-la-libertad-de-prensa>
- República Bolivariana de Venezuela, L. (2011). *Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos*. Caracas: Gaceta Oficial.
- República Bolivariana de Venezuela. (2017). *Ley Constitucional contra el odio por la convivencia pacífica y la tolerancia*. Caracas: Gaceta Oficial.
- Romero-Rodríguez, L., Contreras-Pulido, P., & Pérez-Rodríguez, M. (2019). Las competencias mediáticas de profesores y estudiantes universitarios. Comparación de niveles en España, Portugal, Brasil y Venezuela. *Cultura y Educación*, 31(2), 326-368. <https://doi.org/10.1080/11356405.2019.1597564>
- Shadmehr, M., & Bernhardt, D. (2015). State Censorship. *American Economic Journal: Microeconomics*, 7(2), 280-307. <https://doi.org/10.1257/mic.20130221>

- Shum, P. (2018). *Authoritarian Resilience 2.0: The Chinese Party State's Adaptive Internet Strategies*. Singapore: National University of Singapore.
- Tufekci, Z. (2014). Social Movements and Governments in the Digital Age: Evaluating a Complex Landscape. *Journal of International Affairs*, 1-18.
- Twiplomacy. (10 de julio de 2018). Twiplomacy Study 2018. Recuperado de <https://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2018/>
- Vasquez, A. (14 de octubre de 2019). Venezuela's Maduro Hikes Minimum Wage Again, This Time by 275 %. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-14/venezuela-s-maduro-hikes-minimum-wage-again-this-time-by-275>
- World Bank. (2018). Secure Internet servers (per 1 million people). Recuperado de <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.SECR.P6>



LA DEMOCRACIA, EL DESACUERDO Y EL POPULISMO EN EL SIGLO XXI. BOLIVIA Y LA REFUNDACIÓN DEL ESTADO

Democracy, Disagreement and Populism in the 21st Century. Bolivia and the Refoundation of the State

Dra. Mariana Colotta

Decana de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador
E-mail: mcolotta@usal.edu.ar
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7466-215X>

Dra. María Susana Durán Sáenz

Directora de las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Abierta Interamericana
E-mail: maria.duransaenz@uai.edu.ar



Autoras

Este trabajo tiene dos ejes. Primero se propone recuperar los conceptos más relevantes de la relación entre política y democracia. Por este motivo se incluyen algunos conceptos claves de Jacques Rancière y Gianfranco Pasquino. En una segunda parte, se pondrán en juego los conceptos de Ernesto Laclau sobre populismo para completar el cuadro conceptual con el cual el caso de Bolivia, en su etapa constitutiva, se reconoce como una experiencia contemporánea del populismo, específicamente como un caso de populismo étnico.



Resumen

This paper has two axes. First, it seeks to recover the most relevant concepts of the relationship between politics and democracy. For this reason, some key concepts of Jacques Rancière and Gianfranco Pasquino are included. In a second part, Ernesto Laclau's concepts on populism will be brought into play to complete the conceptual framework with which the case of Bolivia, in its constitutive stage, is recognized as a contemporary experience of populism, specifically as a case of ethnic populism.



Abstract

Democracia; populismo; Estado; Bolivia; Estado plurinacional.

Democracy; populism; State; Bolivia; plurinational State.



Key words

Recibido: 04-08-2019. Aceptado: 20-07-2020



Fechas

1. Introducción

Política y democracia han sido objeto de debate durante siglos. El conflicto como base del ejercicio democrático, el desacuerdo, el poder y la inclusión de aquellos que no son parte constituyen la base de este trabajo. El siglo XXI encuentra a Sudamérica en pleno cambio. Luego de una larga década de aplicación de políticas neoliberales, comienzan a surgir como una contracorriente Gobiernos de izquierda o nuevos populismos en la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria. Así, emergen procesos democráticos que buscan diferenciarse de las políticas de mercado imperantes en los 90. El panorama era muy complejo, la propuesta del cambio hacia un modelo más igualitario y equitativo era el rumbo en el marco de un proceso democrático y de un Estado de derecho. Pero lo que no resultaba tan sencillo era el cambio de rumbo de la lógica económica dejando de lado totalmente los principios neoliberales. Estos nuevos Gobiernos, con Hugo Chávez, en Venezuela, Ignacio Lula en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia reabrieron el debate que se había iniciado con el primer peronismo y el varguismo en Brasil de los 40, generando una nueva etapa de reflexión sobre la relación entre el populismo y la democracia.

Para comenzar y como punto de partida, se repasarán algunos conceptos desde los cuales pensar la democracia y su relación con el desacuerdo y lo político. Para estos se tendrán en cuenta algunas de las ideas de Rancière sobre la política como conflicto. Luego, en una segunda sección, se abordará el pensamiento de Laclau y el populismo en sus conceptos más relevantes, para continuar con un acápite contextual de América Latina en los 2000, que le dará contexto al caso de Bolivia. Bajo el concepto de los “populismos realmente existentes” de Emilio De Ipola y Juan Carlos Portantiero (1981, p. 9) se buscará analizar estas relaciones sin las cuales sería difícil comprender el surgimiento de un Estado inclusivo, multicultural y plurinacional como Bolivia. Cabe aclarar que el caso de Bolivia será solo analizado en su fase constitutiva, aunque se hará referencia al último tramo de gestión presidencial de Evo Morales.

*El siglo XXI
encuentra a
Sudamérica en
pleno cambio*

2. La política como conflicto

En su libro *El odio a la Democracia* el filósofo francés Jacques Rancière afirma que a la democracia no la designa ni una sociedad ni una forma de gobierno “[...] las sociedades democráticas hoy como ayer están organizadas por el juego de las oligarquías, no hay propiamente hablando gobierno democrático”, y continúa diciendo que “los gobiernos se ejercen siempre de la minoría a la mayoría”. Maquiavelo cambia la forma de pensar la política, en *El Príncipe* asevera que la política es una relación de dominio¹. Es Lefort quien encuentra en el pensador florentino una teoría del conflicto como posibilidad de institución de la sociedad y, “[...] descubre que el momento maquiaveliano está signado por la afirmación de que solo a través del conflicto los individuos y los grupos se sitúan dentro de un mundo común. La política es definida, desembarazada de toda enseñanza de la Tradición, como un campo agonístico” (Ferrás, 2012). La división implica, en rigor, una dimensión de totalidad, a partir de la ausencia de cualquier fundamento social que domine el sentido de la sociedad concebida como un todo. La dimensión del antagonismo radical garantiza que nadie puede encarnar el sentido del todo, que cualquier pretensión de este tipo será debatida. El mundo de las relaciones de los hombres es una rela-

1 Maquiavelo, N. (2005). *El Príncipe*. Madrid: Alianza.

ción de conflicto. El poder es el mundo de lo fáctico, en las relaciones de dominio no hay lugar para justos y pecadores, sino que es una relación fáctica y asimétrica entre los que mandan y los que obedecen. En todas las ciudades hay dos humores, el deseo de oprimir (tener) y el deseo de no ser oprimido y son antagónicos de manera irreductible.

Por otro lado, Rancière encuentra en los griegos una determinación precisa del problema político, aunque su enunciación no se produjo sino hasta la modernidad con Hobbes. El problema de la dominación no tendrá lugar en la Antigüedad ni en la edad cristiana, sino cuando se afirme el principio democrático de la igualdad.

De los griegos, Rancière se identifica con la mirada antidemocrática de Platón² como esencia de lo político, más que con el pensamiento aristotélico. “[...] El mal —dice Rancière— no es el siempre más sino el cualquiera (la igualdad de cualquiera con cualquiera), la revelación brutal de la anarquía, la contingencia del orden social última sobre la que descansa toda jerarquía. [...] El fundamento de la política no es más la convención (νομος) que la naturaleza (φύσις): es la ausencia de fundamento de todo orden social. Hay política simplemente porque ningún orden social se funda en la naturaleza, ninguna ley divina ordena las sociedades humanas”³.

El fundamento de la política no es otro que el de la contingencia y universalidad; es decir, solo hay política cuando aparece el supuesto de la igualdad de cualquiera con cualquiera, lo que pone de manifiesto la contingencia de todo orden. Cuando el principio de lo político ha surgido ya no es posible encontrar un fundamento ni tradicional ni nuevo. “Cuando a uno se le ocurre fundar en su principio la proporción de la polis, es que la democracia ya pasó por allí. [...] Quien quiera curar a la política de sus males no tendrá más que una solución: la mentira que inventa [es decir, la ideología] una naturaleza social para dar una arkhé a la comunidad”⁴.

En las antípodas del filósofo francés, la política para Aristóteles es repartir las partes de lo común. Para que haya política tiene que haber una igualdad geométrica, que en pro de la armonía común, establece la porción que cada parte de la comunidad debe tener según su aporte (las ἀξία [axiai]) al bien común. Tiene que haber un arreglo de las “partes” de la πολις (polis). Entonces, para la teoría clásica, la política es una cuenta de reparto entre las partes de la comunidad y no relaciones entre individuos o de estos con la comunidad⁵.

El demos se atribuye como parte propia la igualdad que pertenece a todos los ciudadanos. Y a la vez, esta parte que no lo es identifica su propiedad impropia con el prin-

El fundamento de la política no es otro que el de la contingencia y universalidad

2 En el proyecto de Platón no se contempla la igualdad de cualquiera con cualquiera, cada cual tiene una identidad política según su identidad social.

3 Para Rancière democracia y política se identifican, ya que la política no es otra cosa que la puesta en acto del principio democrático de la igualdad de cualquiera con cualquiera. “La democracia no es un régimen político. Es una ruptura de la lógica del arkhé, en otras palabras, la anticipación de la regla en la disposición por él. La democracia es el régimen de la política en tanto forma de relación que define a un sujeto específico” (Rancière, J., 11 *Tesis sobre la política*. Tesis 4).

4 Rancière, 1996, p. 31.

5 Aristóteles señala tres *axiai* o títulos de la comunidad: “la riqueza de los pocos (ολιγοι); la virtud o la excelencia (αρετή) que da su nombre a los mejores (ἀριστοι); y la libertad (ελευθερία) que pertenece al pueblo (δῆμος, *demos*)”. Cada una de las *axiai* considerada unilateralmente da origen a un régimen particular: la oligarquía, la aristocracia y la democracia, mientras que la exacta combinación de los tres procura el bien común. La *cuenta errónea* fundamental se revela cuando se trata de determinar el título propio del *demos* (libertad) y en qué medida le es propio. La libertad no es una *propiedad positiva determinable*, como es la riqueza o la virtud, sino la pura facticidad de haber nacido en una *polis* donde se ha abolido la esclavitud por deudas y donde todos los ciudadanos participan de los asuntos comunes. Tampoco la libertad es exclusiva y *propia* del *demos*. Las gentes del *demos* son libres como también lo son los otros (los que poseen riqueza o virtud). Rancière, 1996, p. 19.

cipio exclusivo de la comunidad, y su nombre —el nombre de la masa indistinta de los hombres sin cualidades— con el nombre mismo de la comunidad. Puesto que la libertad —que es simplemente la cualidad de quienes no tienen ninguna otra: ni mérito, ni riqueza— se cuenta al mismo tiempo como la virtud común. Permite al demos —es decir, al agrupamiento fáctico de los hombres sin cualidades, de esos hombres que, nos dice Aristóteles, “no tenían parte en nada”— identificarse por homonimia con el todo de la comunidad⁶.

De esta manera, la cuenta es errónea porque hay una parte de la comunidad que no hace ninguna contribución propia, porque la libertad no es propia de esa parte ni es una contribución determinable.

En esta misma línea, Rancière en *El Desacuerdo* (1969) subraya que la cuestión de la democracia no es otra que la de la igualdad, o la inclusión de los que no tienen título (de los sin parte o de los no propietarios) de aquellos que definen con su presencia la lógica misma del sistema político, y por lo tanto dan lugar a la cuestión central de la democracia que es el conflicto y en sus términos, el desacuerdo, que dinamiza y recrea la democracias donde se habilita la diferencia, donde de manera dinámica se reactualiza la cuestión de la inclusión de aquellos que no tienen voz. La democracia es también la lucha contra la privatización de la esfera pública, donde no se trata de una mayor injerencia del Estado sino del reconocimiento de los iguales y de aquellos a los que la ley estatal expulsaba hacia la vida privada de seres “inferiores”.

Más recientemente el notable politólogo italiano Gianfranco Pasquino (2011) expresa de manera operativa lo que se entiende por democracia y regímenes democráticos. Basado en las sugerencias de Giovanni Sartori quien para analizar sugiere colocarse en un equilibrio inestable pero fecundo como son los ideales formulados por la teoría democrática y las prácticas producidas por los regímenes democráticos, busca establecer un equilibrio estable a partir de una definición operativa de la democracia que se apoye en la elaboración del pensamiento político en la materia.

Así concluye que la definición del economista austríaco Joseph Alois Schumpeter (1942, p. 321) es válida y la de mayor consenso cuando señala que “el método democrático es esa conformación constitucional para llegar a las decisiones políticas en el cual algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular”.

Si bien para Schumpeter esta perspectiva es plausible de críticas porque reduce la democracia a una competencia electoral de algunas personas con enorme poder, y que no es controlable en la duración de los cargos. Recordemos que, en consonancia con ello, para Jean Jacques Rousseau el pueblo es libre solo una vez cada cuatro o cinco años, es decir, entre el intervalo entre una elección y otra; y el resto del tiempo se encuentra sujeto pasivo del equipo político ganador.

Por lo tanto, lo que pregona Schumpeter —y luego igualmente Hans Kelsen— han sido formulaciones ciegas a las que Pasquino (2011) sostiene, que le faltan el sentido de las reacciones previstas como el caso de los deseos reeleccionistas. En la teoría de la democracia operacional o efectiva, deben tomarse en cuentas las responsabilidades de los electores y electos, la necesaria rendición de cuentas y la responsabilidad global de los gobernantes. Para el autor italiano, se-

El demos se atribuye como parte propia la igualdad que pertenece a todos los ciudadanos

6 Rancière, 1996, p. 22.

rán representativos, responsables y sustituibles para que la democracia sea operativa. Quedará pendiente (para que ello sea operativo) el análisis de los requisitos, la participación política, la pertenencia a la comunidad, las capacidades y preparación, los acuerdos, el acostumbamiento y hasta el sistema internacional. Para conocer que las democracias tengan un desarrollo estabilizador deben considerarse esos presupuestos, además de las condiciones socioeconómicas, las desigualdades contenidas y fecundas, el desarrollo estabilizador de la sociedad, el producto nacional bruto en relación al sistema democrático y la contabilidad de la riqueza en relación a la democracia gobernante.

Asimismo, habrán de considerarse la consolidación del régimen de vida democrático, la estabilidad y cultura política de la comunidad, las conductas de las élites, las capacidades de asociación y cohesión social, las lógicas mayoritarias y consensuales que se acuerdan en estas, la estabilidad y flexibilidad del sistema y, en definitiva, la posibilidad de establecer un modelo consensual, que brinda lógica a la democracia. Pasquino concluye que son muchos los datos y elementos que la economía y la política debe considerar para consolidar democracia como régimen político y de vida, que son los elementos que alejan las formas autoritarias de manera primaria.

3. El populismo, algunas notas teóricas

Sin ánimo de hacer un exhaustivo listado de todos los autores que han trabajado el tema de populismo en la región, creo importante destacar el aporte de algunos de ellos, empezando con Gino Germani (1956, 1957, 1965, 1974), quien define el populismo poniendo distancia con la visión de estigmatización y del fascismo europeo. Francisco Weffort (1969) y Octavio Ianni (1975) trabajaron el tema desde Brasil junto a Helio Jaguaribe (1974) quien lo veía como un movimiento político donde el rol del líder carismático se torna central ya que actúa de manera directa sobre las masas de alguna manera priorizando la persona por encima del partido. Torcuato Di Tella hace también su contribución con la obra *Populismo y Reforma en América Latina* de 1969 entendía que los regímenes calificados como populistas representaban caminos posibles de cambio social y desarrollo económico.

Fue Ernesto Laclau quien hizo mucho por incluir en el debate académico al populismo como una teoría poniéndolo en el centro de la filosofía política. Es por lo que se tomará su definición como referencia:

La cuestión del populismo es la siguiente: supongamos que hay un grupo de vecinos que presenta un pedido a la municipalidad para que se cree una línea de ómnibus que los lleve al lugar donde casi todos ellos trabajan. La demanda puede ser aceptada, y en ese caso no hay problema, pero si es rechazada, esa gente empieza a sentirse excluida. Esa serie de demandas insatisfechas se cristaliza alrededor de un símbolo antisistema, de un discurso que trata de dirigirse a estos excluidos por fuera de los canales de institucionalización. Cuando eso ocurre, hay populismo. Ese populismo puede ser de izquierda o de derecha, no tiene un contenido ideológico determinado. El populismo es más bien una forma de la política que un contenido ideológico de la política. Ahora bien: una democracia que no aceptara ninguna forma de populismo tendría que ser una democracia en la cual todas las demandas fueran institucionalizadas de una manera absolutamente perfecta (lo que es un fenómeno impensable). Si no, la democracia tiene que aceptar esta forma de pluralización de demandas y esta distancia institucional entre demandas

El populismo es más bien una forma de la política que un contenido ideológico de la política

y canales de acceso. Esta última es la democracia viable, y tiene que ser siempre, en alguna medida, populista⁷.

Ernesto Laclau define al populismo como un término neutro, una forma de construcción política puede ser de derecha o de izquierda porque forma parte del armado de la política. En verdad, es un concepto polisémico, no niega que sea una definición para algunos un poco vaga, pero para el autor tampoco posee una definición exhaustiva. El populismo es una forma de hacer política en la cual se divide la sociedad entre “el pueblo”, como los débiles, los explotados, los oprimidos y “el otro” del pueblo que es el que explota, el que oprime. El líder populista denuncia a los opresores y se identifica con los oprimidos. En el fondo, siempre persiste el proyecto de reconstruir un Estado nuevo. Una política de izquierda nunca puede no ser populista. En realidad, es imposible pensar en un Gobierno de izquierda sin populismo⁸. De esta manera se deduce que, si bien el populismo es ideológicamente vacío, no es neutro, tal como lo menciona Laclau cuando hace referencia a la interpelación que hace una política de izquierda respecto de los sectores subalternos y su carácter populista.

En cierto momento llega alguien desde afuera del sistema que comienza a interpelar a esos de abajo cuyas demandas no podían ser satisfechas individualmente. Y ahí es donde se da el momento de la ruptura populista. En este sentido, ante una situación social en la cual las demandas tienden a reagruparse sobre la base negativa de que todas permanecen insatisfechas, es la primera precondition, pero de ninguna manera, la única, de ese modo de articulación política que denominamos populismo (Laclau, 2005). No hay una esencia nacional popular, pero hay símbolos nacionales populares que en cierto momento cristalizan una pluralidad de demandas. La sumatoria de las demandas no resueltas de diferente tipo (ej. transporte, habitación, escolaridad) va creando una cadena de equivalencias entre todas esas demandas. Esas demandas cristalizan, en cierto momento, en torno a ciertos símbolos. En esta situación un significante⁹ se vacía por su capacidad de representar a la universalidad de la cadena de equivalencias, por esto significantes tales como democracia, pueblo, justicia serán centrales cuando un líder haga suya esa universalidad. El establecimiento de la “frontera antagónica” que distingue entre “nosotros” del “ellos” es un punto central para la construcción de la teoría laclausiana.

El espacio social se polariza a través de las demandas equivalenciales: en un polo se aglutinan aquellos que individualmente optan por hacerlas propias sin que esto lleve a una movilización popular, en este espacio la política se vuelve administración, el Gobierno de tecnócratas (de derecha) toman estas demandas de institucionalidad que son las banderas que utilizan contra la movilización popular. Del otro lado, frente al institucionalismo, está la movilización popular, esto es, en síntesis, el populismo al que trata de llegar Ernesto Laclau. Una visión de un espacio

El líder populista denuncia a los opresores y se identifica con los oprimidos

7 Villavicencio, S., Cheresky, I., De Riz, L., Laclau, E., Palermo, V., & Hilb, C. (2007). Reinterrogando la democracia. Argumentos. *Revista de crítica social*, (8), Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

8 Diálogos - Capítulo 29 - Ernesto Laclau - Osvaldo Cherep. <https://www.youtube.com/watch?v=qCXdlxNjetY&t=114s>

9 Llegada de la instancia donde la necesidad de los ciudadanos se eleva por encima de la concentración de poder del Ejecutivo, las protestas sociales se vuelven más importantes que el mismo modelo político y socioeconómico imperante. Laclau continúa afirmando que esas equivalencias entre reclamos, en tanto esos circunstanciales grupos sociales, van gradualmente cobrando jerarquía hasta llegar a socavar profusamente los pilares del Gobierno de turno. Laclau refunda el significante de *pueblo*, para ubicarlo en la hiancia o hiato que se produce en el *significante vacío* de esos reclamos que solo habrán de evolucionar y ratificarse si logran asirse de un liderazgo que aúne y defina esas representaciones dentro del orden simbólico del “pueblo” en cuanto estructura del lenguaje (Lacan). El significante vacío no es otro que el vaciamiento de significación que se da en el proceso de articulación equivalencial que puede encarnarse en un símbolo o una individualidad tratándose de un líder.

social dicotomizado entre institucionalismo y el populismo donde la mejor opción no es que se vaya a uno u otro extremo, sino encontrar un justo equilibrio entre ambos lados, para una mejor convivencia. En este sentido, las sociedades atraviesan distintas experiencias y van produciendo diferentes puntos de equilibrio.

Se puede partir de la idea de que los populismos surgen como resultado de una crisis estatal a causa de la cual el populismo es entendido como una salida. La idea de que la “desagregación del bloque dominante se combina con una activación de las masas que se retroalimenta y en circunstancias históricas dadas, todo ello cuaja en una organización populista de masas y eventualmente, en una opción estatal de este tipo” (De Ipola y Portantiero, 1981).

En la segunda etapa del siglo XIX se dan, en América Latina, regímenes de tipo oligárquicos muy ligados al clientelismo y poco comprometidos con las demandas democráticas de las masas. De ahí es de donde surge el populismo nacionalista que empieza a existir en los años 30 y 40, en muchas ocasiones con formas militares. En ese momento se da un ascenso de masas que quieren participar en la vida política y lo hacen a través de las dictaduras militares de carácter nacionalista, tales son los casos como el Estado Novo en Brasil, el primer peronismo en Argentina, el MNR en Bolivia. Entonces, se da como una contradicción entre un momento de expresión democrática de la voluntad y la incapacidad del sistema institucional liberal de absorber esas demandas (Laclau, 2008).

El problema básico de la democracia es cómo combinar formas liberales con identidades nacionales populares y es absolutamente central para la constitución de cualquier identidad democrática. Si una sociedad está más institucionalizada, las instituciones funcionan mejor, la gente está menos desprotegida y necesita menos una identificación de tipo trascendente. Si una sociedad aparece completamente desintegrada, entonces la identificación con el líder es mayor. Nunca hay una situación totalmente institucionalizada en la cual la identificación con algo que vaya más allá del sistema existente no sea necesaria, ni nunca hay una situación en la cual haya una identificación total con el líder que desvanezca todos los mecanismos institucionales.

En esta línea, es relevante mencionar la relación entre democracia y representación. La categoría de representación desde el pensamiento de Rousseau es complicada en su definición. El autor sostenía que hay identidad entre representante y representado; la única sociedad realmente democrática era una sociedad en la cual había democracia directa. Para Laclau, la identidad del representado se constituye en el proceso de representación en la que el representante cumple una función activa y para J. Rancière¹⁰, la representación es la privatización del poder en relaciones de dominio. El representante tiene que transmitir la voluntad del representado de la forma más transparente posible, el representante tiene que hablar en un terreno distinto a aquel en el que el representado actúa y, por lo tanto, tiene que elaborar un discurso nuevo. Y ese discurso repercute en la identidad del representado. El representado es, en parte, transformado por el proceso de representación. Ahora, se podría decir que, si hay estas dos corrientes, del representado al representante y del representante al representado, el régimen es más democrático si la primera corriente, representado a representante es la que predomina. Todo depende

Se puede partir de la idea de que los populismos surgen como resultado de una crisis estatal a causa de la cual el populismo es entendido como una salida

¹⁰ Ver en Rancière (2012). *El odio a la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu, cap. 3.

Democracia, república y representación, “[...] la representación no ha sido jamás un sistema inventado para paliar el crecimiento de las poblaciones. No es una forma de adaptación de la democracia a los tiempos modernos y a los vastos espacios. Es, de pleno derecho, una forma oligárquica, una representación de minorías que tienen que ocuparse de asuntos comunes [...]”.

de cómo se constituye la identidad del representado. Lo que se produce es que, a través del proceso mismo de representación, se construye la identidad del representado.

¿Cuál es la misión del líder populista? La de organizar la misma sociedad civil. Desde las bibliotecas populares, los clubes de fútbol tienen que ser organizados a través de la mediación política. Eso implica que el representante tiene un rol realmente protagónico en el proceso. Pero sin ese rol protagónico esa gente no tendría ningún acceso a la esfera pública. Es decir, en cualquier proceso democrático, la cuestión de la teoría de la representación es central, y no está determinado que una u otra forma de mediación representativa tenga que predominar, eso hay que analizarlo en cada situación concreta¹¹.

La pregunta sobre el vínculo entre el Estado y la sociedad implica una preocupación más amplia: los diferentes modos de articulación entre “universal” y “particularidades”. En ese sentido, el tema se refiere a las formas específicas en que el Estado, como unidad, representa la heterogeneidad social. Este ha sido un problema político e histórico contemporáneo, ha suscitado diferentes respuestas desde el punto de vista teórico y forma la acción política.

Más allá de los textos de teoría política creemos que para analizar el populismo en el caso boliviano deben estudiarse ciertas variables que facilitan la comprensión de su debilidad sistémica en la democracia operacional, y sus conflictividades sociales originadas hacia principios y mitades del siglo XX, que marcaron su derrotero autocrático hasta finales del pasado siglo y fueron semillero de los populismos subsiguientes.

Existen estudios sociológicos para el análisis del populismo y Bolivia desde sus orígenes históricos, entre ellos se destacan los de Dietrich Rasmeyer, Evelyn Stephens, John Stephens (1992) y sus referencias a una América Latina con sus clases sociales y partidos políticos, de los años 50 a 70 en cada país de Sudamérica; y en los que señalan que Chile, Perú, Venezuela y Bolivia, los cuatro países de economías exportadoras de minerales en el siglo XX, representaban casos donde las clases trabajadoras jugaron roles de importancia como explicitación de lo actuado en sus clases medias, y en las movilizaciones de los trabajadores, así, como en los procesos de institucionalización, contestación y de inclusión.

La misma existencia de centros de riqueza mineral facilitó primariamente estos procesos en lo económico y en lo político. En segundo lugar, la importancia que cobraron las exportaciones de minerales en la economía de cada país fomentó la formación de grupos terratenientes hegemónicos y cerrados que determinaron los tiempos de generación de clases medias. Las clases medias en estos casos nacieron aliadas a las clases trabajadoras de donde surgieron, no de sus oligarquías. Y en tercer lugar las exportaciones mineras consolidaron la autonomía de élites ricas, y permitieron el acceso de la clase media a estructuras de los Estados nacionales, sin la generación de necesarios conflictos ni declinación económica alguna en las ganancias de exportaciones. En los casos de Perú y Bolivia, en particular, representaron estos procesos alianzas naciescentes entre clases trabajadoras y clases medias, y esto constituyó un importante determinante en el sistema político de cada país.

En el caso más específico de Bolivia ya en 1920 tuvo sus primeros movimientos antiélites oligárquicas, procesos intensificados luego de perder la guerra Chaco Paraguaya (1932/1936). Las élites económicas en esos tiempos se fortalecieron y resistieron largos años a todo tipo de aper-

¿Cuál es la misión del líder populista? La de organizar la misma sociedad civil

11 OP CIT. pág. 28.

tura política, sin prever que a futuro pudieran surgir movimientos revolucionarios o armados en su contra. Los grupos nacionalistas y socialistas revolucionarios surgieron desde la clase media en Bolivia para mitades del siglo XX. Desde 1940, se organizaron trabajadores de ferrocarriles, grupos artesanos y mineros. Para 1943 surge el MNR Movimiento Nacionalista Revolucionario de la clase media nacionalista aliada con los oficiales de las Fuerzas Armadas, y plantean políticamente el primer golpe de Estado militar para establecer reformas sociales y económicas. Estos grupos son superados en pocos años en su poder, al verse invadidos en el poder por los requerimientos obreros. Para 1946 la clase trabajadora se organiza en base a políticos revolucionarios socialistas y obligan al MNR y su clase media a radicalizar y realizar políticas sociales progresistas desde el gobierno. El MNR establece sufragio universal en Bolivia por primera vez en 1951 e impone la legislación para una reforma agraria y nacionaliza la minería.

Esta exitosa revuelta social deja en el Gobierno nuevamente en 1952 al MNR. Pero la insatisfacción en el movimiento obrero permanece. Y lo mismo acontece en las clases pudientes. La sociedad civil de Bolivia es aún débil en lo que a cánones democráticos se refiere, además los cambios sociales y laborales no lograron transformaciones industriales económicas de importancia. El MNR pierde créditos en sus capacidades de unión política y cohesión social. Lo que hará que el MNR pierda poder en los años de Gobierno sucesivos, donde jugarán un rol preponderante nuevos factores del poder populista como las Fuerzas Armadas y los intereses internacionales en las riquezas mineras de Bolivia. Es una frágil democracia que no podrá resistir las olas de populismo, militarismo y de internacionalización de las economías, que logran imponerse en su sistema político interno entre los años 60 y 80, dominados por gobernantes castrenses.

Lo señalado explica con lógica sociológica (Rusmeyer, Stephens, & Stephens, 1992) clara los orígenes de los problemas de autoritarismo, democracia y populismo en Bolivia y explicará también las lógicas confrontadas entre globalización y capitalismo que las más de las veces, justificaron todo tipo de atropellos a las democracias en el mundo occidental y latinoamericano, más en aquellos países con debilidades estructurales de origen en su sistema político, económico y social.

Los grupos nacionalistas y socialistas revolucionarios surgieron desde la clase media en Bolivia para mitades del siglo XX

4. Sudamérica, la región y los ¿nuevos? populismos

Luego de la caída del muro de Berlín, surgieron nuevos planteos que pretendían explicar un mundo en transición de un orden bipolar y estructurado a uno sin reglas establecidas de antemano. Algunos autores hablaron sobre el fin de la Historia¹² o el fin del Estado Nación como consecuencia inevitable de la globalización, la era de la postpolítica o segunda modernidad donde todas las opciones políticas parecían fusionarse en una sola, diluyendo las diferencias y las fronteras que marcaban una diferencia o algún tipo de desacuerdo. La idea que más sintetiza ese momento es que el cambio de orden fue por primera vez en la historia provocado por el fin de un ciclo y la transición pacífica hacia otro orden indefinido, no dado por un acuerdo internacional producto del fin de una guerra. Las fronteras ya no funcionan como una separación absoluta entre Estados soberanos, sino que estos deciden, tal como lo hacen los miembros de Unión Europea, si continúan profundizando la integración económica y política y la expansión de sus fronteras hacia la consolidación de un mercado ampliado o la posible salida de uno de

12 Fukuyama, F. (1994). *El fin de la Historia y el último hombre*. Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo. Planeta-Agostini.

sus miembros. Otra cuestión clave es que la socialdemocracia no aparece con la misma fuerza y los proyectos políticos de centroderecha y de izquierda no parecen diferenciarse demasiado. En este contexto de globalización, se impone la sobreponderación de lo económico sobre los procesos políticos tal como se ve en Asia, la emergencia de una potencia continental como China o la India, en ambas es evidente la centralidad de lo económico y el desplazamiento de lo político hacia cuestiones más relacionadas con el desarrollo y políticas de inserción global para lograr crecimiento de mercado.

En América Latina, la tercera ola democrática renueva el debate acerca de cómo se organizan nuestras sociedades para responder a un contexto internacional fuertemente global y altamente competitivo en el continente con mayor nivel de exclusión del mundo. Así, Ernesto Laclau, a través de su teoría sobre el populismo, renueva su contribución en la comprensión del complejo fenómeno regional. En su obra *La razón populista* (2005), propone un nuevo giro sobre el fenómeno del populismo al “rescatarlo de su lugar marginal dentro de las ciencias sociales” y pensarlo no como una forma degradada de la democracia sino como un tipo de gobierno que permite ampliar las bases democráticas de la sociedad. “El populismo —dice Laclau— no tiene un contenido específico, es una forma de pensar las identidades sociales, un modo de articular demandas dispersas, una manera de construir lo político”¹³. Aunque no deja de reconocer que es un lugar muy común que cuando se habla de populismo se defina en términos peyorativos haciendo referencia al tipo de gobierno asistencialista, demagógico, nacionalista, que considera al Estado una fuente inagotable de recursos, donde ni las instituciones ni la ley son respetadas amparado en el poder que le da el apoyo de la entidad supraindividual que es el pueblo.

En esta región los populismos se caracterizan por un fuerte liderazgo que propone fundamentalmente un cambio en las relaciones de poder en la sociedad y plantea una reinstalación de la primacía de lo político sobre lo económico. Un rol más comprometido del Estado en el desarrollo no solo de políticas públicas, sino una mayor regulación de los mercados donde se establezca otra dinámica entre las relaciones de fuerza y de poder. En este proceso, por el que atravesaron la mayoría de los países de la región después de la crisis de 2001, es donde se puede vislumbrar un cambio de paradigma que se contraponen fuertemente en los 80 y 90 y que intenta integrar al debate democrático a nuevos actores políticos, colectivos que puedan ser incluidos en la discusión por la distribución del poder y de la riqueza.

De esta manera, Laclau centrándose en la articulación entre las instituciones democráticas y la movilización de masas, reflexiona sobre el populismo desde la lógica de articulación de las demandas sociales de una parte del pueblo (*plebs*) que erige su demanda como la de la comunidad política toda (*populus*), desde un sentido positivo, despegándolo de una ideología demagógica o nacional —popular y autoritaria asociada a los populismos étnicos europeos—¹⁴.

En ese contexto, las dificultades eran muchas en la relación inclusión-capitalismo global, y muy difícil modificar algo en esta relación cuando básicamente se habla de lo poco que la política tiene para ofrecer o para cambiar la realidad. Entonces resignificar el populismo y

En esta región los populismos se caracterizan por un fuerte liderazgo que propone fundamentalmente un cambio en las relaciones de poder en la sociedad

13 Nota “El populismo garantiza la democracia” 10 de julio de 2005 <https://www.lanacion.com.ar/719992-ernesto-laclau-el-populismo-garantiza-la-democracia>. Consultado el 26 de julio de 2018.

14 Ferrás, G. (2018). Pensar el pueblo. Populismo y tradición democrática en América Latina. UBA-Instituto de Investigación Gino Germani. Ponencia preparada para el XXXVI Congreso Internacional Latin American Studies Association. Barcelona, España.

devolverle a la política la posibilidad de ser (re)pensada y debatida sobre bases teóricas es el punto de partida.

Los pueblos han reaccionado de forma homogénea en casi todos los países del continente, en la búsqueda de un cambio profundo. En aquellos países donde había un sistema político que funcionaba, con partidos políticos de peso, la mayoría de la sociedad optó por nuevas fórmulas políticas de izquierda, caso de Brasil con Lula y de Uruguay con el Frente Amplio de Tabaré Vázquez¹⁵.

Pero estos líderes formarían parte de uno de los tipos de proyectos de base populistas que se iniciaron en la región. En los países con tradición de partidos políticos con legitimidad y consenso en la opinión pública, la mayoría adhirió a nuevos proyectos, al avance de fuerzas progresistas que se diferenciaban de aquellos más conservadores propuestos por la derecha. La otra vía de la izquierda se dio en aquellos países donde se produjeron cambios críticos en los que no solo cayó un sistema económico, sino que esta caída también arrasó con el sistema de partidos y a las elites gobernantes, así surgieron emergentes y líderes que básicamente buscaban reconstruir el Estado y los lazos entre el Estado y la sociedad. Es el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia y en parte el Gobierno de Lugo en Paraguay y un poco más moderado en Argentina.

Así, la izquierda en América Latina de los 2000 evidenciaba dos modelos en la región; el de Hugo Chávez, populista, antiliberal, estatista y antinorteamericano, y el de Ricardo Lagos, moderado y favorable al libre mercado, al fortalecimiento de la democracia liberal y a la integración con el mundo desarrollado. Se daba, entonces, por un lado, una izquierda socialdemócrata y previsible como la chilena y la de algunos otros países, y por otro, la más mestiza, indígena y populista como la de Ecuador, Venezuela y Bolivia, mientras que a la Argentina de Kirchner la ubicaban en punto intermedio¹⁶.

Los pueblos han reaccionado de forma homogénea en casi todos los países del continente, en la búsqueda de un cambio profundo

5. Bolivia modelo de populismo del siglo XXI

Según el censo de 2004 (PNUD, 2005) el 57% de la población en Bolivia es aymará o quechua, otro 25% es mestiza y en el este del país hay comunidades de origen guaraní, pero históricamente este país estuvo gobernado por una minoría mestizo-criolla, lo que consolidó una estructura colonial con capas y niveles cuya desestructuración es el desafío de esta etapa de la nación boliviana.

Bolivia estuvo signada a través de su historia, por revoluciones que marcaron la memoria de sus pobladores y donde la etnicidad estuvo presente. A partir de los 2000 lo étnico volvió a primer

15 Piénsese que el único modelo de izquierda real vivido en el Uruguay moderno contemporáneo lo acaparó la Presidencia de José Pepe Mujica, y Tabaré Vázquez lo sucedió en un mismo esquema político partidario. No obstante, ello, las tradiciones democráticas del Uruguay han sido distintivas y más fuertes y permitieron a Tavaré evadir el populismo y gravar su gestión como progresista con sesgos conservadores (Lascano y Vedia, 2020).

16 Kirchner buscaba satisfacer a chavistas y moderados, y neutralizar a potenciales competidores de ambas orientaciones. Pero este objetivo lo logra solo en parte: los rasgos que permiten identificar al kirchnerismo como un populismo moderado, capaz de equilibrar y componer tendencias opuestas en el terreno económico, institucional o de política exterior son los mismos que le imponen límites a su capacidad de innovación y ofrecen oportunidades para la crítica. (Novaro, 2006) <https://www.lanacion.com.ar/opinion/kirchner-la-izquierda-y-el-populismo-nid824929/>. Acceso 5 de agosto 2018.

plano sentando las bases de un proyecto de “descolonización”¹⁷ como lo expresa Evo Morales en su discurso de asunción, cuyo objetivo es una nueva Bolivia, plurinacional y multicultural con un nuevo Estado sin estructuras neocoloniales. Nació el Estado plurinacional de Bolivia.

En un recorrido histórico breve se puede observar que, en los primeros años de la década del 80, momento en que comienzan a organizarse con mayor fuerza que antes los movimientos y organizaciones sociales ya que las minorías comienzan a padecer con mayor intensidad las consecuencias de la aplicación de los modelos neoliberales en Bolivia y en la región.

En 1985, Víctor Paz Estensoro, presidente electo y caudillo nacionalista pone fin al modelo vigente hasta ese momento de capitalismo de Estado que había perdurado con diferentes matices desde la revolución nacional de 1952. El proceso fue similar al resto de los países de la región, en contextos de fuerte inestabilidad macroeconómica la mayoría de ellos se alinearon detrás de los principios del Consenso de Washington lo que implicó el achicamiento del Estado y profundas reformas estructurales.

La aplicación de este modelo produjo en Bolivia profundos cambios sociales. El movimiento popular de los mineros, la Corporación Minera Boliviana, fuerza social desde los 40 dejó de serlo a raíz de la caída internacional de los precios del estaño y las políticas de reducción del Estado.

Las políticas neoliberales, en un contexto de alta inflación e inestabilidad institucional fueron ampliamente legitimadas por el Congreso de Bolivia. La reducción del Estado, cuya modernización involucraba inversión extranjera y una democracia pactada fueron las claves del periodo 1985 a 2002. La estabilidad política alcanzada durante esos años fue inédita para un país caracterizado por numerosos golpes de Estado en su historia política reciente.

Durante los 90 en la primera presidencia de Sánchez Losada se aplicaron con mayor dureza las reformas estructurales. Este presidente tenía fuertes vínculos con EE. UU. y con los organismos de crédito internacionales. Desde lo económico, varias empresas como ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones), YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia), Lloyd Aéreo Boliviano quedaron en manos de capitales extranjeros, pero en lo político Sánchez Losada convocó a una personalidad incluyente, Víctor Hugo Cárdenas fue el primer vicepresidente aymará de Bolivia. Desde su lugar, dio impulso a una serie de medidas que estaban destinadas a reconocer el carácter pluricultural y multiétnico de Bolivia y que sentaron el precedente de la nueva constitución de 1994 y de una nueva ley educativa.

Durante los 90 en la primera presidencia de Sánchez Losada se aplicaron con mayor dureza las reformas estructurales

17 “¿Y por qué hablamos de cambiar ese estado colonial?, tenemos que acabar con el estado colonial. Imagínense: después de 180 años de la vida democrática republicana recién podemos llegar acá, podemos estar en el Parlamento, podemos estar en la presidencia, en las alcaldías. Antes no teníamos derecho. Imagínense. El voto universal el año 1952 ha costado sangre. Campesinos mineros levantados en armas para conseguir el voto universal —que no es ninguna concesión de ningún partido—, se organizaron; esa conquista, esa lucha de los pueblos. Imagínense, recién el 2003 se ha podido conseguir con sangre el Referéndum vinculante para que los pueblos, los bolivianos no solamente tengamos derecho que cada cinco añoselijamos con nuestro voto quién será alcalde, quién será el concejal, quién es el presidente, vicepresidente, senador o diputado; que también con nuestro voto decidamos el destino del país, nuestro futuro. Y ese Referéndum vinculante también ha costado sangre. Ahí estaba el estado colonial, y aún todavía sigue vigente ese estado colonial. Imagínense, no es posible, no es posible que no haya en el Ejército nacional un general Condori, un general Villca, un general Mamani, un general Ayma. No hay todavía, ahí está el estado colonial. Para cambiar ese estado colonial habrá espacios, debates, diálogos. Estamos en la obligación, como bolivianos, de entendernos para cambiar esta forma de discriminar a los pueblos. Permanentemente antes se hablaba de la democracia, se lucha por la democracia, se hablaba de pacto por la democracia, pacto por la gobernabilidad. El año 1997 cuando llegué a este Parlamento que he visto personalmente, ningún pacto por la democracia ni por la gobernabilidad, sino los pactos de la corrupción, pacto de cómo sacar plata de dónde y cómo, felizmente había tenido límite y se acabó gracias a la conciencia del pueblo boliviano [...]”. En Palabras del presidente de la república Evo Morales Ayma. La Paz, 22 de enero de 2006.

También apoyó la Ley de Participación Popular que dio recursos y autonomía financiera a los municipios e instituyó el control social y también las diputaciones uninominales. Estas son las que permiten el ingreso de Evo Morales al Parlamento en el año 97 como diputado uninominal elegido por la región de Chapare. En 2002, el MAS obtuvo el 21% de los votos, liderado por Evo Morales y en el 2005 es elegido presidente de Bolivia. Una serie de eventos marcados por un creciente protagonismo de los movimientos sociales y el comienzo del cambio en la correlación de fuerzas ideológicas y sociales marcó el inicio de una nueva etapa para Bolivia. La guerra del agua en Cochabamba, una rebelión urbana rural que desembocó en la expulsión de la empresa concesionaria del agua, marcó el inicio de una etapa con una fuerte introducción de nuevas fuerzas provenientes de los movimientos sociales con capacidad de movilización y autorrepresentación.

La crisis del 2002 demostró la debilidad electoral (ganó las elecciones solo por el 2% de diferencia) de Sánchez Losada y una serie de insurrecciones, entre ellas, contra la exportación de gas a México en la zona de El Alto dejó decenas de muertos y en el 2003 demostró su incapacidad política para moverse en un contexto que conducía a la sociedad boliviana hacia la disolución del viejo orden sostenido por el ascenso de los movimientos sociales lo obligó a exiliarse en los EE. UU. A pesar de la crisis, el pacto democrático se sostenía, y la “agenda de octubre” surgió del acuerdo entre el vicepresidente Carlos Mesa y los movimientos sociales sellando de esta forma el inicio de una nueva etapa. Nacionalización de las empresas públicas y convocatoria de una asamblea constituyente fueron las principales reivindicaciones del programa. Evo ganaba las elecciones en 2005 con el 53.7%.

En 1992 cuando se festejaba en América los quinientos años de la llegada de Colón, los movimientos indígenas comenzaron a ganar fuerza, apoyados por países desarrollados y ONG, los grupos pasaron de una agenda de reclamos de izquierda a establecer demandas centradas en cuestiones étnicas y de autonomía tanto local como nacional. Las luchas indígenas pusieron el énfasis en la cuestión étnica por sobre la clase y la ideología, esto se tradujo en las bases de los dos movimientos surgidos de la población indígena: el Movimiento Acción Socialista (MAS) y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP). El MAS que es considerado menos radical que el MIP dado que sus premisas son la aceptación de las reglas de la política y su retórica sigue siendo socialismo, nacionalismo, derechos de los indios y mejores condiciones de vida, siempre dentro de los marcos del sistema. El movimiento encabezado por Felipe Quispe, el MIP, en cambio, aparece como uno de los más radicalizados de Latinoamérica¹⁸. Su retórica es de ruptura con el sistema vigente y la fundación de una nueva nación aymará.

Bernardo Sorj y Darío Martuccelli (2008) en su análisis sociológico actualizado sobre políticas étnicas y ciudadanía, tomando el caso de Bolivia y Evo Morales analizan que cuando los grupos indígenas aparecen como sectores importantes de la población, se debería buscar una lucha presente de acuerdo a un estatuto específico que considere; a) la Tesis de la alternativa cosociacional: donde etnicidad y nacionalidad aparecen como elementos primordiales para organizar el Estado en torno a derechos colectivos que parcelan funciones de gobierno y reparten el poder entre los grupos autónomos (ejemplos son: Bélgica, Holanda y Suiza), y b) la Tesis del Estado Universalista: igualdad en base a derechos individuales, donde la etnicidad se neutraliza al no ser considerada como un criterio de organización política y se garantiza la libre expresión de la diversidad socio-cultural, como en el caso boliviano. Ambos autores aplican esta tesis a casos como el de Bolivia en

Evo ganaba las elecciones en 2005 con el 53.7%

18 Bajo el liderazgo de Quispe, el movimiento aymará ha creado una identidad de resistencia y sus enemigos son la población blanca, la Iglesia católica, el Estado boliviano, el capitalismo y la globalización. Se autodefinen en términos raciales y étnicos, practican su propia religión, llevan su propio calendario y quieren separarse de Bolivia y crear su propio Estado.

la que tiene un peso significativo el componente indígena. En 1952 la reforma agraria interpeló a los indígenas como campesinos bolivianos, generando una identidad híbrida que combinó identificaciones campesinas, indígenas y de pertenencia a la nacionalidad boliviana.

En los años 90 la cuestión indígena se politizó en razón de la alianza del MNR con un partido de intelectuales indígenas que llevó al poder a Gonzalo Sánchez de Lozada y al aymara Víctor Hugo Cárdenas como vicepresidente. El Gobierno implementó un programa de reformas pro-mercado y proclamó el multiculturalismo. Luego este modelo se desmoronó bajo la presión de la protesta popular y el triunfo del MAS de Evo Morales. El proceso significó un vuelco dramático en el sentido de la politización del tema indígena. Primero la élite política utilizó la cuestión para ganar apoyo en su proceso. Frente a ello la confederación campesina, los cocacoleros y el MAS lo incorporaron en su discurso para reafirmar raíces nativas nacionales y aspiraciones populares y populistas de ciudadanía igualitaria y participativa.

El éxito de la fórmula se vio en el apoyo masivo sin precedentes electorales al MAS y Evo Morales. Así se legitimó lo indígena como un factor identitario de la nación y lo movilizó en la participación y populismo. La Asamblea y la Constitución general configuraron el Estado plurinacional que toma como modelo los derechos colectivos de la tesis del Estado universalista (Sorj y Martuccelli, 2008).

Por su parte, en su libro *La Construcción política de las sociedades políticas latinoamericanas y su talón de Aquiles: el Régimen político* (2014) el politólogo argentino Marcelo Cavarozzi analiza estos tiempos y fenómenos en términos sociológicos. Durante el último cuarto de siglo XX, se produjeron cambios significativos en las sociedades de América Latina. Estos cambios estuvieron fundamentalmente vinculados a la desarticulación del modelo prevaleciente hasta la década de 1970, y por ende fueron de índole destructiva. Al principio pudo no percibirse la destrucción, por el optimismo surgente de diagnósticos contemporáneos. Pero avanzando en los 80 y los 90, estas fueron concebidas por sus protagonistas y sus etapas fundacionales de democracias más estables, y luego de economías de mercado libradas del artificio del Estado. Esta ilusión de una “primavera democrática” y de un “paraíso de mercado” se disipó luego, tarde o temprano. La ilusión democrática sucumbió con las hiperinflaciones que entre 1985 y 1990 azotaron a Bolivia, Argentina, Brasil y Perú. Un poco menos a México, Uruguay y Venezuela. El paraíso del mercado probó ser así un espejismo que resultó opacado por el efecto tequila de 1994-95 y fue definitivamente borrado por la crisis mundial desatada a partir de 1997-98. Bolivia fue especialmente afectada en este final de siglo obnubilado por la primavera democrática.

Luego entre 1999 y 2004 se produjeron una serie de quiebres democráticos y políticos que fueron más allá de la alternancia de partidos en los gobiernos de América Latina que habían ocurrido y sucedido en los años 80. Muchos países agotaron sus sistemas de partidos políticos —Venezuela, Perú, Colombia—. La Argentina terminó su bipartidismo. Pero emergieron liderazgos en otros países, como el de Lula da Silva en Brasil y Evo Morales en Bolivia, que fueron representantes de las clases más postergadas en ese momento. Evo y Lula, estos líderes populistas, se encarnizaron, se presentaron como la encarnación del pueblo, enfrentando las oligarquías y los poderes imperiales. Y especialmente a los Estados Unidos. Estos líderes rechazaron todo formulismo neoliberal y también rechazaron todo tipo de esquema democrático clásico de partidos. No extinguieron la democracia electoral, pero la subordinaron a los liderazgos cesaristas (Cavarozzi, 2014).

La apuesta de Evo de liderar un proceso de descolonización, que se reflejaba claramente en la Asamblea Constituyente y en las políticas aplicadas en el Estado y la economía, no fue aceptada

Durante el último cuarto de siglo XX, se produjeron cambios significativos en las sociedades de América Latina

por todos los sectores con beneplácito. Componentes de los cuadros regionales oligárquicos se opusieron definitivamente al proyecto y esto desembocó en la masacre de Pando. La resistencia al cambio y los antagonismos propios de la pugna entre el viejo y el nuevo orden sustanció el escenario del primer gobierno de Evo Morales.

A pesar de estos antagonismos y por encima de estas tensiones los movimientos junto al gobierno “colocan en el centro la autonomía de los pueblos indígenas, la refundación de la nación a través de la creación de estados plurinacionales y el reconocimiento de una ‘legalidad originaria’, por vía de asambleas constituyentes y reformas constitucionales” (Svampa, 2010).

La muestra más cabal del proyecto étnico en Bolivia fue el Pacto de Unidad de 2006, allí las organizaciones sociales: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia – CSUTCB, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia – CIDOB, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia – CSCB, Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia, “Bartolina Sisa” – FNMCB-BS, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu – CONAMAQ, Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz – CPESC, Movimiento Sin Tierra de Bolivia – MST, Asamblea del Pueblo Guaraní – APG, Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni – CPEMB plantearon los objetivos fundacionales de la nueva constitución.

Estas organizaciones proponen en el documento la creación de un Estado comunitario y plurinacional como modelo de organización política para la descolonización de las naciones. Esto implica un nuevo ordenamiento territorial centrado en el reconocimiento de las autonomías indígenas¹⁹ para lograr la vida plena y el vivir bien.

El dominio de las tierras sobre el principio de “dominio originario” de los recursos renovables y no renovables está contemplado en el Pacto como propiedad compartida entre las naciones, los pueblos indígenas y el Estado unitario plurinacional. El pacto establece la cogestión y coadministración de los recursos no renovables compartida entre naciones y pueblos indígenas.

Otro de los principios fundantes es la construcción y consolidación del pluralismo jurídico, entendido como la coexistencia dentro del Estado plurinacional de los sistemas jurídicos originarios y campesinos con el sistema jurídico occidental en un plano de igualdad, respeto y coordinación.

Una de las cuestiones menos logradas del pacto es la propuesta de creación de un cuarto poder (el poder social) como representante de las organizaciones y movimientos sociales, un poder independiente y autónomo que estaría formado por representantes de la sociedad civil con funciones de control social en temas de educación, trabajo, salud y servicios básicos.

El principio de Vivir Bien es otro de los principios incluido en el Pacto y posteriormente en la Constitución de 2006. Este principio Suma qamaña (aymará) y sumak kawsay (Buen Vivir) refleja la cosmovisión del equilibrio del todo, todo está conectado, interrelacionado. En términos ideológicos constituye la apertura a nuevas formas de vida con una visión contrapuesta a la visión occidental del “vivir mejor” sustentada en una perspectiva monocultural y depredadora de la naturaleza. El concepto de “Vivir bien” no está equiparado al desarrollo.

La resistencia al cambio y los antagonismos propios de la pugna entre el viejo y el nuevo orden sustanció el escenario del primer gobierno de Evo Morales

¹⁹ “La autonomía indígena originaria y campesina es la condición y el principio de libertad de nuestros pueblos y naciones como categoría fundamental de descolonización y autodeterminación; está basada en principios fundamentales y generadores que son los motores de la unidad y articulación social, económica y política al interior de nuestros pueblos y naciones y con el conjunto de la sociedad. Se enmarca en la búsqueda incesante de la construcción de la vida plena, bajo formas propias de representación, administración y propiedad de nuestros territorios”.

La cuestión ambiental está entonces, en Bolivia, naturalmente incorporada en la visión de los pueblos indígenas campesinos teniendo en cuenta que son los principales perjudicados de la sobreexplotación de los recursos y la expansión de las fronteras de producción. Los beneficios provenientes de los recursos naturales se sujetan ahora al principio de redistribución equitativa, no hay que dejar de aclarar que las principales actividades de Bolivia son las extractivistas y que uno de los acuerdos más importantes alcanzados, ya, en la “agenda de octubre” fue la nacionalización de los hidrocarburos, clave para el programa de reformas nacionalistas que intenta recuperar la soberanía sobre los recursos naturales. En la nueva constitución aparece bajo el nombre de “régimen de recursos naturales estratégicos”.

Un cambio en el contexto internacional como lo es el aumento del precio de los commodities y el mayor ingreso de recursos a las arcas del Estado por la reestatización de buena parte de estas empresas abre para el Gobierno una perspectiva que refuerza el desarrollo estratégico basado en industrias extractivas al tiempo que enfrenta serias dificultades para poder admitir los perjuicios socioambientales que se producen en función de la consolidación de esta matriz.

El Estado plurinacional se enfrentó también al desafío de reconstruir el Estado nacional, en el marco de un proceso de fragmentación política y social debido a las aspiraciones separatistas de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando.

La globalización ha cambiado el mundo y las sociedades definitivamente; estas definidas como espacio territorial, población que comparte una manera de producir bienes y servicios o resolver problemas, encargadas de ser también transmisoras de valores y normas y un ámbito de resolución de las disputas de poder y una manera de identificarse y proyectarse que se llama cultura. Cultura, economía política y organización social como centro de toma de decisiones, esto es el concepto de sociedad moderna y en estas sociedades siempre hay una diferenciación de esferas.

La globalización y la explosión de las identidades ha estallado este tipo de sociedades por arriba a través de la aplicación de principios universales como Derechos Humanos, Protección del medio ambiente, etc., y por debajo aparecen las identidades, como tipo de reivindicaciones en su componente más comunitario.

Esto plantea el problema del centro organizador que ya no es el Estado, otro elemento por debajo es el individualismo que a causa de la globalización empieza a hablar de derechos humanos individuales y no como forma de organización. La equidad reemplaza el tema de la igualdad. La equidad debe poner un límite al mercado y desaparecen los distintos ámbitos.

En esta nueva sociedad hay más peso en las identidades, los sujetos no necesitan de la sociedad para constituirse como sujetos. El estallido de la sociedad lleva a pensar que estos sujetos se dan en condiciones sociohistóricas. En la globalización, identidad y globalismo resquebrajan las instituciones. Desaparecen los roles, normas y conductas hacen que tiendan a constituirse nuevas formas de sujetos con menor relación con la polis. Se constituyen más sobre el eje cultural y social que sobre el político y económico.

6. La salida de Evo Morales

Evo Morales gobernó entre 2006 y 2019 y pretendió una reelección electoral que no le fue permitida porque su propia reforma política y constitucional lo prohibía. Intentó hacer primar el cesarismo basándose en los éxitos institucionales que consolidaron el crecimiento del 4% anual del país, único caso en Latinoamérica. Ello lo hizo protagonista absoluto en política y economía del subcontinente.

La equidad debe poner un límite al mercado y desaparecen los distintos ámbitos

El golpe de Estado que desplazó del poder a Evo Morales no tiene una justificación democrática, aunque desde una mirada internacionalista la OEA haya querido legitimarlo a través de comunicados declaraciones y grupos especiales regionales. La democracia en América Latina ha sido siempre frágil y de difícil sostenimiento y la mayoría de analistas sostienen que el Gobierno de Evo Morales debió hacerse a un costado, pero con el apoyo directo de la OEA y los países de América Latina. Tal vez convocando a una comisión que permitiera el análisis político interno y las condiciones para más reformas institucionales que perfeccionen la democracia de Bolivia. Sin embargo, la OEA prefirió apoyarse en otros consensos internacionales, dejó afuera de toda opción a Evo Morales, permitiendo la instalación de un Gobierno ilegítimo en el poder.

No obstante, asilado en Argentina, Evo Morales continuó reclamando su reposición y más aún la de su partido. Porque otro error grave cometido por la OEA y el sistema internacional es el haber permitido la proscripción del partido primero, y de los miembros del MAS a ciudadanos bolivianos que representan aún a Morales y su era de poder político. Más allá de que existe esperanza en la recreación de un sistema institucional a través del llamado a elecciones en Bolivia, América Latina ha sufrido un golpe muy fuerte a su consolidación democrática con la salida de Morales por parte de las Fuerzas Armadas. Significó un claro retroceso político y cultural. El Gobierno provisional ha desarmado los proyectos nacionalistas e industrialistas de Morales en materia de minerales estratégicos, dejando paso a nuevos desarrollos liberales abiertos que desean competir y atender a la producción de las enormes reservas de litio boliviano.

El análisis del populismo y la democracia en Bolivia vuelve a tener en el centro temas no solucionados como el indigenismo, la partición territorial de las élites (el polo social y económico rico de Santa Cruz de la Sierra) y la necesidad de generar una democracia participativa en una sociedad de enorme diversidad cultural y necesitada de crecimiento y desarrollo real, consolidada por la estabilidad de sus riquezas y de un régimen político que genere alternativas y una democracia operacional.

7. Conclusiones

El punto de partida del análisis sobre la democracia es el de la perspectiva de la igualdad, o la inclusión de los que no tienen, de aquellos que definen con su presencia la lógica misma del sistema político, y por lo tanto dan lugar a la cuestión central de la democracia que es el conflicto, como lo define Rancière, el desacuerdo, que dinamiza y recrea las democracias donde se habilita la diferencia, donde se reactualiza la cuestión de la inclusión de aquellos que no tienen voz.

A propósito de la reflexión sobre las democracias y el lugar que en ellas ocupan los conceptos tales como política, conflicto, representación. El populismo pone en juego en las democracias y el cambio en las relaciones de poder en las sociedades reinstalando la primacía de lo político sobre lo económico. En América Latina, la tercera ola democrática renueva este debate en un contexto internacional fuertemente global y altamente competitivo, en el continente con mayor nivel de exclusión del mundo.

Laclau, centrándose en la articulación entre las instituciones democráticas y la movilización de masas, reflexiona sobre el populismo desde la lógica de articulación de las demandas sociales de una parte del pueblo que erige su demanda como la de la comunidad política toda, desde un

Asilado en Argentina, Evo Morales continuó reclamando su reposición y más aún la de su partido

sentido positivo, despegándolo de una ideología demagógica o nacional —popular y autoritaria asociada a los populismos étnicos europeos—.

Bolivia con Evo Morales ha generado quizás el proyecto más acabado de populismo étnico en esta región sobre una nación plurinacional y multicultural. En aras de este proceso de construcción identitaria se afrontaron tres procesos simultáneos; la paulatina incorporación a la toma de decisiones públicas de sujetos y de demandas otrora invisibilizados; por otro, el trazado de fronteras políticas al interior del orden comunitario y, finalmente, la creación de un pueblo acompañado del rediseño de la institucionalidad vigente (Quiroga y Pagliarone, 2014).

Los conflictos han sido numerosos desde los inicios de los mandatos de Evo Morales, pero el espacio de un Estado plurinacional cuyas bases y principios son suficiente argumento para creer en su constitución. Sin embargo, continúa siendo central la problemática de constitucionalizar este Estado plurinacional que conformado por distintas autonomías se debió armonizar con el avance y consolidación de un Estado regulador no solo de las relaciones de carácter económico, sino también en las relaciones que el Gobierno debía establecer con las distintas organizaciones sociales que delegaron en Evo la conducción de este proceso.

En el “proceso de cambio” operado en Bolivia desde el 2006 (Quiroga, 2018), la tradición nacional-popular adquirió renovada centralidad, ya que hegemonizó el campo popular boliviano pero mantuvo distancia de la impronta del nacionalismo revolucionario en 1952. En consonancia con ello, las reconfiguraciones actuales abonarían la construcción de una hegemonía plurinacional-popular, no exenta de desafíos y tensiones.

También es cierto que los Gobiernos y movimientos políticos, que normalmente son catalogados de populistas por sus adversarios, llegaron al poder ocupando el lugar vacante por Gobiernos que padecieron un enorme deterioro de su legitimidad y si nos remitimos a las interpretaciones de Laclau, Germani y los autores marxistas y de la teoría de la dependencia, se deduce que el populismo ha representado un factor de integración a la vida política de sectores que habían permanecido al margen de la misma, quedando relativizadas las miradas que asocian el populismo con un debilitamiento de la democracia (Garat, 2012).

El Gobierno de Evo y el establecimiento del Estado plurinacional no logró cerrar la histórica confrontación entre Oriente y Occidente, sino que más bien la profundizó y la división en bloques antagónicos mostraron, de un lado, las organizaciones y los movimientos nucleados en torno a la figura de Evo Morales y del otro las oligarquías regionales de la Media Luna y representantes de la estructura colonial que Evo y los movimientos pretendieron dejar atrás.

A estas tensiones existentes en el escenario boliviano, se suma la cuestión económica donde lo que prima es el fortalecimiento del Estado como agente regulador, consolidando viejas estructuras conservadoras, más que dejándolas de lado.

En definitiva, la historia de Bolivia se sigue escribiendo y la figura de Morales, como impulsor de reformas económicas y sociales con la inclusión democrática de sectores marginados, fue central en esta transición del Estado de Bolivia hacia la consolidación del Estado pluricultural y multicultural que la sociedad boliviana demandó, pero al menos por el momento ha sido cuestionado y desarticulado.

Lo más complejo en este ámbito es pensar hasta qué punto esta matriz estatalista no se ha desarrollado a favor de un modelo desarrollista que imponen los países más desarrollados. Estos, en función del desarrollo nacional o de la redistribución de la renta provocan serias consecuencias

Bolivia con Evo Morales ha generado quizás el proyecto más acabado de populismo étnico en esta región sobre una nación plurinacional y multicultural

socioambientales que impactan sobre las demandas de los movimientos que depositaron sus expectativas en el Gobierno de Morales.

Referencias

- Cavarozzi, M. (2016). *La soledad de la democracia en la América Latina Contemporánea*. UNSAM.
- Cavarozzi, M. (2014). La Construcción política de las sociedades políticas latinoamericanas y su talón de Aquiles: el Régimen político. *Cuadernos del Ciesal*, 11(13), 8-47.
- Calderón, F. C. (2003). *¿Es sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. CEPAL.
- Calderón, F. (2000). Cuadernos de Gobernabilidad democrática 4. PNUD.
- De Ipola, E., y Portantiero, J. C. (1981). Lo nacional popular y los populismos realmente existentes. *Nueva Sociedad*, (54), 7-18.
- Di Tella, T. S. (1965). Populismo y Reforma en América Latina. *Desarrollo Económico*, 4(16), 391-425. <https://doi.org/10.2307/3465879>
- Ferrás, G. (2018). Pensar el pueblo. Populismo y tradición democrática en América Latina. UBA-Instituto de Investigación Gino Germani. Ponencia preparada para el XXXVI Congreso Internacional Latin American Studies Association. Barcelona. España.
- Ferrás, G. (2012). Dominación y división social: el sentido del republicanismo en el Maquiavelo de Claude Lefort Prof. UBA. liliangaia@hotmail.com 8/ UBA/ IIGG. Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 3 al 6 de septiembre de 2012, pág. 2.
- Fukuyama, F. (1994). *El fin de la Historia y el último hombre*. Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo. Planeta-Agostini.
- Garat, G. (2012). *Una mirada al proceso político boliviano desde las perspectivas del populismo*. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales.
- Germani, G. (1962). *Política y Sociedad en una época de Transición*. Buenos Aires: Paidós.
- Germani, G. (1978). *Fascism and National Populism*. New Brunswick: Transactions Books.
- Germani, G. (1979). *La integración de la política de las masas y el totalitarismo*. Buenos Aires: Redacción. Suplemento especial de Revista Redacción.
- Ianni, O. (1991). O Estado Populista. En *A Formação do Estado Populista na América Latina*. Civilização Brasileira.
- Jaguaribe, H. (1974). *Brasil. Crisis y Alternativas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2015). Hacia una teoría del populismo. En *Política e ideología del populismo en la Teoría marxista*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lascano y Vedia, J. (2020). *Hacia una nueva diplomacia. Ideas para el diseño de una política exterior*. Buenos Aires: Edición Biblos.

- Maquiavelo, N. (2005). *El Príncipe y los discursos de Tito Livio*. Madrid: Ed. Alianza.
- Moore, B. Jr. (2002). *Los orígenes Sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Ed. Península.
- Pasquino, G. (2019). *Minima Política. Sei lezioni de democrazia*. Roma: UTET Libri.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo Curso de Ciencia Política*. México: Ed. Fondo Cultura Económica.
- Portantiero y De Ipola. (1981). Lo nacionalpopular y los populismos realmente existentes. *Nueva Sociedad*, (54), 7-18.
- Quiroga, M. V. (2018). Tradiciones políticas y hegemonía. Hacia lo plurinacional en Bolivia. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, (67), 39-64. <https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2018.67.57076>
- Quiroga, M. V. (2014). Debates y recepciones de la perspectiva Laclausiana del populismo: pueblo e instituciones en los discursos populistas Latinoamericanos. Grupo Interuniversitario Postdata; Postdata; 19; 2; 12-2014; 375-392.
- Quiroga, M. V., y Pagliarone M. F. (2014). Populismo, Estado y movimientos sociales. Posibles articulaciones en los contextos recientes de Argentina y Bolivia. *Colombia internacional*, (82), 191-219. <https://doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.08>
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rancière, J. (2005). *El odio a la democracia*. (2.ª reimpresión). Buenos Aires. Ed. Amorrortu.
- Rusmeyer, D., Stephens E., & Stephens, J. (1992). *Capitalist, Development and Democracy*. Universidad de Chicago.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Sorj, B., y Martuccelli, D. (2008). *El Desafío Latinoamericano. Cohesión Social y democracia*. Editorial Siglo XXI.
- Svampa, M. S. (2010). *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proyecto de descolonización*. Buenos Aires: Taurus.
- Villavicencio, S., Cheresky, I., De Riz, L., Laclau, E., Palermo, V., y Hilb, C. (2007). Reinterrogando la democracia. Argumentos. *Revista de critica social* (8).
- Weffort, F. (1969). El Populismo en Brasil hoy. En AA. VV. *Brasil Hoy* (2.ª ed.). México: Siglo XXI.



¿UN PAÍS, DOS SISTEMAS? EL FUTURO DE HONG KONG A PARTIR DE 2047

One Country, Two Systems? The Future of Hong Kong from 2047

Itziar Damborenea Trigueros

Alumni Universidad Pontificia Comillas - ICADE

Email: itzidambo@gmail.com



Autora

El presente artículo analiza los factores que caracterizan las relaciones sino-hongkonesas con el objetivo de analizar el futuro del régimen *One Country, Two Systems* desde un punto de vista del derecho constitucional. Las fuertes manifestaciones acontecidas en el año 2019, así como las últimas acciones impulsadas por el Gobierno de Pekín, como la aprobación de la ley de seguridad nacional, constituyen una señal inequívoca de la tensión experimentada en la región ante el futuro incierto del régimen de Hong Kong, que parece estar limitado por el artículo 5 de su Ley Fundamental hasta el 30 de junio de 2047. Ante esta incertidumbre, esta investigación valora tres posibles escenarios de futuro: Hong Kong pasa a formar parte de China continental, acontece una transición democrática en la región o el régimen *One Country, Two Systems* perdura en el tiempo.



Resumen

This article analyses from a Constitutional Law point of view, the factors that characterize Sino-Hongkonese relations with the aim of analysing the future of the One Country, Two Systems regime. The strong protests that took place in 2019 and the latest actions taken by the Beijing government, such as the approval of the national security law, constitute a clear sign of the tension experienced in the region in view of the uncertain future of the Hong Kong regime, which appears to be limited by Article 5 of its Basic Law to the 30th of June of 2047. In view of this uncertainty, this research assesses three possible future scenarios: Hong Kong becomes part of Mainland China, a democratic transition takes place in the region, or the One Country, Two Systems regime endures over time.



Abstract

Hong Kong; China; One Country Two Systems; Chinese dream; localismo.

Hong Kong; China; One Country Two Systems; Chinese dream; localism.



Key words

Recibido: 02-12-2020. Aceptado: 20-03-2021



Fechas

1. Introducción

El futuro de Hong Kong es hoy en día más incierto que nunca. Las protestas surgidas en 2019 como resultado de la propuesta de una nueva ley de extradición han marcado el punto de inicio de un periodo de gran confrontación e inestabilidad en la región autónoma. Así, estas se han caracterizado por constituir movilizaciones multitudinarias y haber sido fuertemente reprimidas por las fuerzas policiales. Como respuesta a esta inestabilidad, el Gobierno de Hong Kong bajo las órdenes de Pekín ha llevado a cabo la mayor redada realizada nunca contra los líderes del Partido demócrata (Vidal Liy, 2020a) y ha expulsado a cuatro congresistas claves del movimiento prodemócrata, lo que ha generado la dimisión en bloque de los diputados prodemócratas como respuesta (Arana, 2020). De esta manera, todos estos acontecimientos constituyen la materialización de los intentos del Gobierno de Pekín de desafiar el orden constitucional de Hong Kong y de intentar controlar la autonomía que garantiza al régimen hongkonés. Así, recientemente, el Gobierno de Hong Kong pretendió aprobar la ya mencionada ley de extradición que pretendía enviar acusados hongkoneses a China para ser juzgados, lo que supondría un total menoscabo de las garantías judiciales de los enviados. Asimismo, como respuesta directa a las protestas surgidas a raíz de esta ley, el Gobierno de Hong Kong ha aprobado una nueva ley de seguridad nacional, la cual pone en grave riesgo el régimen autónomo de la región. Esta ley otorga una gran cantidad de poderes discrecionales al Gobierno de Pekín para intervenir en Hong Kong con el objetivo de reprimir delitos políticos definidos de manera muy ambigua (Hernández, 2020). Por otro lado, la discusión acerca del futuro de Hong Kong resulta de especial importancia en cuanto que la tensión vivida en la región se exporta al plano internacional. En el plano externo, China dirige su acción exterior a través del denominado Consenso de Pekín por el cual aspira a exportar a los países en vía de desarrollo un modelo de desarrollo viable y alternativo al ofrecido por los países occidentales (Fanjul, 2009). Por ende, esto limita las acciones de China sobre la región autónoma, en cuanto la utilización de métodos drásticos para solventar las tensiones podría desprestigiar la nueva acción exterior del régimen comunista. Asimismo, las revueltas en Hong Kong ejercen influencia sobre acontecimientos regionales exteriores. De especial relevancia es el caso de Taiwán, donde las protestas de la región contribuyeron a la reelección en el pasado mes de enero de la nacionalista Tsai Ing-wen como la presidenta de la República de China. La política ganó las elecciones contra todo pronóstico, superando al líder del Partido moderado del Kuomintang, Han Kuo-Yu (Vidal Liy, 2020b), formación política afín al *One China Policy*. Esto se produjo debido a la influencia que las protestas tuvieron en la población de Taiwán y en especial en los más jóvenes, que comenzaron a observar con preocupación la acción represiva de China continental y la caída del sistema *One Country, Two Systems*.

Por consiguiente, bajo esta imperante incertidumbre el objetivo de este artículo es intentar arrojar luz sobre el conflicto desde un puesto de vista del derecho constitucional y presentar unos escenarios de futuro, en cuanto este constituye un ámbito poco explorado en el mundo académico en castellano.

2. El régimen constitucional de Hong Kong

La firma entre Margaret Thatcher, primera ministra británica, y Zhou Ziyang, primer ministro chino, en 1984 de la Declaración Conjunta (o *Sino-British Joint Declaration*) supuso la devolución de la soberanía de Hong Kong a China después de más de 100 años de régimen colonial británico (Ching, 1996). De esta manera, si bien Hong Kong pasaría a formar parte de China,

El Gobierno de Hong Kong ha aprobado una nueva ley de seguridad nacional, la cual pone en grave riesgo el régimen autónomo de la región

lo haría con un estatus especial. La Declaración Conjunta sirvió de base para elaborar y aprobar en 1990 la Ley Fundamental o Ley Básica de Hong Kong que actúa como constitución en este territorio. Así, si en un principio la Declaración Conjunta reconoció la facultad de la población local hongkonesa para administrar la región autónoma, finalmente el sufragio universal se integró en la Ley Fundamental como “objetivo último” en las elecciones del jefe del ejecutivo y los miembros del legislativo (Cheung, 2019). De esta manera, el 30 de junio de 1997 el proceso de devolución se formalizó y la bandera de Hong Kong se izó en Victoria Harbor pasando la ciudad a formar parte del sistema *One country, Two Systems* y entrando en vigor la Ley Fundamental.

El sistema de *One Country, Two Systems* contempla la coexistencia de una China continental (o *mainland China*) comunista y una región autónoma democrática y capitalista, por lo menos hasta el 30 de junio de 2047, como así lo reconocen el artículo 3.12 de la Declaración Conjunta Sino-Británica y el artículo 5 de la Ley Fundamental. Hoy en día, Hong Kong existe como una entidad distinta del resto de la República Popular China, conocida como Región Administrativa Especial (o *Special Administrative Region*), a la cual se le ha reconocido un alto grado de autonomía. El segundo artículo de la Ley Fundamental de Hong Kong reconoce la existencia de un poder ejecutivo, legislativo y judicial independiente, además de garantizar la protección liberal de derechos fundamentales y humanos, tales como la libertad de expresión, asociación o propiedad privada, y defender la existencia de un régimen financiero y económico propio. No obstante, este diseño constitucional de corte democrático no encuentra un verdadero desarrollo legal en la práctica. Así, el sistema *One Country, Two Systems* constituye lo que Levitsky y Way (2010) definieron como “autoritarismo competitivo”, por constituir un tipo de régimen híbrido que cuenta con características propias tanto de los regímenes democráticos como de los autoritarios.

El autoritarismo competitivo consiste en regímenes en los que existen instituciones democráticas, libertades fundamentales y elecciones frecuentes, pero la inferencia del Gobierno crea una situación desigual para la oposición política. Por tanto, son regímenes competitivos en el sentido de que los partidos de la oposición utilizan las instituciones democráticas para competir por el poder, pero su actividad es limitada, situándolos en una situación de desventaja respecto de los candidatos afines al régimen. Como consecuencia, estos regímenes resultan altamente inestables en cuanto que, al combinar elementos democráticos y autocráticos, crean un tipo de ventana de oportunidad para la oposición que se sirve de ciertos elementos democráticos para organizarse contra el régimen interventor. Por ello, esta naturaleza híbrida del régimen, que lo hace altamente inestable, y el interrogante sobre el futuro de Hong Kong a partir de 2047 actúan como un caldo de cultivo para la movilización del localismo hongkonés y el nacionalismo chino que impulsan sus pretensiones políticas, chocando con fuerza.

3. El localismo hongkonés y el nacionalismo chino como contexto sociopolítico de las protestas

Desde 2018, Hong Kong ha experimentado los movimientos civiles más violentos de su historia reciente. Estos no han surgido espontáneamente, sino que son la culminación de una serie de movilizaciones acontecidas desde la devolución de Hong Kong a China en 1997 y reflejan el choque entre el creciente localismo identitario hongkonés y el fuerte nacionalismo chino. En junio de 2019 la apertura de un debate sobre una ley de extradición, promovida por el Gobierno de Hong Kong con el apoyo de Pekín, que permitiría enviar acusados de Hong Kong a China

Desde 2018, Hong Kong ha experimentado los movimientos civiles más violentos de su historia reciente

para ser juzgados supuso el resurgimiento del espíritu de la Revolución de los Paraguas¹. Este acontecimiento supuso el inicio de una serie de manifestaciones masivas fuertemente reprimidas por las fuerzas policiales. A fecha 22 de noviembre de 2020 el resultado de estas manifestaciones ha sido el arresto de más de 10.000 personas, de los cuales más de 2.000 han sido condenadas (Kong Tsung-gan, 2020).

Para entender el contexto sociopolítico de estas protestas se debe hacer referencia a los fenómenos del localismo hongkonés y al creciente nacionalismo chino. En primer lugar, el localismo se distingue a sí mismo de la identidad china y, por tanto, se aleja de los valores no democráticos. Encontramos su origen a partir de 1950, cuando se establecieron controles fronterizos entre la colonia británica y el resto de China por el gran aumento de ciudadanos chinos que emigraron a Hong Kong con el objetivo de huir del recién establecido régimen comunista. Como explica Steve Tsang (2004), como consecuencia de la fundación de la República Popular China en 1949, muchos habitantes de China continental simpatizantes del partido nacionalista Kuomintang, perdedor de la guerra civil, se refugiaron en Hong Kong huyendo del poder represor del Partido Comunista. Esto propició que comenzara a fraguarse en la colonia un sentimiento de resentimiento contra, principalmente, el régimen de China continental y por asociación de manera subsidiaria contra cierta parte de la población *mainland* considerada como simpatizante del Gobierno de Mao Zedong. Es por ello por lo que el nacimiento de la identidad local de Hong Kong como una identidad distinta de la de China continental surge en parte como consecuencia de las propias acciones del Partido Comunista Chino materializado en un rechazo hacia el régimen comunista. Esta separación fue creciendo conforme transcurrieron los años.

Un primer factor que explica el alejamiento identitario de la población de Hong Kong de China es la economía. El crecimiento económico acompañado de las rápidas mejoras en el nivel y las condiciones de vida condujeron al surgimiento de una vibrante cultura popular local. La gente joven nacida en Hong Kong en la década de 1980 ya no poseía una relación estrecha con “la madre China”, y estaba fuertemente influenciada por el capitalismo y los valores occidentales (Faure, 1997). Esta diferencia es hoy en día más grande que en cualquier otro momento. Muchos nativos de Hong Kong encuentran el comportamiento de los miembros de la creciente clase media china incívicos, acusándolos de, por ejemplo, escupir en público, caminar imprudentemente o dejar que los niños se desahoguen en la calle (French, 2017). Parte de la explicación a este fenómeno la encontramos en el clasismo existente en la región producto del alto número de migrantes económicos provenientes de la China continental que habitan en Hong Kong. Este fenómeno encontró su máximo exponente en las décadas de 1970 y 1980 cuando numerosos chinos se asentaron en la colonia para ejercer como mano de obra barata, necesaria para soportar el rápido crecimiento económico de Hong Kong. Fue en ese momento donde surgió una brecha entre la clase obrera proveniente de China continental y la pujante clase media hongkonesa que comenzaba a tener acceso a la educación universitaria y a mayores comodidades, fraguándose así un sentimiento de distinción identitario entre la población de la colonia y China continental. Ahora bien, el problema que surge hoy en día es que, para estos visitantes chinos, cada vez Hong Kong se parece más a las ciudades de donde provienen. Es decir, los habitantes que vienen de grandes urbes chinas como Shanghái, Pekín o Xi’an viven en ciudades que son iguales o incluso más desarrolladas que

Para entender el contexto sociopolítico de estas protestas se debe hacer referencia a los fenómenos del localismo hongkonés y al creciente nacionalismo chino

1 La revolución de los Paraguas constituyó una serie de protestas masivas organizadas en 2014 como respuesta a la decisión del Gobierno chino en agosto de 2014 de determinar que los candidatos a jefe del Ejecutivo de Hong Kong fueran elegidos por un comité seleccionador conformado mayoritariamente por partidarios del régimen comunista (The Economist, 2014).

Hong Kong. Por consiguiente, ya no existen tantas diferencias en el estilo de vida de los hongkonés y el resto de la población de China continental. Por tanto, la diferencia entre la población de Hong Kong y la de aquellos provenientes de grandes urbes chinas no es tanto la del nivel de vida, sino la del estilo de vida. La población de la región autónoma sigue un estilo de vida más afín al de las sociedades occidentales mientras que en las grandes urbes chinas se siguen cánones de comportamiento distintos.

Un segundo factor que explica el auge del localismo hongkonés como una identidad diferenciada de la china es la diferencia lingüística. De acuerdo con los datos ofrecidos por el Gobierno de Hong Kong casi el 90% de la población habla cantonés como primera lengua mientras que el mandarín (también conocido como *putonghua*) es hablado únicamente por el 2% de la población (GovHK, 2020). Si bien la diferencia entre prevalencias de lenguas es abismal, el Gobierno chino aspira a aumentar la importancia del mandarín desde su introducción en 1998 como parte fundamental de los planes de estudios. Hoy en día, se ha estimado que el 70% de las escuelas primarias y el 25% de las secundarias enseñan chino mandarín (Liu, 2017). El motivo que mueve las acciones del Gobierno de Pekín es la asimilación lingüística, con el objetivo de homogenizar a la población de Hong Kong respecto de la población del resto de China, en cuanto al cantonés es considerado como un elemento diferenciador de la identidad de la población de la región autónoma y por ello debe ser eliminado. Así, para la población de Hong Kong el utilizar y fomentar el aprendizaje del cantonés se ha convertido no solo en un mero acto de preservación cultural, sino en un acto político, destinado a contestar la injerencia del Gobierno chino en los asuntos de la región autónoma.

En conclusión, existen dos razones o factores fundamentales que impulsan el auge del localismo hongkonés y producen su distanciamiento respecto del nacionalismo chino. El primer factor lo constituye la diferencia entre los valores liberales-occidentales que caracterizan al localismo hongkonés que promulga la defensa de los derechos fundamentales y del capitalismo, frente al régimen comunista chino autoritario. El segundo factor es la resistencia lingüística ejercida por la población de Hong Kong para evitar la asimilación cultural de la región por parte de China. Esto es, la pugna entre el cantonés y el mandarín.

Ahora bien, aunque es cierto que existe un movimiento identitario hongkonés este no es homogéneo, sino que agrupa a un conjunto de diversos grupos que representan intereses dispares. Así, en un primer momento, con la previsión de la devolución de Hong Kong a China en 1997 surgió el movimiento liberal de los denominados pandemócratas, que continúa existiendo en la actualidad. Estos defienden la introducción de la democracia en Hong Kong, la lucha contra la corrupción y el patriotismo chino. Como bien explica Ying-ho Kwon (2016), los pandemócratas creen en la implementación de un régimen democrático en Hong Kong que exista dentro de una China comunista, es decir, que coexista con el régimen de Pekín. Si bien en un primer momento el movimiento pandemócrata aglutinaba las aspiraciones políticas de la mayoría de la población de Hong Kong, su pasividad ante las injerencias chinas y simpatía hacia el régimen ha suscitado un gran descontento entre parte de la población que ha motivado el nacimiento de distintos grupos sociales y políticos. Entre ellos destacan grupos como *Occupy Central* o *Scholarism* (luego *Demosisto*) que representan una mayor vocación de ruptura respecto de China continental. Por último, encontramos a parte de la clase media que, tras alcanzar cierta situación de bonanza económica y social, se ha alineado con los intereses del Gobierno comunista y de la élite. En conclusión, el localismo de Hong Kong constituye un movimiento fragmentado, lo cual dificulta que este alcance sus pretensiones democráticas.

La población de la región autónoma sigue un estilo de vida más afín al de las sociedades occidentales mientras que en las grandes urbes chinas se siguen cánones de comportamiento distintos

Por su parte, la actitud de China hacia Hong Kong se puede entender en mayor medida a través del *Chinese Dream* de Xi Jinping. Si bien este concepto fue desarrollado por el Partido Comunista de China en la década de 1990 cuando buscaba una nueva fuente de legitimación del régimen, tras el colapso del comunismo soviético y la masacre de Tiananmén, que originaron la denominada *three beliefs crisis*, su origen es, sin embargo, mucho más antiguo (Wang, 2013). Su verdadero origen proviene del choque que se produjo entre la concepción que tenía el pueblo chino de sí mismo, como “reino del medio” y civilización única, y la crisis existencial que supusieron los llamados “cien años de humillación” colonial, entre las Guerras del Opio de 1842 y la ocupación japonesa durante la Segunda Guerra Mundial. Durante este periodo se fue fraguando en la sociedad china un sentimiento de resentimiento y humillación nacional que actúa hoy en día como tejido unificador de la sociedad china, definiendo su propia identidad. Dentro de ese periodo de humillación Hong Kong representa todo un símbolo, al haber sido el primer territorio que China se vio forzada a ceder tras la derrota en las Guerras del Opio y la firma del Tratado de Nankín. El Tratado de Nankín se convertiría en el primero de los denominados *unequal treaties* firmados por China con distintas potencias occidentales durante el periodo de cien años de humillación colonial del país. Estos tratados recibieron tal nombre en cuanto resultaron muy desfavorables para China pues a través de ellos las potencias occidentales arrebataron al país gran parte de sus legítimos derechos sobre su territorio. Por ende, como consecuencia de estos surgiría el sentimiento de humillación colonial. Así, el Partido Comunista Chino se ha servido de este elemento identitario para justificar su *modus operandi*.

El viraje nacionalista como lo conocemos hoy en día, sin embargo, tiene un origen más reciente como resultado de la ya mencionada *three beliefs crisis*, acontecida a finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990. Esta fue “la crisis de la fe en el socialismo, la crisis de la creencia en el marxismo y la crisis de la confianza en el partido” (Zhao, 1998, p. 287). La transformación de la sociedad china tras el final de la Revolución Cultural (1966-1976), su apertura al exterior por Deng Xiaoping y la falta de liderazgo y modernización dentro del Partido Comunista Chino desembocaron en la manifestación prodemocrática de Tiananmen en 1989 (Wang, 2012). La masacre acontecida como respuesta del Gobierno chino ante esta movilización supuso la crisis de la confianza en el partido. Asimismo, la disolución de la URSS en 1991 desembocaría en la crisis en el marxismo y el modelo comunista. De esta manera, el comunismo dejó de ser una meta viable y el discurso socialista de Mao Zedong comenzó a perder su significado. China se convirtió así en el último gran referente comunista del mundo frente al dominante modelo capitalista occidental. Ante esta tesitura, el Partido Comunista Chino debía buscar una nueva fuente de legitimación de su régimen de partido único. Así, en el año 2000, Jiang Zemin presentó los denominados *three represents* que otorgaban al Partido Comunista Chino una nueva legitimidad como representante de las fuerzas productivas, la cultura avanzada y los intereses fundamentales de la nación china (China Daily, 2007). De esta nueva narrativa legitimadora bebe la actual visión del *Chinese Dream* desarrollada por Xi Jinping. Este proyecto se encuentra conformado por la combinación de un férreo nacionalismo, basado en el discurso histórico de humillación occidental y los *unequal treaties*, y el éxito económico (He, 2009). A nivel doméstico, el *Chinese Dream* implica que solo el Partido Comunista Chino puede culminar los avances socioeconómicos para alcanzar el estatus de país desarrollado, el objetivo marcado para 2050 por el propio Xi Jinping. Mientras que internacionalmente permite al Partido Comunista Chino actuar de manera agresiva sobre ciertos asuntos como las disputas territoriales en el Mar de China Meridional o Hong Kong, en cuanto sus acciones son interpretadas internamente como la recuperación del estatus y poder internacional que le fue arrebatado en los cien años

China se convirtió así en el último gran referente comunista del mundo frente al dominante modelo capitalista occidental

precedentes. Es decir, el nacionalismo chino justifica las acciones tomadas por el Partido Comunista en cuanto estas están destinadas a recuperar y proteger los territorios que pertenecían a China antes de la gran humillación y así recobrar a su vez el prestigio del país como cuna de una gran civilización (Wang, 2013). En conclusión, el apodado *Chinese Dream* resulta esencial para legitimar la autoridad única del Partido Comunista Chino, pero resultaría burdo entenderlo solo como un elemento creado por el partido, sino que este se cimenta sobre un elemento identitario de la sociedad china que tiene unas fuertes raíces históricas. En suma, el *Chinese Dream* se ha servido de los acontecimientos históricos para virar a la población china hacia el nacionalismo, reemplazando a la revolución comunista como fuente de legitimación del poder hegemónico del Partido Comunista (Wang, 2012). Es en este contexto que el movimiento democrático de Hong Kong es descrito por el nacionalismo característico del Gobierno de Pekín como una herramienta de Occidente, cuyo objetivo último es subvertir a China y socavar su estabilidad (French, 2017). Al fin y al cabo, Hong Kong representa para China la humillación colonial sufrida y la democracia es percibida como una herramienta de Occidente destinada a profundizar en esta herida.

De esta manera, las identidades y valores del localismo hongkonés y el nacionalismo chino chocan con virulencia generando un ecosistema sociopolítico de inestabilidad que queda reflejado en las distintas movilizaciones populares.

4. Tres escenarios constitucionales posibles para Hong Kong

Una vez analizados los factores claves que explican el origen del conflicto existente, —estos son: el propio diseño constitucional del régimen de Hong Kong, el auge del localismo y el nacionalismo chino— en esta sección se presentan y analizan tres posibles escenarios constitucionales sobre el futuro de Hong Kong.

4.1. Escenario 1: Hong Kong pasará a formar parte de China continental en 2047

En primer lugar, el propio diseño del régimen nos puede hacer pensar que Hong Kong pasará a integrarse en la República Popular China como una ciudad más. Los artículos 5 de la Ley Fundamental y 3.12 de la Declaración Conjunta Sino-Británica coinciden en señalar que el sistema podrá alterarse a partir del 30 de junio de 2047. La posibilidad de alterar el mismo permitiría al Gobierno chino integrar la región completamente, perdiendo esta su estatus constitucional especial. En consecuencia, el régimen *One Country, Two Systems* habría servido como un régimen temporal y de transición para la paulatina integración de Hong Kong. Este escenario podría representar un modelo de hoja de ruta para una futura integración pactada de Taiwán. De tal manera se expresa Kenneth Ka-Loh Chan (2004), antiguo miembro electo del Consejo Legislativo de Hong Kong, que sostiene que el régimen de *One Country, Two Systems* es un régimen transitorio que tiene fecha de caducidad el 30 de junio de 2047. Asimismo, Robert Morris (2005), profesor de la Universidad de Hong Kong, afirma enfáticamente que la Ley Fundamental tiene una duración de 50 años y que por ende cualquier ley o interpretación que pretenda, por cualquier medio, prorrogar su vigencia más allá de esa fecha resultará *ultra vires* y por lo tanto nula. De esta manera, ocurriría que China, acabaría convirtiendo a Hong

El apodado Chinese Dream resulta esencial para legitimar la autoridad única del Partido Comunista Chino

Kong en una ciudad portuaria más. Así lo predijo el reputado politólogo, Alvin Rabushka, que en 1997 sostuvo que con el paso de los años el Gobierno chino aumentaría su control sobre la región autónoma, eligiendo el Gobierno, restringiendo las libertades civiles y controlando la economía a través de empresas chinas. Así, “la cosmopolita ciudad internacional de Hong Kong se convertirá en otra ciudad costera china” (Rabushka, 1997, p. 8). Del mismo modo, Steve Shipp (1995) trazó un paralelismo entre el futuro de Hong Kong a partir de 2047 y lo ocurrido en Weihai, ciudad portuaria de la costa noreste de China. La ciudad de Weihai fue arrendada originalmente a Gran Bretaña en 1898 junto con los Nuevos Territorios hongkoneses, siendo devuelta al dominio chino en 1930 con garantías comparables a las que se dieron a Hong Kong. Este acuerdo, alcanzado después de ocho años de negociaciones, no incluyó disposiciones que reconocieran el autogobierno local si bien reconocía un estatus especial a la ciudad. Ahora bien, el acuerdo acabaría siendo incumplido por el Gobierno chino. Finalmente, la ciudad fue ocupada por Japón entre 1938 y 1945, y en 1949, durante la revolución comunista, pasó a convertirse en un enclave militar e integrándose totalmente bajo soberanía china.

4.2. Escenario 2: transición a una democracia constitucional plena en Hong Kong

Varios analistas consideran que Hong Kong acabará finalmente por convertirse en una democracia a razón de los artículos 45 y 68 de la Ley Fundamental, bien antes del 30 de junio de 2047 o una vez llegue tal fecha. John Wilson (2019), que participó en la redacción de las leyes del Gobierno de Hong Kong entre 1983 y 1996, y fue parte del gobierno de la región entre 2002 y 2004, argumenta que nada en la Ley Fundamental indica que el sistema comunista pasará a aplicarse o que los derechos y libertades existentes serán cancelados a partir de 2047. Wilson considera que la limitación temporal reflejada en el artículo 5 de la Ley Fundamental se introdujo más bien para garantizar que el sistema comunista no se aplicara en la región durante 50 años y no para indicar que una vez transcurrido dicho plazo Hong Kong pasaría a formar parte del régimen comunista. Adicionalmente, argumenta que no existe ninguna decisión de la Asamblea Popular Nacional anexa a la Ley Fundamental que haga mención al periodo de 50 años y que la Ley Fundamental de Hong Kong a través de los artículos 8 y 73 contempla la posibilidad de modificar las leyes relativas al sistema de gobierno. En opinión de Wilson (2019), incluso en caso de que el régimen comunista fuera a aplicarse en Hong Kong esto no significaría que los derechos y libertades existentes serían eliminados, en cuanto China ya ha adoptado muchas de las características de la legislación de Hong Kong para mejorar su estatus comercial. Por tanto, y en conclusión del autor, no hay ninguna razón para suponer que el régimen del cual goza la región autónoma se vaya a suprimir a partir de 2047, sino que este va a avanzar hacia la democratización. Por otro lado, Peter C. H. Chan y Viviana Ponce de León Solís (2018) argumentan que Hong Kong ya se encuentra en un estatus de transición democrática, si bien este proceso se encuentra estancado a razón principalmente del choque de interpretaciones constitucionales entre el Partido Comunista Chino y el Gobierno de Hong Kong, por un lado, y la sociedad hongkonesa por el otro. Por una parte, el Partido Comunista Chino enfatiza el principio constitucional por el cual la legitimidad del Gobierno de Hong Kong emana del principio de la delegación de poder, en virtud del cual el poder reside en el Partido Comunista Chino que le ha cedido a Hong Kong su régimen autónomo. Por otra, la población de Hong Kong, desde la perspectiva del constitucionalismo liberal, defiende la supremacía del Estado de Derecho y la separación de poderes. Por ende, se produce un choque entre la tradición civil de la población

Varios analistas consideran que Hong Kong acabará finalmente por convertirse en una democracia a razón de los artículos 45 y 68 de la Ley Fundamental

de Hong Kong y la aquiescencia del Gobierno de la región autónoma ante la intromisión China en la tradición constitucional de la región autónoma. Es decir, dicho en otras palabras, una parte importante del conflicto actual emana de la existencia de un choque entre las tradiciones constitucionales de un lado el Partido Comunista Chino y el Gobierno de Hong Kong, y de otro la sociedad hongkonesa. Esto es, chocan entre sí la defensa a ultranza del principio de delegación del poder defendido por los primeros y el respeto a los derechos fundamentales y al Estado de derecho sostenido por la sociedad de Hong Kong.

4.3. Escenario 3: el régimen constitucional actual perdurará en el tiempo

En un punto intermedio, se encuentra la hipótesis de que el régimen actual de Hong Kong perdurará en el tiempo por lo menos hasta 2047, excepto que se dé un cambio drástico de las circunstancias. Utilizando el símil de una balanza, y teniendo en cuenta que estas variables no se comportan como compartimentos estancos y se encuentran interrelacionadas, por un lado, encontramos la pretensión china de avanzar en la compleción de su integridad territorial, apoyada por su nacionalismo y esferas de influencia, e impulsada por el desarrollo político y económico del país. En el otro lado de la balanza, nos encontramos con la fuerza de las movilizaciones populares recientes y con las limitaciones de China, es decir, el riesgo reputacional para su posicionamiento internacional, el peso de los intereses extranjeros en la región autónoma y la dependencia económica del modelo desarrollado en Hong Kong. Todo ello, teniendo en cuenta que nos encontramos ante un autoritarismo competitivo y, por tanto, altamente inestable, lo que significará que si bien el sistema de *One Country, Two Systems* sobrevivirá, perdurará la brecha entre la sociedad civil de Hong Kong y el régimen chino.

La mayoría de los autores se manifiestan a favor de esta hipótesis. Así, Benny Tai (2007), académico jurídico y líder de *Occupy Central*, señala que si bien es inusual que una constitución (en referencia a la Ley Fundamental) establezca expresamente su término temporal, como queda reflejado en el artículo 5, el objetivo de tal disposición no es el de acotar temporalmente la existencia del régimen de la región autónoma, sino el de proteger al mismo durante 50 años. Tai estima que, de acuerdo a la actuación del Gobierno chino, que considera ha respetado la Ley Fundamental como un instrumento legal vinculante, se puede esperar razonablemente que el régimen constitucional de Hong Kong perdure aún después de 2047. Del mismo modo se manifiesta Mike Rowse (2018), antiguo director de *InvestHK*, argumentando que la Ley Fundamental es una ley permanente que durará hasta que sea derogada, lo que no significa que esta no pueda ser enmendada. Es decir, que la Ley Fundamental puede ser modificada de cara a eliminar la limitación temporal. Igualmente, se refiere al artículo 5 de la misma, en cuanto señala que si bien la limitación temporal existe no hay referencia alguna al futuro tras esa fecha. Por ello, considera que lo más probable es que se sucedan una serie de cambios, sin que ello signifique que Hong Kong termine por integrarse en el régimen comunista. Danny Gittings (2011) considera que la importancia como tal de la fecha del 30 de junio de 2047 está sobrevalorada. Esto se debe a que, si bien puede considerarse deseable, e incluso vital, una mayor clarificación, a medida que se aproxime la fecha señalada, las disposiciones existentes en la Ley Fundamental de Hong Kong ya prevén su propia validez tras esta fecha. Ahora bien, transcurrida la misma, China podrá realizar cambios fundamentales en el régimen de la región autónoma. Con todo, el profesor adjunto de la Universidad de Hong Kong aboga por la continuidad del

De acuerdo a la actuación del Gobierno chino, se puede esperar razonablemente que el régimen constitucional de Hong Kong perdure aún después de 2047

estatus de Hong Kong en cuanto a que, en primer lugar, ningún otro documento internacional o constitucional relativo al futuro de Hong Kong menciona explícitamente la fecha del 30 de junio de 2047. Asimismo, en segundo lugar, argumenta que de la propia interpretación literal del artículo 5 de la Ley Fundamental se desprende que el sistema perdurará en el tiempo. Por último, señala que en el pasado ningún líder chino sugirió la intención de imponer un sistema socialista en Hong Kong después del 30 de junio de 2047. Así, el profesor Gittings (2011) introduce un análisis de la literalidad del artículo 5 de la Ley Fundamental. Según este, y teniendo en cuenta la redacción en inglés de la Ley Fundamental, la coma que separa el artículo en dos cláusulas viene a significar que la segunda cláusula, que garantiza que “el sistema y el modo de vida capitalistas anteriores permanecerán inalterados”, se limita expresamente a un periodo específico de cincuenta años. Mientras que, la primera cláusula, que garantiza que “el sistema y las políticas socialistas no se practicarán en la Región Administrativa Especial de Hong Kong”, no parece estar sujeta a ninguna limitación temporal. La versión de la Ley Fundamental en chino, que prevalece en caso de discrepancia entre los dos textos, es todavía más ambigua, en cuanto la referencia a “inalterados durante 50 años” se encuentra precedida por una coma, separando este límite temporal de la cláusula que establece que “el sistema y el modo de vida capitalistas anteriores permanecerán”, lo que hace que no quede claro con precisión lo que significa la referencia a los cincuenta años. Es por ello, que según Gittings (2011) la referencia a la limitación temporal en la segunda cláusula del artículo 5 debe entenderse como una referencia únicamente al periodo mínimo durante el cual se aplica la garantía de no introducir cambios fundamentales en el sistema capitalista y el modo de vida de Hong Kong. Por ello, concluye que, si bien la importancia del 30 de junio de 2047 para el futuro de Hong Kong no debe ser negada, tampoco ha de ser exagerada. Por su parte Jonathan Robinson (2018), afirma que independientemente de las intromisiones de Pekín en el régimen de Hong Kong, es probable que el sistema *One Country, Two Systems* persista debido a tres razones.

En primer lugar, porque el sistema facilita la estabilidad necesaria para que Hong Kong siga ejerciendo como un centro financiero de referencia a nivel mundial, el cual sirve los intereses económicos de China continental. Por ello, y debido a que el Gobierno chino deriva gran parte de su legitimidad del crecimiento económico, cualquier cambio que pudiera atentar contra este crecimiento no sería deseable. En segundo lugar, la Declaración Conjunta de 1984 es una prueba de fuego de la dedicación de China al orden internacional. Si bien Gran Bretaña no posee ningún mecanismo directo para hacer cumplir la Declaración Conjunta, Pekín es sin duda muy consciente de las consecuencias reputacionales que puede acarrear para las aspiraciones chinas como superpotencia el incumplimiento por su parte de un tratado vinculante a la hora de establecer lazos de confianza con Estados e inversores internacionales. Por último, el régimen *One country, Two systems* es considerado como un posible modelo a utilizar en la reunificación pacífica de Taiwán con la República Popular China, y su éxito constituye un instrumento diplomático útil para Pekín. La suspensión del régimen por parte del Gobierno de Xi Jinping eliminaría cualquier atractivo que pudiera existir en Taiwán para una reunificación pactada. Así lo hemos observado en la reelección de la independentista Tsai Ing-wen como presidenta de Taiwán, como consecuencia en parte de las protestas de Hong Kong que han movilizado al electorado joven. En conclusión, Robinson (2018) alega que el régimen de Hong Kong perdurará en el tiempo, pero no se convertirá en una democracia liberal, en cuanto el régimen de la región autónoma constituye un compromiso sobre lo que el Partido Comunista Chino puede tolerar bajo su gobierno en virtud de las limitaciones políticas y económicas a las que se encuentra sometido.

*La Declaración
Conjunta de 1984
es una prueba
de fuego de la
dedicación de
China al orden
internacional*

5. Conclusión

Como indicábamos en la introducción, esta investigación buscaba ofrecer un análisis del contexto en el que se está desarrollando la actual crisis en Hong Kong y, asimismo, presentar unos escenarios sobre el futuro de la región autónoma dentro de China. De esta manera, encontramos dos factores clave para comprender el origen de la actual crisis. Por un lado, el factor sociopolítico con la pugna entre el localismo hongkonés y el nacionalismo chino, y por otro, el constitucional representado por la lucha entre la tradición china basada en el principio de delegación de poder y la defensa del capitalismo, la democracia y los derechos humanos. De esta manera, teniendo en cuenta estos factores existen tres posibles escenarios de futuro: (1) Hong Kong pasará a formar parte de China continental en 2047, (2) Hong Kong se convertirá en una democracia constitucional plena o (3) el régimen constitucional actual perdurará en el tiempo. De esta manera, si bien pudiera parecer que la hipótesis más factible en base a nuestro análisis fuera que el régimen de *One Country, Two Systems* continuará existiendo a partir de 2047, los últimos acontecimientos protagonizados por Pekín y, en especial, su particular desdén por la vulneración del Estado de Derecho de Hong Kong crean una situación compleja. Esto es, más que nunca parece encontrarse el régimen de Hong Kong bajo peligro, pero al mismo tiempo la voluntad integradora de China se ve restringida principalmente por su reputación como potencia global y sus aspiraciones de llevar a cabo otros proyectos de integración territorial, en particular respecto de Taiwán. Por consiguiente, todo parece apuntar a que nos encontramos ante un escenario de futuro complejo, que de momento resulta indeterminado.

Referencias

- Arana, I. (2020). La oposición democrática de Hong Kong dimite en bloque. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20201112/49412621559/dimision-bloque-hong-kong.html>
- Chan, K. (2004). One Country and Two Systems: Where is the Line? En Y. Wong (ed.), *One Country, Two Systems in Crisis – Hong Kong's transformation since the Handover*, (pp. 35-60). Lanham: Lexington Books.
- Chan, P., & Ponce de León Solís, V. (2018). La búsqueda de la democracia en Hong Kong: ¿un caso de Realpolitik o un conflicto de Doctrina Constitucional? *Estudios constitucionales*, 16(2). <https://doi.org/10.4067/s0718-52002018000200403>
- Cheung, G. (2019). Explainer: What is the Sino-British Joint Declaration and what does it have to do with Hong Kong's extradition crisis? *South China Morning Post*. Recuperado de <https://www.scmp.com/print/news/hong-kong/politics/article/3017318/explainer-what-sino-british-joint-declaration-and-what-does>
- China Daily. (2007). Three Represents, 10 de julio de 2007. Recuperado de https://www.chinadaily.com.cn/china/2007-07/10/content_6142053.htm
- Ching, F. (1996). *Hong Kong and China: "One Country, Two Systems"?* Nueva York: Foreign Policy Association.
- Faure, D. (1997). Reflections on Being Chinese in Hong Kong. En J. M. Brown & R. Foot (eds.), *Hong Kong's transitions, 1842-1997*, (pp. 103-120). Londres: Palgrave Macmillan.

- French, H. (21 de marzo de 2017). Is it too late to save Hong Kong from Beijing's authoritarian grasp? *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/21/hong-kong-china-authoritarian-democracy-one-country-two-systems>
- Gittings, D. (2011). What will happen to Hong Kong after 2047? *California Western International Law Journal*, 42(1), 37-60.
- GovHK. (2020). Hong Kong: The Facts. Recuperado de <https://www.gov.hk/en/about/abouthk/facts.htm>
- He, K. (2009). *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise*. Londres: Routledge.
- Hernández, J. (2020). ¿En qué consiste la nueva ley de seguridad de Hong Kong? *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/07/01/espanol/mundo/china-ley-seguridad-Hong-Kong.html>
- Kong Tsung-gan. (2019). Arrests and trials of Hong Kong protesters. Recuperado de <https://kongtsunggan.medium.com/arrests-and-trials-of-hong-kong-protesters-2019-9d9a601d4950>
- Kwon, Y. (2016). The Growth of "Localism" in Hong Kong. *China Perspectives*, (3), 63-68.
- Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Liu, J. (29 de junio de 2017). Cantonese v Mandarin: When Hong Kong languages get political. *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-40406429>
- Morris, R. (2005). The "replacement" chief executive's two-year term: a pure and unambiguous common law analysis. *The University of Hong Kong*. Recuperado de <https://hub.hku.hk/bitstream/10722/133235/2/content.pdf?accept=1>
- Rabushka, A. (1997). Freedom's Fall in Hong Kong. *Hoover Institution*. Recuperado de <https://www.hoover.org/research/freedoms-fall-hong-kong>
- Robinson, J. (2018). One Country, Two Futures? How Hong Kong's System Will Survive. *Center for Strategic and International Studies*. Recuperado de https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/180322_hong_kong_system_robison.pdf?.VWr2hPJ-9FOx630StW0jmnqJ6mF_nnN
- Rowse, M. (14 de enero de 2018). Hong Kong's world won't stop in 2047, so we'd better start building bridges. *South China Morning Post*. Recuperado de <https://www.scmp.com/print/comment/insight-opinion/article/2127831/hong-kongs-world-wont-stop-2047-so-wed-better-start-building>
- Shipp, S. (1995). *Hong Kong, China: A Political History of the British Crown Colony's Transfer to Chinese Rule*. Jefferson, NC: McFarland & Company.
- Tai, B. (2007). Basic Law, Basic Politics: The Constitutional Game of Hong Kong. *The University of Hong Kong*. Recuperado de <https://hub.hku.hk/bitstream/10722/87971/1/content.pdf?accept=1>
- The Economist. (2 de octubre de 2014). The Party v the people. Recuperado de <https://www.economist.com/leaders/2014/10/02/the-party-v-the-people>
- Tsang, S. (2004). *A Modern History of Hong Kong*. Londres: I.B. Tauris.

- Vidal Liy, M. (2020a). La policía de Hong Kong lanza una redada contra prominentes líderes prodemocracia. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2020-04-18/hong-kong-lanza-una-amplia-redada-contra-prominentes-lideres-prodemocracia.html>
- Vidal Liy, M. (11 de enero de 2020b). Taiwán da una victoria contundente a su presidenta Tsai Ing-wen. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2020/01/11/actualidad/1578746638_378265.html
- Wang, Z. (2012). *Never Forget National Humiliation: Historical Memory in Chinese Politics and Foreign Relations*. Nueva York: Columbia University Press.
- Wang, Z. (2013). The Chinese Dream: Concept and Context. *Journal of Chinese Political Science/Association of Chinese Political Studies*. Recuperado de <https://www.shu.edu/diplomacy/upload/The-Chinese-Dream-Concept-and-Context-JCPS-Zheng-Wang.pdf>
- Wilson, J. (21 de octubre de 2019). "One country, two systems" can continue past 2047 but the conversation has to start now. *South China Morning Post*. Recuperado de <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3033709/one-country-two-systems-can-continue-past-2047-conversation-has>
- Zhao, S. (1998). A State-Led Nationalism: The Patriot Education Campaign in Post-Tiananmen China. *Communist and Post-Communist Studies*, 31(3), 287-302. [https://doi.org/10.1016/S0967-067X\(98\)00009-9](https://doi.org/10.1016/S0967-067X(98)00009-9)



LA DEMOCRACIA DUAL: ¿UNA SOLUCIÓN A LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?

Dual Democracy: A Solution to the Crisis of Representative Democracy?

David Diéguez Diéguez

Alumni Comillas CIHS Relaciones Internacionales y Traducción e Interpretación
E-mail: daviddiequez97@gmail.com



Autores

Este trabajo parte de la existencia de una crisis de la democracia representativa que se evidencia en una serie de factores que afectan a la estabilidad del sistema. La fatiga o crisis democrática motiva la revisión del concepto de democracia y cómo sus fundamentos han ido evolucionando fruto del desarrollo de diferentes modelos de esta forma de gobierno. Desde esta perspectiva, la investigación trata de esclarecer qué aspectos de la democracia liberal y su sistema representativo entran en conflicto con la concepción clásica del término democracia. El análisis de los planteamientos de los teóricos de la democracia liberal evidencia la creación de un sistema que rompe con los pilares de la democracia clásica. Este alejamiento por parte del modelo liberal de los principios democráticos clásicos presenta una relación directa con las causas que provocan el estallido de la crisis. Una vez hallados los motivos que precipitan la fatiga democrática se procede al planteamiento de un nuevo modelo de democracia, la democracia dual, que combina aspectos de la democracia deliberativa, la democracia directa y el sistema representativo, en un intento de apoyar la regeneración del sistema actual.



Resumen

Democracia; representación; deliberación; sorteo; participación.

Democracy; representation; deliberation; sortition; participation.



Key words

Recibido: 04-01-2021. Aceptado: 03-03-2021



Fechas

This study is based on the existence of a crisis of representative democracy that is evident in a series of factors that affect the stability of the system. This crisis motivates the revision of the concept of democracy and how its foundations have evolved as a result of the development of different models of this form of government. From this perspective, the research attempts to clarify which aspects of liberal democracy and its representative system contradict the classical conception of the term democracy. The analysis of the approaches of the theorists of liberal democracy reveals the creation of a system that breaks with the pillars of classical democracy. This deviation of the liberal model from classical democratic principles is directly related to the causes that led to the outbreak of the crisis. Once the reasons that precipitate the democratic fatigue have been found, a new model of democracy is proposed: dual democracy, which combines aspects of deliberative democracy, direct democracy and the representative system, in an effort to support the transformation of the current system.



1. Introducción

El concepto de democracia ha sido fruto de numerosas modificaciones desde su aparición en la antigua Grecia como sistema para organizar la vida política de las polis. El ideal de *dēmokratía* clásico poco o nada tiene que ver con el modelo de democracia que organiza las sociedades modernas actuales: el modelo de democracia representativa electoral. Esta evolución, sujeta al planteamiento de modelos alternativos de democracia por los teóricos de este campo, nos hace plantearnos la naturaleza de un concepto aparentemente universal. Esta necesidad de análisis del concepto, la naturaleza y los pilares de la democracia se ha vuelto esencial debido al síndrome de fatiga democrática que experimenta el modelo actual en muchos países europeos y que se ha visto reflejado en un aumento de la abstención electoral, desinterés generalizado por la política, pérdida de afiliaciones de los partidos políticos y una visión negativa o corrupta de nuestros representantes, que ha derivado en la elección de líderes poco convencionales, en muchos casos populistas.

Se podría inferir de estos fenómenos que los ciudadanos perciben que el modelo liberal de democracia está inmerso en un proceso de degradación. Esta visión del electorado eleva la cuestión de si el modelo representativo electoral es capaz de satisfacer las aspiraciones democráticas de los ciudadanos. Al mismo tiempo, este declive político-democrático que nace en el malestar de los representados, los cuales consideran que la distancia entre ellos y sus representantes no ha hecho más que aumentar, sugiere la necesidad de un cambio. Uno de los grandes interrogantes en el estudio de la teoría política es, sin duda, el futuro de la democracia, motivación clave que inspira este proyecto.

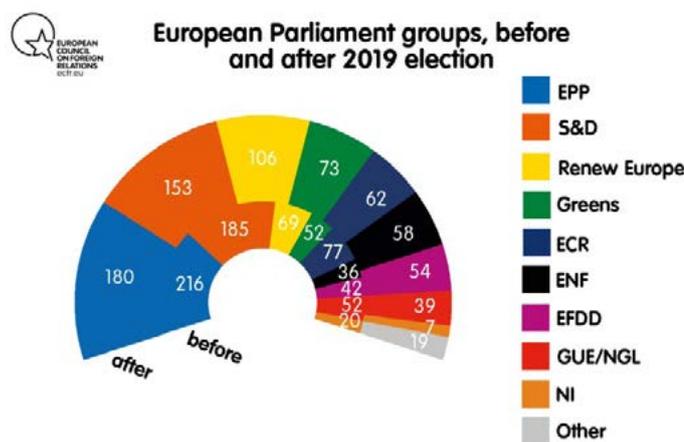
2. Contextualización de la crisis de la democracia representativa

El historiador belga David Van Reybrouck considera que la democracia representativa experimenta dos tipos de crisis: una crisis de legitimidad y una de eficiencia. Los síntomas de la primera son el descenso de la participación, la volatilidad electoral y el descenso de las afiliaciones a los partidos políticos (Reybrouck, 2017). Un alto nivel de participación es un signo de la vitalidad de una democracia, así como del interés de los ciudadanos en el proceso político,

mientras que un porcentaje bajo puede indicar desinterés y desconfianza en el sistema y sus representantes. A pesar del aumento de la población con derecho a voto y del número de países que celebran elecciones democráticas, la participación electoral media en el mundo ha descendido de forma significativa en las últimas décadas. En el periodo de 1940 a 1980 la participación se mantuvo casi estable, descendiendo solo un 2% (de un 78% a un 76%). En la década de los noventa la caída alcanzó el 70% y continuó esta tendencia regresiva hasta registrar un 66% entre 2011 y 2015 (Solijonov, 2016).

Gallagher, Lever, y Mair (2011) constatan que desde los años noventa la fluctuación en el voto podría situarse entre el 20% y el 30%. Desde hace varias décadas, los lazos entre los ciudadanos y los partidos políticos se están erosionando y como resultado el comportamiento electoral se ha vuelto más volátil e impredecible. Si nos centramos en la Unión Europea, el descontento generado por los partidos tradicionales ha llevado al surgimiento de partidos atípicos, antisistema o nacionalistas, lo cual ha generado una fragmentación de los parlamentos nacionales y ha puesto fin a muchos sistemas bipartidistas (Solà, 2019). La volatilidad se ha reflejado también en las elecciones al Parlamento Europeo que tuvieron lugar en mayo de 2019. Los 751 escaños del Parlamento Europeo están ocupados por más de 180 partidos políticos diferentes y por primera vez en la historia de la Unión, la gran coalición de Demócratas Cristianos y Social Demócratas no tiene una mayoría (Dennison, Leonard, y Zerka, 2019).

Gráfico 1. Configuración del Parlamento Europeo antes y después de las elecciones de 2019



Fuente: Dennison, Leonard, y Zerka (2019)

La relación entre la volatilidad electoral y las afiliaciones a los partidos políticos es inversamente proporcional: el aumento de la primera supone necesariamente el descenso de las segundas. Los partidos siempre han desempeñado un papel primordial en el mantenimiento del sistema político como legítimo y democrático. Además, las principales funciones de los partidos han sido establecer y mantener un vínculo representativo entre el Estado y la sociedad. Desde la década de 1990, académicos como Ignazi Piero, Russel Dalton y Martin Wattenberg han observado una disminución del papel de los partidos políticos en las democracias de larga tradición (Liddiard, 2018). De nuevo, uno de los casos más preocupantes se encuentra en la Unión Europea, origen del sistema de partidos moderno. La media de afiliados en los Estados de la Unión

Europea es de tan solo el 4,65% de las personas con derecho a voto. En países como Austria la pérdida de afiliaciones supera el 10%. En Reino Unido, Francia e Italia se estima que al menos un millón de votantes se han dado de baja, mientras que en Alemania la cifra se sitúa alrededor del medio millón (Biezen, Mair, y Poguntke, 2012).

La segunda crisis que atraviesa la democracia representativa es una crisis de eficiencia y se manifiesta en negociaciones de gobierno cada vez más largas, el desgaste de los partidos en el poder y en muchos casos la incapacidad de gobernar (Reybrouck, 2017, pp. 21-22). La fragmentación de la escena política ha creado grandes dificultades a la hora de formar Gobiernos, lo que en muchas ocasiones ha llevado a la instauración de complejas coaliciones y a la proclamación de Ejecutivos débiles que carecen de apoyos suficientes para desempeñar su labor. Algunos de los ejemplos más significativos los encontramos en Bélgica, España y Reino Unido. Entre 2010 y 2011, Bélgica pasó un total de 541 días sin ejecutivo (Pérez, 2016). En las elecciones de mayo de 2019, las diferencias entre Flandes, donde han triunfado los nacionalistas y la ultraderecha, y Valonia, donde se han impuesto los socialistas, han complicado la articulación de un pacto de gobierno, dejando al país, una vez más, en un profundo bloqueo político. Las elecciones generales de abril en España dieron como resultado una victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), pero sin suficientes escaños para alcanzar la mayoría. Dado que el parlamento estaba muy fragmentado, el partido no logró formar una coalición y se celebraron nuevas elecciones en noviembre, las cuartas en cuatro años. Por último, el caso británico esclarece, en gran medida, la crisis de eficiencia democrática que asola Europa. Desde que en el referéndum del 23 de junio de 2016, los ciudadanos del Reino Unido decidieron con su voto salir de la Unión Europea, las negociaciones para alcanzar un acuerdo de salida se han extendido cuatro años debido a los desacuerdos en el parlamento británico. No ha sido hasta el 31 de enero de 2020 cuando el Reino Unido ha abandonado de forma oficial la Unión (Consejo de la Unión Europea, 2020). Desde otro enfoque, la comparación de los resultados electorales de unos comicios a otros en Europa evidencia un aumento progresivo del desgaste del partido gobernante. Si en los años cincuenta y sesenta el partido gobernante perdía de media entre el 1% y el 1,5% de votos en las próximas elecciones, en los años noventa esta cifra se disparó hasta el 6%. En la primera década del siglo XXI, el castigo electoral al partido gobernante se contabiliza en una pérdida del 8% de los votos (Narud y Valen, 2008).

En la primera década del siglo XXI, el castigo electoral al partido gobernante se contabiliza en una pérdida del 8% de los votos

3. Marco teórico

3.1. La democracia clásica: fundamentos y crítica

Democracia viene del griego *dēmokratía*, formada a su vez por los términos griegos *dēmo* “pueblo” y *kratía* “gobierno”, “gobierno del pueblo”. La democracia como forma de organización del Estado, de su vida política y social, nace en la antigua Grecia en el seno de la ciudad-Estado o polis. Su tamaño favorecía la comunicación y la difusión rápida de las noticias, así como la participación política de los ciudadanos (Finley, 1983). De este modo se establecía un sistema de democracia directa en el que los ciudadanos participaban en las funciones legislativa y judicial a través de la asamblea. La elección de los puestos ejecutivos se realizaba a través del sorteo con el fin de ofrecer a todos los ciudadanos las mismas oportunidades de desempeñar un cargo en el Consejo de los 500 y el Comité de los 50 (Dahl, 2004). Estos cargos se desempeñaban generalmente durante un año y de esta forma se evitaban políticas autocráticas o tendencias clientelistas. En palabras de Aristóteles (1988): “El fundamento básico del sistema democrático

es la libertad [...]. Una característica de la libertad es gobernar y ser gobernado por turno. De hecho la justicia democrática consiste en tener lo mismo según el número y no según el mérito” (p. 370). La democracia clásica tenía como pilar el compromiso del ciudadano con la polis, el deber de participar en la vida pública. Pericles llegó a declarar: “Solo nosotros juzgamos al que no se cuida de la república, no solamente por ciudadano ocioso y negligente, sino también por hombre inútil y sin provecho” (Tucídides, 1986, p. 114). El pensamiento de Pericles ilustra el ideal griego por el cual el ciudadano solo podía realizarse a través de la polis, estableciendo un vínculo inextricable entre la virtud del individuo y la virtud del ciudadano.

3.2. Rousseau: la república y el autogobierno

Las ciudades-república italianas se constituyeron como las herederas de la democracia ateniense a finales del siglo XI y recuperaron la concepción del ciudadano activo partícipe en los asuntos públicos. Uno de los grandes defensores de la república fue Rousseau, a la que definió como el mejor sistema de gobierno. En la teoría contractualista de Rousseau, el ser humano se da cuenta de que, para garantizar su supervivencia, alcanzar su desarrollo racional y personal y experimentar la libertad, necesita establecer un sistema de cooperación, un “contrato social”. Este pacto del pueblo formalizaba la creación de un marco legislativo que trataba a todos los individuos por igual, permitía defender a la persona y los bienes de cada miembro de la sociedad con la fuerza colectiva de todos (Rousseau, 1998). Rousseau defendía la idea de una ciudadanía activa y participativa que había constituido el pilar de la democracia ateniense y de las ciudades-república italianas. Para él, el ciudadano debía participar directamente en la elaboración de las leyes que regulaban su vida lo que refleja su idea del autogobierno: “los gobernados debían ser gobernantes” (Held, 2007, p. 79). Esta visión de la función del ciudadano dentro de la república explica la oposición de Rousseau a la distinción entre Estado y sociedad civil; si la soberanía procedía del pueblo, debía permanecer en él: “La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada... Los diputados del pueblo no son, por tanto, ni pueden ser sus representantes, no son más que sus delegados” (Rousseau, 1998, p. 98).

Uno de los grandes defensores de la república fue Rousseau, a la que definió como el mejor sistema de gobierno

3.3. La democracia liberal y el sistema representativo

El origen de la democracia liberal se localiza en el siglo XVII en los trabajos de Thomas Hobbes y John Locke. En su desarrollo, la tradición liberal se enfrentó a la cuestión de cómo relacionar el Estado y el pueblo soberanos. Hobbes, uno de los padres de la teoría contractualista, concibió el contrato social de una forma muy distinta a Rousseau. En su famosa obra, *Leviatán*, el autor inglés describe el estado de naturaleza como una guerra de todos contra todos en la búsqueda del poder, una lucha brutal por la supervivencia basada en el egoísmo del ser humano (Hobbes, 1999). Por ello, para acabar con esta anarquía y establecer un pacto que facilitase la regulación de las vidas de los individuos, Hobbes (1999) sostiene que el pueblo debe renunciar a sus derechos de autogobierno, su soberanía, en beneficio de una autoridad que actúe en su nombre. En su análisis del *Leviatán*, Schmitt (1997) subraya el hecho de que la soberanía recae, por lo tanto, en la persona o asamblea establecida y es indivisible. Como resultado, los súbditos ceden su capacidad de participación en el ejercicio del poder, el cual recae legítimamente en el soberano en virtud del pacto social. Aquí se encuentra el motivo principal del fracaso de su obra: la incapacidad para delimitar la acción de un Estado “todopoderoso”.

La principal objeción de Locke a la teoría de Hobbes viene dada por su rechazo al Estado todopoderoso diseñado por este último. Frente a la concepción hobbesiana de un estado natural basado en la guerra y la lucha de intereses, Locke (1994) lo percibe como un estado en el que impera la ley de la naturaleza, donde los individuos “viven en completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades” (p. 25). El padre del liberalismo defendía el nacimiento del Gobierno como instrumento para defender los derechos naturales de los individuos: la vida, la libertad y la propiedad de la tierra, que no estaban protegidos en el estado de naturaleza (Mancini, 2009). Por lo tanto, se entiende que el objetivo final de los individuos al establecer el pacto es la creación de un poder o autoridad que preserve y persiga los fines marcados por ellos. El pueblo, como juez último, mantendrá la capacidad de deponer a dicho Gobierno en caso de que este no se adhiera a las demandas de los gobernados. De los trabajos de Locke, se desprende la concepción de la política como un instrumento para alcanzar los fines privados de los individuos, lo que constituye uno de los pilares fundamentales del liberalismo moderno: el “Estado limitado”.

La edificación de la democracia liberal o representativa que empieza a levantarse con las contribuciones de Locke encuentra con la división de poderes de Montesquieu el cemento que la mantiene firme. El barón de la Brède defendió el gobierno constitucional como instrumento para proteger los derechos de los individuos y mantener el orden y la ley. Según el autor francés, el Estado debe armonizar los intereses de los distintos grupos, es decir, encontrar el equilibrio entre las demandas de la monarquía, la aristocracia y el pueblo (Iglesias, 1984). De esta forma la ley no quedará supeditada a intereses particulares y se evitará el despotismo (Montesquieu, 2001). El equilibrio institucional entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial anticipado por Montesquieu encarna un sistema de frenos y equilibrios capaz de restringir una autoridad centralizada.

James Madison, el padre de la constitución estadounidense, siguiendo la tradición liberal y el juicio de Platón, fue un gran opositor de la democracia clásica a la que tachó de inestable e intolerante, ya que, según el autor, los ciudadanos dejaban la toma de decisiones al arbitrio de las pasiones personales. La igualdad de derechos políticos de todos los ciudadanos llevaría, al mismo tiempo, a una forzada igualdad en materia de propiedad y posesiones (Madison, 1966). Para Madison el problema de la política surgía como resultado de la creación de distintas facciones cuyos intereses colisionaban. Dentro de este fenómeno, el aspecto más conflictivo se da, de acuerdo con Madison, cuando una facción forma una mayoría capaz de sacrificar los derechos de otras minorías. Como muchos otros autores de la tradición liberal, su mayor preocupación radicaba en el peligro que corría el derecho a la propiedad bajo la tiranía de la mayoría. La solución institucional a la instauración de esta tiranía de la mayoría era la representación política de un amplio electorado. La defensa de una democracia representativa por parte de Madison coincide con su desconfianza en la capacidad del ciudadano para participar activamente en la labor democrática.

Se percibe muy bien la influencia del liberalismo político en Madison, el cual la dejó sellada en la Constitución americana; el individuo deja de ser miembro activo de la vida política. La virtud cívica, que se conseguía a través de la polis, deja de existir, dando paso a un ciudadano centrado en la persecución de sus intereses personales. El poder de decisión se deja en manos de unos representantes que forman un Gobierno concebido como un medio para garantizar los intereses y derechos privados de los individuos y no como un fin en sí mismo. Los utilitaristas, Jeremy Bentham y James Mill, justificaron esta forma de entender el sistema político en la que el Estado ejercía como un simple árbitro (Held, 2007). Esta limitación del Estado construye

El pueblo, como juez último, mantendrá la capacidad de deponer a dicho Gobierno en caso de que este no se adhiera a las demandas de los gobernados

una gran barrera entre la concepción clásica y liberal de lo político. Si en la democracia ateniense la política se extendía a todos los asuntos de la vida pública, en la democracia liberal, lo político hace referencia al gobierno y se constituye como una esfera específica, separada por ejemplo de la economía y la cultura.

Más allá de las contribuciones de los utilitaristas, fueron los trabajos de John Stuart Mill los que completaron la arquitectura del modelo de democracia liberal. Este se alejó de la influencia de su padre y defendió la importancia de la democracia como mecanismo fundamental para el desarrollo moral. En su principal obra *Sobre la libertad*, Mill (2013) se preocupa por los límites del poder que la sociedad puede aplicar sobre el individuo. En este aspecto se hace patente la división entre Estado y sociedad civil, rechazada previamente por Rousseau, y tan característica en la teoría liberal. En esta línea, fue crítico con el autogobierno al considerar que cuando el Gobierno es el de todos los ciudadanos, existe el riesgo de que los más capaces o experimentados sean eclipsados por la tiranía de una mayoría falta de sabiduría.

3.4. La democracia deliberativa

La literatura revisada sobre la teoría de la democracia nos muestra una división clara entre dos facciones enfrentadas: los que consideran la democracia un fin en sí mismo y los que la ven como un medio. No obstante, la constante discusión entre partidarios de una democracia más directa y los que abogan por el modelo representativo, dio un vuelco con el desarrollo de un nuevo modelo de democracia en la década de los 80: la democracia deliberativa. El término fue acuñado por el politólogo Joseph M. Bessette (1980) en *Deliberative democracy: the majority principle in republican government*. Este nuevo enfoque se centra en mejorar la calidad de la democracia a través de una renovación del modelo representativo y se inspira en la teoría del razonamiento imparcial o discurso racionalizado de autores como Jürgen Habermas o John Rawls (Vázquez, 2010). El profesor James Bohman (2016) definió la democracia deliberativa como “cualquier perspectiva entre un conjunto de perspectivas de acuerdo con las cuales la deliberación pública entre ciudadanos libres e iguales constituye el núcleo de la toma legítima de decisiones políticas y del autogobierno” (p. 107). El debate se convierte en la piedra angular de este modelo de democracia, que busca fomentar el intercambio de opiniones entre el electorado con el fin de cultivar un juicio político razonado.

El instrumento por excelencia de este sistema son las encuestas deliberativas. Su ideólogo, James Fishkin, indica que estas se basan en escoger a una muestra aleatoria representativa de la población con el objetivo de reunirla para debatir algún asunto de interés en la sociedad (Rueda, 2005). En estas encuestas se analiza la evolución de la opinión de los seleccionados en distintos momentos. Antes de comenzar la deliberación, después de la exposición del tema por parte de una serie de expertos y, por último, después de un debate de los participantes. Este proceso tiende a modificar el juicio de los seleccionados como resultado de interactuar con información basada en pruebas y tener en cuenta las opiniones y argumentos del resto de participantes. Este método de selección por sorteo inspirado en la democracia clásica evidencia la importancia de la rotación de los participantes y la igualdad política, con el fin de que todos los ciudadanos, sin tener en cuenta su procedencia o posición social, puedan ser elegidos y participar en la toma de decisiones (Fishkin, 1991). Bernard Manin, uno de los autores de la teoría deliberativa, reflexionó profundamente sobre esta cuestión: “Es necesario modificar radicalmente la perspectiva común tanto a las teorías liberales como al pensamiento democrático: la fuente

Dos facciones enfrentadas: los que consideran la democracia un fin en sí mismo y los que la ven como un medio

de la legitimidad no es la voluntad predeterminada de los individuos, sino más bien el proceso de su formación, es decir, la deliberación misma” (Pineda, 2002). La legitimidad política, según la corriente deliberativa, no se obtiene por lo tanto a través del voto y la regla de la mayoría, la legitimidad yace en la capacidad de dar razones justificables a las decisiones públicas.

4. Análisis

4.1. El déficit democrático de la teoría liberal

La evolución del concepto de democracia desde las polis griegas hasta el triunfo de la democracia representativa, enmarcado en el estallido de las revoluciones americana y francesa, suscita la pregunta de por qué motivos teóricos como Locke, Madison o Stuart Mill optaron por desarrollar un modelo tan alejado del sistema de democracia directa que imperaba en Grecia y, en menor medida, en las ciudades-república italianas. Pues bien, estos autores parten de una realidad geográfica, demográfica, política y económica completamente distinta a la que se vivió siglos atrás. El desarrollo de las ciudades y del Estado nación complicaba en gran medida la aplicación de un modelo de democracia diseñado, en su origen, para la vida en pequeñas comunidades (Altman, 2011). En este contexto, nace la idea de la representación política muy conexas a teóricos contractualistas como Hobbes y Locke. No obstante, la representación iba a chocar con uno de los principios fundamentales de la democracia clásica, el autogobierno. Al eliminar la participación directa de los ciudadanos en la vida política, estos se veían obligados a renunciar a su derecho de autogobierno en beneficio de una asamblea o grupo de representantes. Si bien los ciudadanos mantenían el poder de elegir a estos representantes en los que delegaban la tarea de gobernar, la teoría liberal se mostró opaca respecto a los instrumentos en manos de los ciudadanos para rescindir ese contrato de legitimidad en caso de que la asamblea actuase de forma contraria a sus intereses.

Despojar a los ciudadanos de su poder de incidir en la toma de decisiones, de participar en la vida política de forma alternativa a través del sorteo, reduce tanto la soberanía popular como la función del ciudadano en la democracia a algo tan limitado como es el ejercicio del derecho de voto de forma periódica. Esta tendencia a alejar al ciudadano de la función pública se explica, en primer lugar, por la defensa del liberalismo de la libertad individual y el Estado limitado y, en segundo lugar, por la desconfianza en el pueblo por parte de sus ideólogos. El liberalismo político es el precursor de la escisión entre Estado y sociedad civil, dos términos que habían permanecido unidos hasta el planteamiento de la democracia representativa. Esta diferenciación realiza una clara división entre gobernados y gobernantes, entre lo público y lo privado. Una de las ambiciones centrales de la teoría liberal era construir un Estado lo más limitado posible, un simple árbitro mediador, y consiguieron esto separando a la ciencia política, la esfera pública, del resto de actividades que quedaban bajo el gobierno de los contratos privados entre individuos. Fueron los utilitaristas dentro de la tradición liberal los grandes exponentes de que la motivación que mueve a los seres humanos es la satisfacción de sus deseos, la búsqueda de la mayor utilidad (Bentham, 1960). Autores como Bentham y Mill trataron de demostrar que la realización personal de los ciudadanos, como parte de la sociedad civil, viene de la consecución de sus empresas privadas (Colomer, 1987). Este planteamiento extrae al ciudadano de la vida pública y lo convierte en un animal apolítico, lo despoja de la virtud cívica (Dahl, 1992). Precisamente en este componente teórico nace la desafección del ciudadano por la política, la cual no surge de forma natural sino que la impone el concepto de representación.

El liberalismo político es el precursor de la escisión entre Estado y sociedad civil

El segundo motivo que llevó a los defensores de la representación a alejar al ciudadano de la función pública no es otro que la desconfianza en la capacidad del pueblo. El punto de partida de este argumento se encuentra en la crítica a la democracia de Platón y su máxima recurrente de que la igualdad política margina al sabio. En este sentido, los ideólogos y artífices de uno de los grandes descubrimientos de la historia moderna, la democracia representativa, prefirieron que los miembros de la élite intelectual fueran los encargados de dirigir el destino de los asuntos políticos. En esta época presenciamos el desarrollo de una progresiva fobia hacia el hombre común y el peligro que suponía que este pudiese participar en el Gobierno. No hay mejor ejemplo de este sentimiento que las siguientes líneas que nos deja Burke (2009) en su famosa obra *Reflexiones sobre la Revolución en Francia*:

La ocupación de barbero o de cerero no puede ser cuestión de honor para nadie, por no hablar de otros empleos más humildes. Esta clase de hombres no deben sufrir la opresión del Estado, pero el Estado sufrirá opresión si a ellos, individual o colectivamente, se les permite gobernar. (pp. 48-49)¹

Desde esta perspectiva, los teóricos del modelo representativo, miembros de la burguesía y de la nueva aristocracia emergente, se veían a sí mismos como una especie de ente paternalista capaz de orientar al pueblo, inculco e incapaz de dirigir su destino político. En línea con el pensamiento de Burke, Gaetano Mosca defendió este elitismo político al justificar que no todos los hombres pueden participar de forma responsable y racional en la tarea de gobernar (Leoni, 1991).

La estrategia para alcanzar este fin, eliminar la capacidad del pueblo de gobernar, consistió en sustituir el sorteo por la elección. El primero constituía el máximo esplendor del principio de igualdad política, centro de la democracia clásica y que se extendió, combinado con el método de elección, hasta la política del Renacimiento. De hecho, dos de las principales obras políticas del siglo xviii, *El espíritu de las leyes* de Montesquieu y *El contrato social* de Rousseau compartían la idea de que el sufragio por sorteo era más propio de la democracia, mientras que el sufragio por elección era propio de la aristocracia (Vergara, 2012). Como consecuencia, ambos autores coincidían en los beneficios que tenía la combinación de ambos métodos de selección de representantes en el sistema político. Sin embargo, resulta sorprendente que la siguiente generación de teóricos de la democracia ignorasen por completo el sistema por sorteo, a pesar de la gran influencia que autores como Montesquieu tuvieron, por ejemplo, en Madison. Quizá la respuesta a este interrogante se halle en el hecho de que en las dos revoluciones políticas, la americana de 1776 y la francesa de 1789, consideradas como el origen de la democracia moderna, se evitó hablar de “democracia” y se empleó el término “república”.

Sieyès, uno de los grandes impulsores e ideólogos de las constituciones que nacieron con la Revolución Francesa, realizaba una importante distinción entre el modelo representativo y el democrático: “Lo que los ciudadanos entregan a su diputado es su confianza, no sus instrucciones... Si dictaran voluntades el Estado ya no sería representativo, sino democrático” (Larriera, 2012, p. 40). La palabra democracia tenía una serie de connotaciones negativas, ya que la burguesía, motor de estas revoluciones, no buscaba una equiparación de derechos políticos reales, su último objetivo era mantener sus privilegios y convertirse en la clase que sustituyera a la nobleza (Dupuis-Déri, 2013). Montesquieu, antes que Sieyès, define perfectamente los distintos tipos de república según qué proporción de los ciudadanos ostente el poder: “Cuando en la

La estrategia para eliminar la capacidad del pueblo de gobernar, consistió en sustituir el sorteo por la elección

¹ Traducción propia del fragmento de la obra de Edmund Burke *Reflections on the Revolution in France*

república el poder soberano reside en el pueblo entero es una democracia. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo es una aristocracia” (Montesquieu, 2001, pp. 142-143). Como se puede apreciar, los mismos teóricos del modelo de representación tenían claro que no querían instaurar una democracia. De hecho, toman el término “república” como definición del sistema que van a implementar. Resulta, por lo tanto, paradójico que la tradición política haya denominado a estas nuevas formas de gobierno democracias cuando sus mismos ideólogos rechazaban esta idea. La implicación de este error terminológico es determinante y cambia por completo la tradición política hasta nuestros días, ya que la forma de gobierno que hoy recibe el nombre de democracia, tiene su origen en lo que se podría denominar una “república aristocrática”. El politólogo francés Bernard Manin (1998) defiende esta hipótesis en su obra *Los principios del gobierno representativo*.

Los gobiernos democráticos contemporáneos han evolucionado a partir de un sistema político que fue concebido por sus fundadores en oposición a la democracia [...]. Lo que hoy denominamos democracia representativa tiene sus orígenes en un sistema de instituciones (establecidas tras las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa) que, en sus inicios, no se consideraba forma de democracia o de gobierno del pueblo. (p. 11)

La revisión de los orígenes históricos de la democracia liberal, así como de las posturas que mantuvieron sus ideólogos respecto a la definición del sistema representativo y la función del ciudadano, esclarece que las sociedades contemporáneas son herederas de un sistema que combina aspectos democráticos y no democráticos. No obstante, la progresiva consecución por parte de la ciudadanía de nuevos derechos políticos, sociales y económicos del siglo XIX al siglo XXI transmitió la falsa concepción de que los regímenes políticos eran más democráticos. En este sentido, el modelo liberal ha utilizado una estrategia brillante; influenciado por los principios del capitalismo y la economía de mercado, ha aumentado las libertades individuales y ha hecho creer al ciudadano que vive una progresiva democratización del sistema político. Entonces, ¿en qué momento percibe el ciudadano que el sistema representativo alberga un déficit democrático?, ¿qué eventos desencadenan la desafección del ciudadano hacia la democracia liberal?

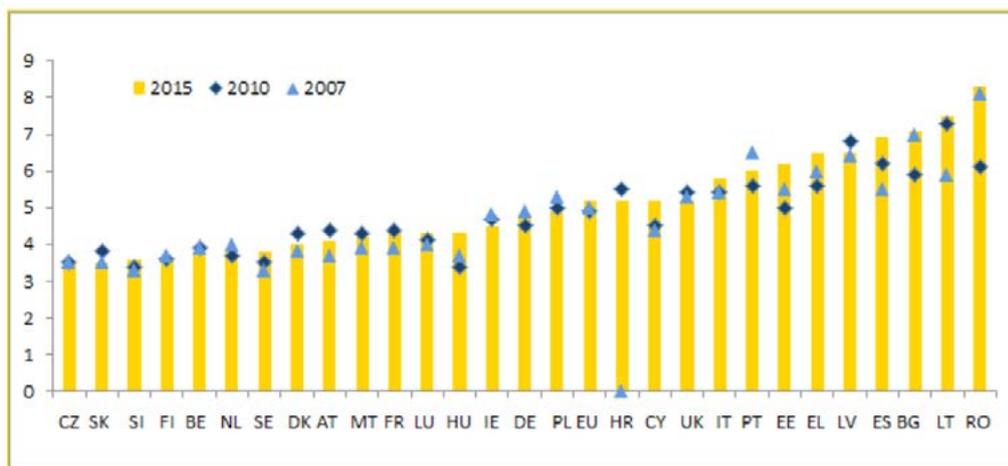
¿Qué eventos desencadenan la desafección del ciudadano hacia la democracia liberal?

4.2. Causas desencadenantes de la crisis del modelo representativo

El primer factor que enciende todas las alarmas en la sociedad civil es la crisis económica y financiera que estalla en 2008. Si nos centramos en el caso europeo, la incapacidad de muchos gobiernos de hacer frente a la crisis, los rescates para evitar la quiebra de muchos Estados y las duras políticas de contención y austeridad impuestas desde Bruselas afectaron directamente a la clase media de la Unión, el grueso del electorado. Si la democracia liberal se había centrado en crear un sistema político regido por una economía de mercado que ampliase las libertades de la sociedad civil y consolidase la clase media, la Gran Recesión de 2008 desbarató todas estas aspiraciones (Posner, 2012). Los efectos de la crisis han revertido los avances en cuanto a la convergencia del nivel de vida que los países de la Unión habían logrado en los años previos a esta. El aumento de las desigualdades y la pobreza se ha hecho muy patente y afecta directamente a la cohesión social y al malestar de los ciudadanos respecto al sistema político. Como muestran los datos proporcionados por la Comisión Europea (2017), la desigualdad de ingresos ha aumentado entre los Estados miembros. Además, se ha constatado un aumento paulatino

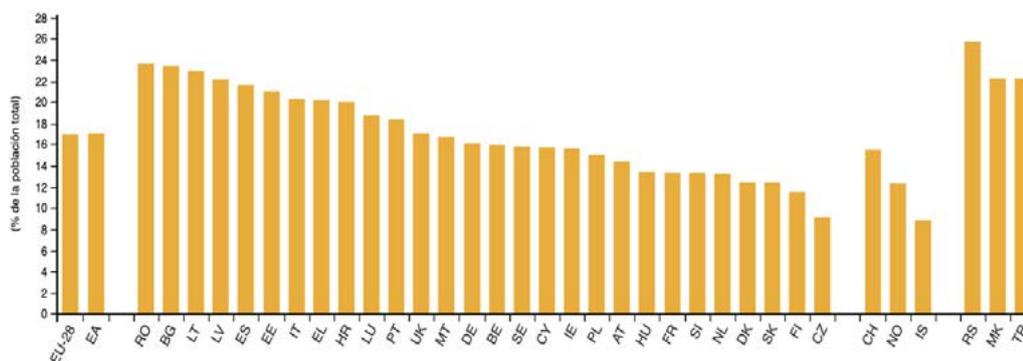
de la tasa de riesgo de pobreza en la Unión, que alcanzó un máximo del 17,3% de la población europea en 2014.

Gráfico 2. Desigualdad de ingresos según la ratio de distribución de la renta por quintiles (2007-2015)



Fuente: Comisión Europea (2017)

Gráfico 3. Tasa de riesgo de pobreza en la Unión Europea (2017)



Fuente: Eurostat (2019)

El impacto de la crisis en el sistema democrático no es otro que la desconfianza en los parlamentos nacionales y en la Unión Europea. De hecho, el deterioro del sentimiento europeo se ha disparado en aquellos ciudadanos que se han visto más afectados por la crisis (Jorrín, Barragán, Alarcón, Brandoli, y Valero, 2019). Por consiguiente, países como Italia, España y Grecia donde se ha producido un aumento de la pobreza, han experimentado un aumento del euroescepticismo. Los ciudadanos europeos vieron cómo Bruselas anteponía la necesidad de devolver la deuda a su bienestar e imponía estas directrices sobre los Gobiernos nacionales. La sociedad civil, cada vez más resquebrajada y desigual, presencié cómo sus demandas y ruegos a los Gobiernos nacionales chocaban contra el muro de competencias de la UE. La democracia liberal, la cual desterró al ciudadano del centro de la función pública a fin de crear las condiciones idóneas para la consecución de sus intereses privados, había fracasado en su propósito

fundamental. Prueba de ello son el 61% de los ciudadanos europeos que declaran no confiar en sus parlamentos nacionales, mientras que, a su vez, un importante porcentaje del 48% desconfía de la UE y sus instituciones (Comisión Europea, 2018). Un análisis estructural de la abstención electoral en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 en España muestra cómo el factor principal que explica la abstención es la configuración de las actitudes políticas, entre estas destacan la desafección y el castigo hacia los partidos tradicionales y la política en general (Martín, Otero, y Gulías, 2017). Estos resultados evidencian que los factores sociodemográficos (edad, sexo, estudios, etc.) a los que se solía conectar la abstención tienen una menor incidencia en el fenómeno.

La globalización se sitúa como otra de las causas que ha suscitado una creciente crítica al modelo representativo. Este fenómeno ha desembocado en un aumento del poder tanto de organismos supranacionales como de grandes empresas o multinacionales, lo que ha puesto en cuestión la soberanía y autonomía del Estado nación (Valdés-Ugalde, 2016). En el ámbito económico, la globalización ha empoderado a estas empresas multinacionales hasta el punto de que son capaces de influir en el diseño de políticas públicas que les afectan directamente (Ferrajoli, 2005). En el momento en que los ciudadanos dejan de afiliarse a los partidos políticos, estos pierden una importante fuente de financiación que deben obtener por otras vías. Este fenómeno ha permitido que las donaciones del sector privado cobren más importancia. Si los partidos políticos dependen de las contribuciones de las empresas para llevar a cabo su actividad y no de las del ciudadano, ¿a quién rendirán cuentas dichos partidos? Si los partidos ya no sienten esa responsabilidad de atender las demandas de los representados y la globalización mantiene su proceso de erosión de la autonomía del Estado, el ciudadano queda relegado al ostracismo. Las democracias liberales y sus políticos han defendido a ultranza los beneficios de esta hiperglobalización impulsada desde el liberalismo económico, sin tratar de discernir o anticipar los riesgos que un exceso de globalización puede generar en el sistema democrático. La cuestión migratoria o el desempleo son algunos de los ejemplos que han contribuido a polarizar a la sociedad civil, que ha quedado dividida entre núcleos urbanos y rurales, entre nativistas y globalistas (Krstev, 2017).

De acuerdo con el estudio realizado por el Comparative Study of Electoral Systems en 49 países de 1996 a 2013 existe una relación directa entre el grado de globalización de un país y la insatisfacción con la democracia (Jurado, 2017). La reacción inmediata de esta parte de la población, que se ha visto más afectada por los efectos de la globalización, ha sido recurrir a partidos no tradicionales o populistas que han centrado su discurso político en evidenciar los fracasos de la democracia liberal. Los partidos populistas europeos, más concretamente los de derechas, han triplicado su apoyo desde la entrada del siglo XXI llegando a gobernar en 11 países. Según el análisis llevado a cabo por *The Guardian* en colaboración con numerosos politólogos, 1 de cada 4 europeos vota a partidos del espectro populista (Lewis, Clarke, Barr, Holder, y Kommenda, 2018). Este fenómeno no solo pone en riesgo el modelo representativo, sino que compromete el futuro de la democracia.

En las últimas décadas, los ciudadanos han comenzado a ver a los políticos y al sistema tradicional de partidos como una élite aislada y alejada de la realidad social. Desde esta perspectiva, se ha hecho cada vez más patente la creencia de que la clase política tradicional vive “de” la política y no “para” la política en términos weberianos (Weber, 2017). La desconfianza en unos representantes, centrados en mantener su escaño elección tras elección, alcanza su mayor grado con la progresiva difusión de casos de corrupción. Más de la mitad de los europeos piensan

La globalización se sitúa como otra de las causas que ha suscitado una creciente crítica al modelo representativo

que la corrupción está extendida entre los partidos políticos, sus miembros y, en general, en el desempeño de puestos públicos (Comisión Europea, 2017). La corrupción política ataca directamente a los pilares de la democracia a través del uso ilícito de fondos públicos para el enriquecimiento personal. Más allá del deseo de lucrarse a través de la política, esta clase de políticos se encarga de tejer una red clientelar y nepotista que los protege y mantiene en sus funciones, complicando el acceso de nuevos candidatos que regeneren el sistema. Esta práctica es uno de los factores que más minan la confianza en el sistema político y en la democracia, además de socavar la eficiencia y la eficacia gubernamental. El déficit de alternanza en el Gobierno atenta contra el principio de libertad democrática de gobernar y ser gobernado por turnos.

Ignorar que nuestro sistema democrático pasa por una crisis institucional es partidista y, lo más importante, una temeridad. La emersión de políticos populistas o autócratas que estrangulan a la democracia desde dentro del mismo sistema se produce cada vez de forma más frecuente (Levitsky y Ziblatt, 2018). Este tipo de políticos utilizan los recursos del sistema representativo para acumular poder, restringir libertades individuales, minar la división de poderes y silenciar a sus oponentes políticos. Si no se quiere ver cómo la desafección con el sistema representativo termina por destruir la democracia, se debe hacer un esfuerzo por repensar este sistema. Hacer atractiva la democracia y dotarla de mayor legitimidad pasa indudablemente por recuperar la función política del ciudadano.

Ignorar que nuestro sistema democrático pasa por una crisis institucional es partidista y, lo más importante, una temeridad

4.3. La democracia dual: métodos e instrumentos de regeneración del sistema representativo

La primera pregunta que se plantea en esta renovación del modelo representativo es cómo devolver al ciudadano al centro de la cuestión política. Para ello, debe tenerse en cuenta que tras años alejado de la toma de decisiones real, no se tiene en cuenta el mero hecho de ejercer el derecho a voto de forma periódica, la incorporación del ciudadano a la tarea de gobernar debe realizarse de forma progresiva. El punto de partida de este proceso será la instauración y promoción de las ya mencionadas encuestas deliberativas de Fishkin. Este primer instrumento tiene el objetivo de acercar al ciudadano a las cuestiones políticas fundamentales que le afectan, en un intento de contrarrestar ese desinterés generalizado por todo lo relacionado con el Gobierno. Uno de los factores más criticados del modelo representativo es el déficit de igualdad política, la balanza inclinada sobre una élite que ostenta el poder y que dificulta el acceso de otros ciudadanos a los puestos de representación. Por este motivo, las encuestas deliberativas recuperan la elección por sorteo, garante clásico de la igualdad política y del gobierno por turnos. De esta forma los ciudadanos seleccionados representarán una muestra diversa (entre 250 y 350 participantes) capaz de reproducir un reflejo fiel del conjunto de la población (Fishkin, 2018).

El tema a debatir será fruto de unas encuestas previas (realizadas de forma telemática antes de la selección de los participantes) en las que el grueso del electorado expresará las áreas o cuestiones que más le preocupan. Este procedimiento asegura la atención de las demandas del ciudadano y permite a los no seleccionados influir en el proceso. Una vez realizado el sorteo y confirmados los asistentes, estos recibirán un dossier con información relativa a la cuestión que se va a tratar: introducción al tema, contexto, datos empíricos, casuística, etc. La organización de la encuesta deliberativa se llevará cabo de la siguiente manera: los asistentes se dividirán en subcomités de entre veinte y veinticinco personas en los que una serie de expertos expondrán el tema y responderán a las preguntas y dudas de los participantes. Esta subdivisión facilita la

creación de un entorno más cómodo y práctico de deliberación en el que las personas experimentan un primer contacto con el debate político. El objetivo final de estos comités es alcanzar una serie de conclusiones que un portavoz se encargará de exponer en la reunión de la asamblea general de deliberación. La formación de esta asamblea tiene como fin la exposición del conjunto de conclusiones de los comités y pretende, en última instancia, la redacción de un documento que exponga las conclusiones y recomendaciones de los ciudadanos involucrados. En la última fase de esta iniciativa, los participantes tendrán la oportunidad de presentar su trabajo a una serie de representantes del Gobierno. Este contacto directo entre representados y representantes busca articular un diálogo directo entre el Estado y la sociedad civil, dos realidades que el modelo representativo había polarizado.

El mandato de estas encuestas deliberativas no será vinculante, puesto que los informes resultantes serán sometidos a la aprobación parlamentaria. De esta forma la voluntad ciudadana tendrá la oportunidad de materializarse en legislación o medidas gubernamentales. Este proceso complica el rechazo de las demandas de la población, ya que el conjunto de la ciudadanía estará informada del proceso y los representantes se verán obligados a justificar su negativa, es decir, a rendir cuentas frente al electorado. Una de las claves para el éxito de este mecanismo es la cobertura mediática de todo el proceso en los diferentes medios de comunicación: televisión, radio y redes sociales. De esta forma, se asegura una difusión de la encuesta deliberativa que permita al resto de ciudadanos involucrarse en el debate. La visibilidad del proyecto puede contribuir a aumentar la formación del resto de la población sobre las cuestiones políticas abordadas y transmitir una imagen positiva del proceso democrático (Pérez, 2012).

No obstante, la renovación del sistema político no puede reducirse a la introducción de instrumentos de otros modelos de democracia sin reparar o perfeccionar los mecanismos existentes que habían perdido legitimidad. Las leyes del Gobierno (composición, organización y funciones) y las leyes electorales, en función de cómo estén planteadas, pueden aumentar el déficit democrático del modelo representativo y generar en el electorado rechazo al sistema. Respecto a las primeras, el límite de los mandatos presidenciales y ministeriales constituye una salvaguarda del principio democrático de ser gobernado y gobernar por turnos. El establecimiento de un máximo de dos legislaturas completas ayudaría a reducir el desgaste de los partidos en el poder a través de la renovación periódica de sus cargos. La rotación de cargos políticos minaría en gran medida el mantenimiento de redes clienterales y nepotistas, permitiendo a otros ciudadanos el acceso a cargos públicos. Por último, esta limitación temporal a la tarea de gobernar actúa como un freno institucional a la acumulación de poder mientras que impide la formación de políticos de carrera aferrados a la reelección. En la Unión Europea solo Francia, Portugal y Letonia imponen límites a la duración de los mandatos presidenciales, dos legislaturas de cinco años en los dos primeros países y dos de cuatro en el último (Rodríguez-Pina, 2017).

Si prestamos atención a las leyes electorales, una de las principales frustraciones que genera el tradicional sistema de partidos en algunas democracias es la imposibilidad de votar al candidato o candidatas que el ciudadano considera oportunos. Esto se debe al sistema de votación de listas cerradas en el que los propios partidos son los que establecen el orden de los candidatos y los votantes solo pueden elegir entre un partido u otro. Este método, aparte de resultar poco democrático, va en contra del principio mismo de representación, ya que permite a los partidos colocar en el poder a un representante de su agrado que puede no sembrar la misma confianza o respeto en el electorado. Frente a este, encontramos el sistema de listas abiertas en el que el ciudadano puede seleccionar los candidatos de su preferencia. Este último introduce un me-

Este contacto directo entre representados y representantes busca articular un diálogo directo entre el Estado y la sociedad civil

canismo de representación más justo y legítimo, al mismo tiempo que flexibiliza la jerarquía de mando de los partidos políticos. En Europa, muchos Estados conservan aún el primer modelo de listas cerradas, entre ellos Alemania, Francia, España, Portugal y Reino Unido (Parlamento Europeo, 2014).

Desde esta misma perspectiva, los sistemas electorales se dividen en dos grandes grupos: sistemas de mayoría y de representación proporcional. En los primeros, el partido que obtiene más votos en una circunscripción obtiene todos sus escaños, el conocido método *winner takes all* (O'Connor, Sabato, y Yanus, 2012). Este sistema permite que un partido que obtenga un menor porcentaje del sufragio nacional gane las elecciones, como sucedió en las elecciones estadounidenses de 2016 que llevaron a Trump al ejecutivo. De la misma forma, dificulta en gran medida la representación de minorías. En los segundos, los escaños de una circunscripción se reparten de forma proporcional a los votos emitidos en ella (Parlamento Europeo, 1997). En función del número de circunscripciones se realiza una subdivisión entre sistemas de representación proporcional, completa y limitada. La representación proporcional completa se da cuando el territorio de un Estado se considera una única circunscripción y la limitada cuando se dibujan distintas circunscripciones. La circunscripción única, aplicada en las elecciones europeas e imperante en Estados como Países Bajos, garantiza una representación fiel del voto del electorado (todos los votos tienen el mismo peso), mientras que en países como España, con varias circunscripciones, muchos votos se quedan sin representación, en especial en circunscripciones que reparten pocos escaños. Como se puede apreciar el sistema electoral que mejor representa la voluntad de la mayoría del electorado es el de representación proporcional completa con circunscripción única, ya que garantiza el principio de igualdad política y favorece la participación al incorporar el porcentaje de votantes, que en sistemas como el mayoritario o el de representación limitada, se abstienen de votar en su circunscripción al saber que su partido no alcanzará ningún escaño.

Otra de las grandes preocupaciones del ciudadano, más allá de la instauración de un sistema electoral igualitario y proporcional, radica en la ausencia de mecanismos de control político entre unos comicios y otros. Dos de las figuras jurídicas que complican la rendición de cuentas por parte de los representantes son la inmunidad parlamentaria y los aforamientos. La primera, común en los sistemas políticos de la Europa continental, implica que los diputados o senadores no pueden ser procesados sin la autorización de su cámara correspondiente (Carmona, 1994). La segunda conlleva que los aforados (países como Francia solo lo aplican al ejecutivo mientras que otros como España incluyen a los parlamentarios y diputados autonómicos) solo pueden ser juzgados por el tribunal superior del país (Andreu, 2014). Si bien ambas figuras diluyen la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, el aforamiento lo hace de una forma más amplia e injustificada. Estas protecciones generan desconfianza en el ciudadano, que siente que la clase política está blindada con una serie de privilegios que la mantienen impune ante malas prácticas (O'Donnell, 2004). En los sistemas anglosajones como el británico y el estadounidense estas figuras no existen, lo que refuerza el llamado sistema de rendición de cuentas. En consecuencia, la eliminación de estos mecanismos constituye un avance fundamental en la mejora del desempeño de la función pública, al castigar con mayor eficiencia prácticas como la corrupción que destruyen la confianza en el sistema.

Los cambios y renovaciones previas han servido para devolver al ciudadano al centro de la función pública, educarlo en sus deberes democráticos y recuperar su virtud cívica. La combinación del modelo representativo con prácticas deliberativas y de democracia directa aumenta la

Los sistemas electorales se dividen en dos grandes grupos: sistemas de mayoría y de representación proporcional

legitimidad, la igualdad política y la rendición de cuentas. Por todo ello, de forma progresiva se crearían las condiciones necesarias para llevar a cabo la modificación institucional que devuelva la concepción de democracia tal y como la conocíamos antes del desarrollo de la teoría liberal. El culmen de este proyecto supondría la reforma de una de las cámaras legislativas, el Senado, (en sistemas unicamerales implicaría la creación de una nueva cámara) de forma que sus integrantes fueran ciudadanos elegidos por sorteo (Mueller, 2018). Los representantes, miembros de partidos políticos, solo ocuparían la cámara del Congreso y su método de selección basado en el voto periódico se mantendría intacto. En este sistema la iniciativa legislativa le correspondería al Ejecutivo y al Congreso, y necesitaría la aprobación de la cámara de ciudadanos que ejercería como un órgano de supervisión y control político. Los integrantes de esta última se renovarían cada dos años, permitiendo al conjunto de la ciudadanía participar de forma alternativa en el gobierno del Estado. Este procedimiento busca en última instancia combinar la experiencia y pericia del modelo representativo con la legitimidad e igualdad política que proporciona la democracia directa. Para eliminar la connotación negativa que deja la representación y el carácter idealista que puede desprenderse de la democracia directa, este modelo pasará a denominarse democracia dual, por la unificación de las virtudes de cada sistema. La democracia dual crea un puente entre los teóricos de la representación y la participación, en un intento de repensar el sistema actual y hacerlo más atractivo para el ciudadano.

5. Conclusiones

El modelo representativo, forma de gobierno predominante en los Estados contemporáneos, fue planteado en el siglo XVIII por una serie de teóricos políticos que dudaban de la capacidad de decisión del ciudadano y que influenciados por el liberalismo económico, aspiraban a construir un Estado limitado. La visión liberal redujo el gobierno a un ente encargado de garantizar las libertades individuales de los ciudadanos, los cuales fueron despojados de su función pública. Estos autores no dudaron en exponer sus críticas a la democracia y las consecuencias que generaría el gobierno del pueblo. Evitaron la utilización del término “democracia” y emplearon de forma consciente “república”. Al fin y al cabo, la igualdad política y el autogobierno no constituían elementos básicos del modelo que plantearon. Esta confusión terminológica ha permitido que se califique como democracia a una forma de gobierno que, si bien suponía un avance fundamental en la teoría política como garante de las libertades individuales, estaba muy lejos de regirse por los principios democráticos clásicos. A pesar de que el sistema representativo ha triunfado durante siglos, su éxito se debe al hecho de que la población pasó de estar sometida a una monarquía absoluta a ir adquiriendo progresivamente nuevos derechos y libertades con la aplicación de este nuevo sistema. En la segunda mitad del siglo XX el modelo representativo alcanza su máximo esplendor con la progresiva aplicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, una vez que el sistema consolidó dichos derechos y libertades (algunos Estados lo consiguieron a finales del siglo XX, otros entrado ya el siglo XXI) perdió progresivamente su atractivo innovador.

Cuando los ciudadanos han alcanzado el grado máximo de libertad es cuando vuelven a ser conscientes de que no solo pueden autorrealizarse a través de la consecución de sus intereses personales. En este preciso momento histórico surge la necesidad posliberal del ciudadano de realizarse a través de la participación en la toma de decisiones, de volver al centro de la vida política. Por ello, una vez que los ciudadanos ya no están distraídos con la ampliación de sus libertades, co-

Evitaron la utilización del término “democracia” y emplearon de forma consciente “república”

mienzan a cuestionar cada vez más las decisiones de sus representantes. Cuando no se atienden sus demandas y las decisiones políticas afectan de forma negativa a sus vidas, comienza a surgir la desconfianza hacia el sistema y sus representantes. Esta progresiva preocupación estalla de forma definitiva con los nuevos retos que imponen la crisis del 2008, la globalización y las malas prácticas dentro del sistema como la corrupción. La incapacidad de los representantes de dar voz al pueblo, cristaliza esta imagen negativa de la clase política como una élite alejada de la realidad social. De aquí que surjan los primeros movimientos que reclaman una mayor participación del ciudadano, una democracia real que nunca se había llegado a materializar. A su vez, la frustración se ve reflejada en el comportamiento político de muchos ciudadanos que evitan participar, recurren a otras opciones políticas y dan de baja su condición de afiliados.

La solución a esta crisis pasaría por renovar el sistema representativo, eliminar los mecanismos que albergan un reconocido déficit democrático y devolver al ciudadano al centro de la función política. De esta manera, la democracia sería capaz de responder de forma legítima a los desafíos del futuro. El ostracismo al que se ha visto relegado el ciudadano complica en gran medida su incorporación inmediata a la toma de decisiones y es por ello que la formación progresiva de la sociedad se antoja fundamental antes de instaurar un cambio definitivo. En este aspecto, la democracia deliberativa se presenta como una alternativa institucional centrada en reintroducir el debate político, recuperar el interés por los asuntos públicos y organizar los primeros consejos de decisión ciudadana. Instrumentos como las encuestas deliberativas tienen como último fin crear una relación horizontal entre representantes y representados. La igualdad política real actuaría como un antídoto contra la desconfianza y la desafección hacia la clase política y el sistema. El ciudadano solo confiará en el representante cuando lo perciba como otro ciudadano. La igualdad de oportunidades, de ser partícipe en la toma de decisiones, es la principal fuente de legitimidad. Esta propuesta de renovación política e institucional alcanzaría su plenitud con la creación de una cámara de ciudadanos elegidos por sorteo que supervisaría las decisiones de la tradicional cámara de representantes. La democracia dual rescata dos concepciones opuestas del término “democracia”, la representación y el autogobierno, y las une a través de una tercera, la deliberación. En palabras del político estadounidense Alfred Emanuel Smith (1928): “Todos los males de la democracia pueden curarse con más democracia” (p. 22).

Referencias

- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Andreu, J. (13 de abril de 2014). Aforados, la excepción española. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/politica/2014/04/12/actualidad/1397317832_173704.html
- Aristóteles. (1988). *Política*. Madrid: Gredos.
- Bentham, J. (1960). *Fragment on Government*. Oxford: Blackwell.
- Bessette, J. M. (1980). Deliberative democracy: the majoritary principle in republican government. En R. Goldwin, & W. Schambra, *How democratic is the constitution?* Washington: American Enterprise Institute.
- Biezen, I. V., Mair, P., & Poguntke, T. (2012). Going, Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, 51(1), 33-38. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x>

- Bohman, J. (enero-junio de 2016). La madurez de la democracia deliberativa. *Co-herencia*, 13(24), 105-143. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.13.24.5>
- Burke, E. (2009). *Reflections on the Revolution in France*. Nueva York: Oxford.
- Carmona, A. S. (1994). De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas. *Ayer*, (15), 109-133. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/41320060?seq=1>
- Cazorla Martín, Á., Rivera Otero, J. M., y Jaráiz Gulías, E. (2017). La abstención electoral en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: análisis estructural de sus componentes. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (159), 31-50. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.159.31>
- Colomer, J. (julio-septiembre de 1987). Teoría de la democracia en el utilitarismo. En torno al pensamiento político de Jeremy Bentham. *Estudios Políticos*, (57). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26945>
- Comisión Europea. (2017). Ficha temática del semestre europeo: lucha contra las desigualdades. Recuperado de https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_es.pdf
- Comisión Europea. (2017). Special Eurobarometer 470: Corruption. Bruselas.
- Comisión Europea. (2018). Standard Eurobarometer 89 Spring 2018. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea. (6 de marzo de 2020). Brexit. Cronología. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós. Recuperado de <https://cienciapoliticauc.es.files.wordpress.com/2018/07/49298946-la-democracia-y-sus-criticos-robert-dahl.pdf>
- Dahl, R. (diciembre de 2004). La Democracia. Recuperado de https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35028034/Dahl-POstdata.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDahl-POstdata.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=ASIATUSBJ6BAIHX-VQZGL%2F20200415%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_requ
- Dennison, S., Leonard, M., & Zerka, P. (2019). *How to govern a fragmented EU: What Europeans said at the ballot box*. European Council on Foreign Relations. Londres: European Council on Foreign Relations. Recuperado de https://ecfr.eu/archive/page/-/how_to_govern_a_fragmented_eu_what_europeans_said_at_the_ballot_box.pdf
- Dupuis-Déri, F. (2013). *Démocratie. Histoire politique d'un mot aux États-Unis et en France*. Lux.
- Eurostat. (mayo de 2019). Estadísticas sobre pobreza de ingresos. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page/es
- Ferrajoli, L. (2005). La crisis de la democracia en la era de la globalización. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39, 37-67. <https://doi.org/10.30827/acfs.v39i0.1027>
- Finley, M. (1983). *Politics in the Ancient World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.

- Fishkin, J. S. (2018). *Democracy When the People Are Thinking. Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gallagher, M., Lever, M., y Mair, P. (2011). *Representative Government In Modern Europe*. Open University Press.
- Held, D. (2007). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hobbes, T. (1999). *Leviatán*. Madrid.
- Iglesias, M. d. C. (1984). El pensamiento de Montesquieu. Política y ciencia natural. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (35), 233-242. Recuperado de http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_035_12.pdf
- Jorrín, J. G., Barragán, C., Alarcón, N., Brandoli, J., y Valero, Ó. (23 de mayo de 2019). La desigualdad está matando la Unión Europea. *El Confidencial*. Recuperado de https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-05-23/desigualdad-esta-matando-union-europea-elecciones-datos_2017478/
- Jurado, I. (16 de febrero de 2017). Globalización y satisfacción con la democracia. *El Diario*. Recuperado de https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/Globalizacion-satisfaccion-democracia_6_609699036.html
- Krastev, I. (2017). *After Europe*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Larriera, A. M. (2012). La creación del sistema moderno de representación: ¿Una forma de eludir la democracia? Recuperado de <https://www.ancmyp.org.ar/user/FILES/04-Larriera.pdf>
- Leoni, F. (1991). La clase política en Gaetano Mosca. *Revista de Estudios Políticos*, (71), 219-233. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27097.pdf>
- Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Lewis, P., Clarke, S., Barr, C., Holder, J., y Kommenda, N. (20 de noviembre de 2018). Revealed: one in four Europeans vote populist. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/nov/20/revealed-one-in-four-europeans-vote-populist>
- Liddiard, P. (2018). *Are Political Parties in Trouble?* Washington: Wilson Center.
- Locke, J. (1994). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza editorial.
- Mancini, M. (septiembre de 2009). Democracia, ciudadanía y desigualdad social. Una aproximación desde Hobbes, Locke, Tocqueville y Marx. Recuperado de https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/54392993/mancini-revista_margen.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DMancini-revista_margen.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=ASIA-TUSBj6BAEYHGAMNS%2F20200415%2Fus-east-
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mill, J. S. (febrero de 2013). Sobre la libertad. Recuperado de <https://ldeuba.files.wordpress.com/2013/02/libro-stuart-mill-john-sobre-la-libertad.pdf>
- Montesquieu. (2001). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Alianza Editorial.

- Mueller, A. P. (4 de junio de 2018). Olvidemos la democracia electoral y demos una oportunidad a la “demarquía”. *Mises Institute*. Recuperado de <https://mises.org/es/wire/olvidemos-la-democracia-electoral-y-demos-una-oportunidad-la-demarquia>
- Narud, H. M., & Valen, H. (2008). *Coalition Membership and Electoral Performance in Western Europe*. Reikiavik.
- O'Connor, K., Sabato, L. J., & Yanus, A. B. (2012). *American Government. Roots and Reform*. Nueva Jersey: Pearson.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11-31. Recuperado de <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/download/37355/20873>
- Parlamento Europeo. (16 de mayo de 2014). Fórmulas y sistemas electorales. Recuperado de https://www.europarl.europa.eu/spain/es/prensa/communicados_de_prensa/pr-2014/pr-2014-may/dato13.html
- Parlamento Europeo. (marzo de 1997). Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina. Recuperado de https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/2_es.htm
- Pérez, C. (29 de enero de 2016). Bélgica, o cómo sin Gobierno no se vive tan mal. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/politica/2016/01/28/actualidad/1454013532_512285.html
- Pérez, P. J. (2012). ¿Es posible realizar la teoría deliberativa en la vida política? El proyecto de James Fishkin. *Revista Española de Ciencia Política*, 9-30. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37559>
- Pineda, R. (2002). La democracia deliberativa. *Ius et Praxis*, 8(2), 605-637. <https://doi.org/10.4067/s0718-00122002000200020>
- Posner, R. A. (2012). *La crisis de la democracia capitalista*. Madrid: Marcial Pons.
- Reybrouck, D. V. (2017). *Contra las elecciones*. Barcelona: Taurus.
- Rodríguez-Pina, G. (31 de agosto de 2017). Cómo funciona la limitación de mandatos donde ya existe. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/politica/2017/08/30/actualidad/1504094126_368904.html
- Rousseau, J.-J. (1998). *Del contrato social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rueda, S. (abril-junio de 2005). Deliberación representativa. Las encuestas deliberativas: una aproximación desde el republicanismo liberal. *Revista de Estudios Políticos*, (128), 221-253. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45718>
- Schmitt, C. (1997). *El Leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes. Sentido y fracaso de un símbolo político*. Azcapotzalco, Ciudad de México: Amalgama Arte Editorial.
- Smith, A. E. (1928). *Progressive Democracy: Addresses and State Papers*. Nueva York: Harcourt, Brace and Company.
- Solà, R. (julio-agosto de 2019). Auge del populismo de derecha en Europa. ¿Resultado de la crisis o estrategia política? *Tiempo Devorado*, (1), 16-31. Recuperado de https://revistes.uab.cat/tdevorado/article/view/v6-n1_Sola

- Solijonov, A. (2016). Voter Turnout Trends around the World. International Idea. *Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf>
- Tucídides. (1986). *Historia de la guerra del Peloponeso*. Madrid: Ediciones Orbis.
- Valdés-Ugalde, J. L. (28 de diciembre de 2016). Globalización vs. soberanía: gobernanza, guerra o progreso y orden mundial. *Norteamérica*, 10(2), 7-46. <https://doi.org/10.20999/nam.2015.b001>
- Vázquez, L. D. (2010). La democracia deliberativa y la confrontación entre poderes fácticos en una decisión gubernamental: modificación al artículo 77 de la Ley de Propiedad Industrial. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 52(210), 105-131. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2010.210.25976>
- Vergara, J. (2012). Democracia y participación en Jean-Jacques Rousseau. *Revista de filosofía*, 68, 29-52. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-43602012000100004>
- Weber, M. (2017). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wolters Kluwer. (6 de marzo de 2020). Abstencionismo electoral. Recuperado de https://guias-juridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNDYwsTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAozpugDUAAAA=WKE



DOES BREXIT MEAN BREXIT? AVE, BRUSELAS, BREXITURI TE SALUTANT

Does Brexit Mean Brexit? Ave, Brussels, Brexituri te Salutant

José Luis Fernández Cadavid

Tribunal Eclesiástico de Orense

E-mail: jlfernandezca@gmail.com



Autor



Resumen

Una amplia mayoría de ciudadanos de la UE muestra un gran desinterés por los asuntos que conciernen a esta. De hecho, instituciones como la CECA, la CEE, el EURATOM o tratados como el de Maastricht, Ámsterdam, Niza o Lisboa raramente son temas de conversación. Tan solo el proceso de salida del Reino Unido despierta cierta preocupación, ya que se percibe que alguna influencia tendrá sobre nuestras economías. Se habla de Brexit, de *withdrawal agreement*, de *backstop*, etc., aunque sin llegar al fondo de estos conceptos. Desde su creación, la UE no ha parado de avanzar en la construcción de su proyecto de integración. Los gobiernos británicos no parecen haberse identificado del todo con el objetivo último del proceso: la unión política. Así pues, partiendo de una breve historia de la Unión, nos adentraremos en el evento de la Brexit, analizando lo que han supuesto estos cuatro años, tanto para la UE como para el RU, hasta la llegada del “huracán Johnson”, con sus controvertidas y polémicas decisiones.



Abstract

A large majority of EU citizens show a great lack of interest about the issues that concern it. In fact, institutions such as the ECSC, the EEC, the EURATOM or treaties such as Maastricht, Amsterdam, Nice or Lisbon are rarely topics of conversation among them. Only the withdrawal process of United Kingdom from the EU raises some concern among EU citizens, because the perceived influence it will have on our economies. They speak of Brexit, of the “withdrawal agreement”, of “backstop”, etc., but without getting to the heart of these concepts. Since its creation, the EU has not stopped moving forward in the construction of its integration project. The British governments do not seem to have fully identified with the ultimate goal of the process: the political union. Thus, based on a short account of the European project, we will study the Brexit event, analyzing what these four years have meant, both for the EU and for the UK, until the arrival of “hurricane Johnson” with his controversial and disputed decisions.

Acuerdo de salida; *backstop*; Boris Johnson; Brexit; *brexiteers*; declaración política; Jeremy Corbyn; Parlamento de Westminster; Referéndum de 2016; Reino Unido; *remainers*; Theresa May; Unión Europea.



Key words

Withdrawal agreement; backstop; Boris Johnson; Brexit; brexiteers; political declaration; Jeremy Corbyn; Westminster Parliament; 2016 Referendum; United Kingdom; remainers; Theresa May; European Union.

Recibido: 29-09-2019. Aceptado: 23-03-2021



Fechas

1. Introducción

Permítame, lector, comenzar la introducción de este artículo con las palabras de uno de los denominados padres de la Unión Europea, Robert Schuman: “La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan [...] Europa no se construyó y hubo la guerra. Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho” (Unión Europea, 2019). Coherente con tales afirmaciones, inspirado por Monet, Schuman propuso a Alemania, y a los países que quisiesen sumarse al proyecto, el establecer por primera vez una administración conjunta bajo una autoridad supranacional, de algo a la vez tan sencillo y tan complicado como era la producción y distribución del carbón y del acero entre naciones que se habían estado matando hasta hacía tan solo cinco años. Las decisiones que esa Alta Autoridad adoptase tendrían validez jurídica en los países miembros, comenzando por Francia y Alemania. Sabiamente, se disponía que serían establecidas las vías de recurso jurídico necesarias para poder hacer frente a decisiones erróneas o abusivas de dicha Alta Autoridad.

No en vano, el Consejo Europeo celebrado en Milán en 1985 declaró el 9 de mayo, fecha del discurso de Schuman, como el Día de Europa. Jean Monet, que había sido el impulsor y cerebro de todo ello, fue nombrado para el puesto de Alta Autoridad, cuando el 18 de abril de 1951, dicho proyecto se plasmó en el Tratado de París, por el que se creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Podemos decir que, tras este histórico acontecimiento y en germen, se fueron estableciendo las instituciones que hoy gobiernan la UE. La Alta Autoridad con su equipo anunciaba, de alguna manera, la actual Comisión Europea o brazo ejecutivo. Se creó también una Asamblea Comunitaria (posteriormente se llamó Asamblea Parlamentaria Europea) de los seis países miembros, a la que estos enviaban asamblearios nombrados por los parlamentos nacionales, lo que iría transformándose hasta acabar por dar lugar al Parlamento Europeo. Se instituyó un Consejo de Ministros, constituido por ministros de los Seis, precursor del Consejo de la Unión Europea (también se le sigue llamando Consejo de Ministros o Consilium). Señalar, finalmente, la erección de un Tribunal de Justicia de la CECA (llamado de las Comunidades Europeas en 1957 y de la UE a partir de 2009). Todo ello se completaría con la firma de los Tratados de Roma por los que se creaba la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom). Estos son los 3 Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (CE).

De dos maneras fundamentales se puede hacer que un ente físico avance: una, aplicándole una energía de impulso cuando se encuentra parado; dos, retirando los obstáculos que lo frenan cuando está en movimiento. La Unión Europea ha avanzado, en mi opinión, a una velocidad de vértigo. No obstante, las ambiciosas metas propuestas por los fundadores todavía no han sido logradas. Muchos son los obstáculos que deben removerse para llegar a la tan proclamada unidad política con todos los elementos de coordinación e integración que implica. Una de las dificultades de más peso, que no solo ralentizaba, sino que impedía el progreso en esa dirección, era la actitud y muchas de las posiciones defendidas por los representantes del Reino Unido. A más de 60 años de la firma del Tratado de Roma, los hijos de Albión han activado un mecanismo inédito hasta el momento en el seno de la UE que, si bien puede a corto plazo debilitarla, a medio y largo plazo con una buena gestión podría conducirla a los umbrales de la tan pronunciada, y en el fondo ya trabajada, unión política.

El Consejo Europeo celebrado en Milán en 1985 declaró el 9 de mayo, fecha del discurso de Schuman, como el Día de Europa

El 1 de enero de 2021, primer día en el que se consolidó la salida del Reino Unido, se cumplieron sesenta y tres años de la entrada en vigor de los Acuerdos establecidos en el Tratado de Roma, cuya firma fue recordada con solemnidad en el 2017 (a los 60 años). Por ello, creo que merece la pena hacer una síntesis del recorrido llevado a cabo por las instituciones europeas desde su inicio hasta el presente, de forma que observando lo constituido nos sea posible atisbar hacia dónde camina un proceso de construcción política único en la Historia, analizando, a continuación, lo que hasta el momento está suponiendo en sí y en sus consecuencias la Brexit; finalmente, intentaremos extraer, de entre los datos y las reflexiones apuntadas, algunas sintéticas conclusiones.

2. Principales hitos en la formación de la UE con inclusión del Reino Unido

Solo políticos de la altura de miras de un Schumann, un Monet o un Adenauer podían soñar con que a 6 años de la conclusión del enfrentamiento más sangriento de la Historia de la Humanidad se podría llegar a un acuerdo entre los, hasta ayer, encarnizados enemigos para comenzar un proceso de cooperación y desarrollo, cuyos objetivos eran en aquel momento más que utópicos. La capacidad de reconciliación y la visión de futuro de estos hombres de Estado hicieron que el 18 de abril de 1951 comenzara oficialmente esta complicada aventura. En ese día en París, Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos firmaban el Tratado por el que se creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). El 27 de mayo de 1952, también en París, firmarían el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa (CED), la cual, lamentablemente, acabará fracasando unos años más tarde. No obstante, el Tratado de la CECA entrará en vigor el 23 de julio de ese mismo año (expirando en la misma fecha de 2002, a los 50 años), constituyendo una Alta Autoridad en la persona de uno de los padres del proyecto, Jean Monet y una Asamblea Común que será inicialmente presidida por otra de las grandes figuras de aquel entonces, el belga Paul-Henri Spaak.

Los primeros pasos de la nueva organización, como puede fácilmente suponerse, fueron lentos. Ciertamente, lo alcanzado con dicho acuerdo era ya todo un éxito con el que no se podía correr riesgos ni precipitaciones. No obstante, el avance era continuo. En 1954, el 21 de diciembre, el Tribunal de Justicia de la CECA dictaba su primera sentencia. El 25 de marzo de 1957, reunidos en la capital administrativa de Italia, tras varios años de negociaciones, los seis países fundadores de la CECA firmaban los Tratados constitutivos de la CEE y del Euratom. Nacían así los Tratados de Roma, que entrarían en vigor, precisamente, el 1 de enero de 1958. El segundo de los tratados permanece en funcionamiento sin apenas variación y, aunque comparte las mismas instituciones, no ha sido fusionado íntegramente con la UE, manteniendo así una personalidad jurídica propia. El primero, en cambio, sí ha sido modificado varias veces denominándose según la ocasión: Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, actualmente, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009.

Nos encontramos, pues, con tres ambiciosos proyectos comunes de futuro a tan solo 12 años del final de la Segunda Guerra Mundial: la CECA, la CEE y el Euratom. Se decide establecer Bruselas como la sede de la CEE y del Euratom, mientras que la nueva Asamblea Parlamentaria Europea que sustituirá a la Asamblea Común de la CECA quedará establecida, a partir del 19 de marzo de 1958, en Estrasburgo. Será en esta fecha cuando es elegido presidente de la misma

Los primeros pasos de la nueva organización, como puede fácilmente suponerse, fueron lentos

R. Schuman. El 7 de octubre siguiente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sustituto del de la CECA, establece su sede en Luxemburgo.

En el fondo, el hilo conductor que guiaba a los progenitores de tal empresa era preparar el terreno para la unión política a través de la unión económica. De ahí que debamos destacar dos interesantes decisiones acordadas en el seno de la CEE poco tiempo después: 1) la Política Agraria Común (PAC), que impulsaba la libre circulación de los productos agrícolas con medidas proteccionistas para los productores de los Estados miembros a fin de evitar la competencia de otros productos de terceros países (entrará en vigor el 30 de julio de 1962); 2) la Unión Aduanera, que estableció un periodo transitorio para llegar a una eliminación total de los aranceles entre los Estados miembros y fijar uno común hacia los no miembros (lo que sucedió definitivamente el 1 de julio de 1968).

Ya en una fecha tan temprana como fue el 9 de agosto de 1961, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte decidió solicitar su ingreso en la Comunidad Económica Europea. De manera un tanto profética, Charles de Gaulle, por aquella altura presidente de la República Francesa, expresaba el 14 de enero de 1963, sus dudas acerca de la sincera voluntad política del Reino Unido de adherirse a la CEE. Poco después se suspendieron las negociaciones de adhesión con todos los países candidatos. El gobernante francés volvió a manifestar sus dudas sobre los británicos en 1967, cuando el 11 de mayo el Reino Unido, con Irlanda y Dinamarca, solicitaba de nuevo su ingreso. Un poco antes que ellos, Noruega había presentado su petición. Será, precisamente, ese año, 1967, concretamente el 1 de julio, cuando se fusionen los órganos ejecutivos de las Comunidades Europeas, pasando a contar con una única Comisión y un único Consejo.

Las negociaciones con los candidatos a miembros de las CE mencionados más arriba, suspendidas previamente, se retomarán el 30 de junio de 1970. Es importante destacar que el 27 de octubre de este mismo año, fue aprobado el Informe Davignon, con una visión de las relaciones exteriores de las CE más que sugestiva: lograr hablar con una sola voz en cuestiones internacionales de relieve. Tras año y medio de discusiones, el 22 de enero de 1972, Dinamarca, Irlanda, Noruega y el Reino Unido firman los Tratados de Adhesión a las CE. Este último ratificará dicho tratado el 16 de octubre siguiente. Noruega había celebrado un referéndum el 25 de septiembre previo del que salió un resultado negativo. Irlanda (el 10 de mayo) y Dinamarca (el 2 de octubre) celebraron sendos referendos con un resultado positivo. Por ello, el 1 de enero de 1973, las CE quedarán constituidas por nueve países, al incorporarse irlandeses, daneses y británicos.

En este proceso de construcción de un proyecto democrático destaca sobremanera lo sucedido los días 9 y 10 de diciembre de 1974. En París, se encontraban los Jefes de Estado y de Gobierno, estableciendo tres reuniones anuales de los mismos como Consejo Europeo, al tiempo que se decidía permitir, por primera vez, que se celebrasen elecciones directas al Parlamento Europeo. Otras dos fechas relevantes, en relación con los acontecimientos que estamos tratando, son el 9 de abril y el 5 de junio de 1975: 41 años antes del resultado del referéndum de la Brexit, 369 parlamentarios de la Cámara de los Comunes frente a 170 se pronunciaban a favor de la pertenencia del Reino Unido a las CE, en la primera fecha; y, atención al dato, un 67% de sus ciudadanos votaban a favor de su permanencia, en la segunda (podemos decir que los británicos votaron a favor de la *Bremain* de manera apabullante). El 1 de enero de 1977, el Reino Unido asumirá por primera vez la Presidencia del CCE (Consejo de las Comunidades Europeas, más tarde CUE; volverá a ejercer dicho cargo, además, el 1 de julio de 1981, el 1 de julio de 1986, el 1 de julio de 1992, el 1 de enero de 1998 y el 1 de julio de 2005).

El hilo conductor que guiaba a los progenitores de tal empresa era preparar el terreno para la unión política a través de la unión económica

Ese mismo año de 1977, el 28 de julio, España presenta su solicitud de ingreso, cuyas negociaciones se iniciarán el 5 de febrero de 1979. Del 7 al 9 de mayo siguientes, se celebraron las primeras elecciones, por sufragio universal directo, al Parlamento Europeo, cuya sesión inaugural tendrá lugar del 17-20 de julio posteriores, en la ciudad francesa de Estrasburgo, en la que se elegirá como presidente a una mujer: Simone Veil.

Los años 80 del siglo XX se inician con la presidencia de Italia en el CCE y bajo la batuta de la señora Thatcher en las Islas Británicas. No por casualidad, ya en 1980, entre el 27 y el 28 de abril, al Consejo Europeo le va a tocar debatir sobre un tema delicado que dará que hablar: la contribución británica al presupuesto de las CE. Será el 30 de mayo siguiente cuando se alcance un acuerdo de compromiso acerca de este espinoso tema. El año 1981 será el año de “Los Diez”, con la incorporación de la República Helénica el 1 de enero.

El 14 de febrero de 1984, el Parlamento Europeo aprobará el Proyecto de Tratado para la Fundación de la Unión Europea, que había sido presentado por Altiero Spinelli, diputado italiano, el 14 de septiembre del año anterior. En relación al tema británico, no podemos dejar de destacar el Consejo Europeo celebrado en Fontainebleau (25-26 de junio, 1984), en el que se llega a un acuerdo sobre la compensación concedida al Reino Unido a fin de que contribuya menos al presupuesto comunitario.

Las candidaturas de España y Portugal fueron, por fin, aceptadas a finales de marzo de 1985. Se firmó el Acta de adhesión en Madrid y Lisboa, el 12 de junio de ese año. Dos días después, el 14 de junio, otra firma marcaba un nuevo hito relevante: Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos con el Acuerdo de Schengen deciden eliminar los controles fronterizos interiores. Desde el 1 de enero de 1986 se hablará de “Los Doce”, al incorporarse la República de Portugal y el Reino de España a las CE. Ese mismo año, entre el 17 y el 18 de febrero tendrá lugar en Luxemburgo y La Haya la firma del Acta Única Europea, documento que modificará el Tratado de Roma y que entrará en vigor el 1 de julio de 1987.

El final de la década de los 80 e inicios de los 90 trajo consigo las convulsiones en el mundo soviético que todos conocemos y las crueles, al tiempo que, para Europa, vergonzosas, guerras de los Balcanes. En lo que a nuestro tema importa, lo más destacable a corto plazo fue la reunificación alemana (3 de octubre de 1990) y la incorporación de lo que un día fue la República Democrática Alemana, o sea, la parte oriental de Alemania, a las CE, formando parte de la República Federal Alemana. 1992 será, de nuevo, un año clave en la construcción de este macroproyecto europeo. En Maastricht, el 7 de febrero, tendrá lugar la firma del Tratado de la Unión Europea por parte de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Economía de los doce Estados Miembros. Con él, además de la libre circulación de bienes, se daba carta de ciudadanía al libre movimiento de personas, capitales y servicios (impulsado ya desde el Acta Única Europea en 1986), pasándose del Mercado Común al Único.

El Mercado Único Europeo entró en vigor el 1 de enero de 1993. El Reino Unido, el 2 de agosto del mismo año, ratificará el Tratado de la Unión Europea, el cual entrará en vigor el 1 de noviembre siguiente. Nueve años después de la última ampliación, Austria, Finlandia y Suecia ingresan como miembros en la UE (ahora la conformarían un total de 15 naciones soberanas); era el 1 de enero de 1995. Y el 26 de marzo de ese año, el Acuerdo Schengen entraba plenamente en vigor, pasando a formar parte de la legislación fundamental de la UE a partir del Tratado de Ámsterdam en 1999 e integrado en los Tratados de la Unión desde el 1 de diciembre de 2009. No obstante, naciones como el Reino Unido y la República de Irlanda no lo aplican en su con-

Las candidaturas de España y Portugal fueron, por fin, aceptadas a finales de marzo de 1985

junto. De hecho, ambos forman parte del Acuerdo, pero no del espacio Schengen, decidiendo no suprimir los controles fronterizos, aunque participando en la cooperación policial y judicial y, también, en la batalla contra los estupefacientes (Tratado de la UE, 2014, pp. 328-334). De igual modo, cuando en 1999, en el Consejo Europeo de Tampere se decide crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, se añadirá a los tratados un protocolo de excepción tanto para el Reino Unido, como para Irlanda y Dinamarca (Tratado de la UE, 2014, pp. 334-343).

Otro de los años clave en la construcción de la legislación básica europea será 1997. El día 2 de octubre se firmaba en Ámsterdam, por parte de los ministros de Asuntos Exteriores, el tratado del mismo nombre que ya hemos mencionado. Dicho tratado entrará en vigor el 1 de mayo de 1999. Y el 1 de junio de 1998 es creada otra institución fundamental: el Banco Central Europeo (BCE). A finales de ese año, el 31 de diciembre, es firmado y entra en vigor el Tratado de la Zona Euro, por lo que, a partir del 1 de enero de 1999, el euro es implantado de manera oficial en los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal (de nuevo, el Reino Unido se queda fuera, esta vez junto con Dinamarca, haciendo uso de una cláusula de excepción; Tratado de la UE, 2014, pp. 584-588).

Con ello llegamos al Nuevo Milenio. Del 7 al 9 de diciembre de 2000, el Consejo Europeo celebra en Niza un encuentro del que saldrá un acuerdo de suma relevancia para las instituciones europeas: el Tratado de Niza, que será firmado el 26 de febrero de 2001 y ratificado entre este año y el siguiente, entrando en pleno vigor el 1 de febrero de 2003. Este tratado, teniendo en perspectiva la ampliación de la Unión, tuvo por finalidad modificar los tratados vigentes hasta el momento y con ellos la estructura institucional. Antes de esta fecha, no podemos dejar de mencionar la realidad del euro como moneda única oficial en los 11 países que lo habían adoptado, a partir del 28 de febrero de 2002.

2004 va a ser otro año en el que destaquen dos eventos sin precedentes. El primero, el 1 de mayo, cuando pasarán a formar parte de la UE, como miembros de pleno derecho, nada menos que 10 Estados, muchos de los cuales habían formado parte del bloque soviético: Polonia, República Checa, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, la República Eslovaca y Eslovenia. El segundo, el 29 de octubre, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno y los ministros de Asuntos Exteriores de los 25 firmarán un tratado por el que pretendían establecer una Constitución para Europa. Dicho proyecto fue abortado por el voto negativo de los franceses (29 de mayo de 2005) y de los neerlandeses (1 de junio de 2005).

Una nueva ampliación tendrá lugar en 2007, cuando el 1 de enero, Bulgaria y Rumanía se adhieran a la UE. Además, en esta misma fecha, Eslovenia asume oficialmente el euro como su moneda. Ese mismo año (el 13 de diciembre), bajo el empuje principalmente de Alemania, ante el punto muerto creado por la negativa de Francia y los Países Bajos, y como una especie de sustituto de la fracasada Constitución Europea, se firmará el Tratado de Lisboa. Entrará en vigor el 1 de diciembre de 2009 y con él la UE adquirirá oficialmente personalidad jurídica propia, lo que le permitirá firmar tratados internacionales como tal. Previamente, el 1 de enero de 2008, Chipre y Malta habían oficializado el euro como su moneda; Eslovaquia hacía lo propio el 1 de enero de 2009 y Estonia lo hará el 1 de enero de 2011.

En Niza se había proclamado la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pero no pudo ser incorporada al tratado por la oposición del Reino Unido (una versión revisada fue proclamada una segunda vez en Estrasburgo en diciembre de 2007). Aunque se había pensado incorporarla a la "Constitución Europea", ante el fracaso de esta tampoco entró a

Una nueva ampliación tendrá lugar en 2007, cuando el 1 de enero, Bulgaria y Rumanía se adhieran a la UE

formar parte del Tratado de Lisboa. No obstante, una vez que este tratado entró en vigor (el 1 de diciembre de 2009), la Carta se convirtió en legalmente vinculante para todos los Estados miembros, a excepción del Reino Unido y Polonia (Tratado de la UE, 2014, pp. 307-308).

La crisis económico-financiera desatada en el 2007 y cuyas consecuencias se fueron sintiendo de un modo u otro en los diferentes países de la Unión, afectando casi mortalmente a unos pocos y dejando con secuelas no pequeñas al resto, tuvo tan ocupadas a las instituciones comunitarias, comenzando por el Banco Central Europeo, que en el plano de la construcción del proyecto de integración de los 28 no se pudo avanzar demasiado durante varios años. Este tiempo crítico y las consecuencias que todavía permanecen han sido una de las causas, aunque no la más decisiva, que conducirían a los acontecimientos problemáticos que relatamos en el punto siguiente. Fruto de los nefastos índices que la situación financiera de los países de la UE iba arrojando, fue el Pacto Fiscal Europeo de enero de 2012 que implicaba el compromiso de introducir en las constituciones de los Estados miembros (o en otros documentos jurídicos vinculantes de la legislación nacional) una regla de equilibrio presupuestario (teniendo en cuenta las relaciones déficit-PIB y deuda-PIB).

De hecho, el Pacto Fiscal Europeo es la denominación común de lo que se llama oficialmente Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado el 2 de marzo de 2012 y en vigor desde el 1 de enero de 2013 (Tratado de la UE, 2014, pp. 620-634), para todos los Estados miembros a excepción del Reino Unido y la República Checa (los británicos habían pedido que la ciudad de Londres fuese excluida de la regulación de los mercados financieros y de la tasa a las transacciones financieras). Una de las reglas establecidas fue fijar un límite constitucional al déficit para evitar que se gaste más de lo que se recauda e impedir de este modo que la deuda pública aumente, lo que haría insostenible las finanzas públicas a largo plazo. Dicho acuerdo muestra nítidamente el drama al que se había llegado, habiéndose puesto en duda, según la opinión de algunos analistas, la sostenibilidad del euro y la credibilidad en el futuro de la propia UE.

Finalicemos este apartado destacando la fecha del 12 de septiembre de 2012, cuando el entonces presidente de la Comisión Europea, Durão Barroso, en un discurso ante el Parlamento, lanzará la propuesta de convertir a la UE en una federación de Estados-nación (Europa Press, 2012). En este mismo artículo se da noticia de que “Barroso ha dicho que sus ideas no se limitan a la Eurozona sino al conjunto de la UE, pero ha avisado, en una aparente referencia a Reino Unido, que ‘nadie será obligado a sumarse o a quedarse fuera, pero la velocidad no será dictada por el más reticente’”.

3. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: la Brexit

3.1. Introducción

El 23 de junio de 2016 va a quedar grabado durante muchos años en la memoria de todos aquellos ciudadanos del Reino Unido, sobre todo de las naciones de Escocia e Irlanda del Norte (así como de una amplia mayoría de londinenses), que votaron a favor de su permanencia en la UE. Ese día tuvo lugar el referéndum convocado por David Cameron para que los británicos expresasen sus preferencias, después de venir amenazando desde hacía tiempo con ello al resto de miembros de la UE, a fin de cuentas, para situarse en la posición más ventajosa a la hora

El 23 de junio de 2016 va a quedar grabado durante muchos años en la memoria de todos aquellos ciudadanos del Reino Unido, Escocia e Irlanda del Norte

de llevar a cabo las negociaciones sobre el estatuto especial de Gran Bretaña en el seno de la Unión. Claro que “el que con fuego juega termina por quemarse o chamuscarse”. Ganó el “NO” y Cameron que, en opinión de un buen número de analistas, había hecho una gestión más que notable como primer ministro durante los años difíciles de la crisis, tuvo que dimitir. Además, el 48,11% de la sociedad tuvo que aceptar sin paliativos lo que decidió el 51,89%, poniendo de manifiesto que en temas tan delicados como este siempre resulta complicado jugárselo todo a “cara o cruz”, ya que no es un simple ejercicio ordinario de democracia, pues esta te permite cada 4 años, a diferencia de lo votado en la Brexit, cambiar las decisiones, incluso las que tienen mayor trascendencia. En muchos países, habitualmente, los temas que implican cambios sociales de tal magnitud exigen mayorías cualificadas; cuánto más debería haberse exigido en esta cuestión tan trascendental puesto que no podemos olvidar que un 67% de los ciudadanos británicos había votado a favor de la permanencia o *Bremain* en 1974.

El “Nuevo régimen del Reino Unido en la Unión Europea”, que había sido acordado en el Consejo Europeo de febrero de 2016, ya no entrará en vigor ni serán necesarias ulteriores negociaciones, de acuerdo a las máximas autoridades europeas. El tiempo y esfuerzo puestos en ello por la UE han sido completamente en vano. Theresa May, sustituta de Cameron al frente del gabinete de Gobierno, el 29 de marzo de 2017 notificó de manera oficial al Consejo Europeo la voluntad de su país de abandonar la Unión transcurridos 2 años desde esa fecha, activando así el artículo 50 del TUE (Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea, 2019). El Consejo a 27 se reunió en mayo de ese año autorizando la apertura de negociaciones y nombró a la Comisión Europea como negociadora en el proceso de salida del Reino Unido de la Unión. Entre los temas iniciales más candentes a dilucidar se encontraban los derechos de los ciudadanos de ambas partes que residen en una demarcación político-geográfica de la otra, la liquidación financiera por parte de los británicos de sus compromisos con la Unión y la frontera de Irlanda del Norte. Además, destacaba un asunto que resultará de gran interés para algunos de los países restantes, a saber, la reubicación de las agencias situadas en Gran Bretaña: la Agencia Europea de Medicamentos y la Autoridad Bancaria Europea. La primera será trasladada a Ámsterdam y la segunda a París.

La primera ronda de negociaciones entre el intermediario designado por la Comisión Europea, Michel Barnier y el secretario de Estado británico para la Salida de la UE, David Davis (al que sucederán, Dominic Raab y, finalmente, Stephen Barclay), se celebró el 19 de junio de 2017, en Bruselas. No obstante, previo al inicio de las rondas en la capital europea, el Gobierno conservador británico tuvo que ir superando algunos reveses en casa. El primero fue la decisión de la *High Court of Justice* de admitir a trámite y fallar a favor (en noviembre de 2016) de la demanda interpuesta por Gina Miller para que fuesen los parlamentarios los que tuviesen que aprobar legislación al respecto para la activación del artículo 50, y no pudiese hacerlo el Ejecutivo en virtud de ciertos poderes especiales. El Gobierno apeló y de nuevo perdió; la *Supreme Court*, en enero de 2017, ratificó la sentencia previa. Así, el 26 de enero de 2017, el Gobierno introdujo un proyecto de ley de 137 palabras a fin de que May pudiese iniciar el proceso de la Brexit, que salió a favor cómodamente con el voto de los laboristas a los que Corbyn había indicado dar su apoyo. El 1 de febrero se convertía en el *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017* (Elizabeth II, 2017). Con las sentencias del caso Miller, los tribunales retiraban la exclusividad al Gobierno en el manejo de la Brexit, lo que resultó ser, a la postre, la gran pesadilla de este.

Un segundo revés llegó cuando la Cámara Alta votó una enmienda al proyecto de ley propuesto para presentar a Bruselas el 29 de marzo de 2017. Los Lores pedían que se incluyese en el documento la garantía de que los ciudadanos de la UE que vivían en el Reino Unido mantendrían

El tiempo y esfuerzo puestos en ello por la UE han sido completamente en vano

los mismos derechos que poseían antes de la Brexit. En medio del debate en la Cámara Alta, un exministro conservador fue abucheado por sus colegas al afirmar no entender por qué los Lores se centraban en “nothing but the rights of foreigners” (Said-Moorhouse & Mackintosh, 2018), muestra fehaciente de la división de opiniones y de la tensión creada.

En concreto, la enmienda “requires the Government to publish proposals on how to protect EU citizens currently living in Britain — including their residency rights — within three months of triggering the Brexit process as defined by Article 50 of the EU’s Lisbon Treaty” (Reuters, 2018). La primer ministro quería aguardar a que la protección fuese recíproca, o sea, que los 27 garantizaran los mismos derechos para los ciudadanos británicos que viven en la UE. Por ello, su voluntad era que el proyecto se aprobase sin enmienda alguna como sucedió en la Cámara Baja, donde su partido tenía mayoría: “A No 10 spokesman confirmed: “The Prime Minister has made clear her intention that the Bill should be passed unamended”” (Evans, Blanchard, & Bloom, 2018). Además, la enmienda solicitaba que el Parlamento tuviera que votar el acuerdo definitivo sobre la Brexit (Asthana, Mason, & O’Carroll, 2017). Aunque, al final, este primer combate con la Cámara Alta fue ganado por el Gobierno, ello sumado al fallo de la Corte Suprema suponía ya una degustación de los primeros sinsabores de un proceso que no ahorraría en disgustos para los dirigentes británicos, así como para los promotores de la Brexit.

Para poder disponer de una mayoría más amplia en el Parlamento, que le permitiese una cómoda posición de fuerza a la hora de negociar con la UE, la *premier* británica convocó elecciones generales para el 8 de junio de 2017. Dicha apuesta tuvo, desafortunadamente para ella, un resultado inesperado; no solo no alcanzó el objetivo de aumentar el número de diputados, sino que además perdió la mayoría absoluta de la que ya disfrutaba. Con los nuevos números obtenidos, a Mrs. May no le quedaba más remedio que entenderse con los 10 parlamentarios del DUP norirlandés para poder sacar adelante cualquier proyecto, con lo que dicha temeridad de adelanto electoral la dejaba de algún modo hipotecada para las negociaciones (aunque, como luego pudo comprobar, los más enconados enemigos estaban en su propia bancada de atrás). Cabe añadir que, aunque la *premier* perdió la mayoría absoluta, no presentó su dimisión; a pesar de que algunos analistas afirmaron entonces que tenía los días contados, todavía se mantendrá en el puesto dos largos años más (un interesante análisis de estas elecciones puede leerse en: Erlanger & Castle, 2017).

A pesar de todas las reticencias mostradas, Theresa May tuvo que aceptar una enmienda al proyecto de salida de la UE dentro del Parlamento, la cual pedía que el acuerdo final fuese votado por este. La enmienda fue presentada en la Cámara Baja el 13 de diciembre de 2017 siendo aprobada por un corto margen de 5 votos (309 a 304); durante este proceso, 12 diputados conservadores votaron contra su propio Gobierno. Dicha aprobación supuso para este una seria derrota, cuyas amarguras más profundas estaban todavía por llegar en el preciso momento de llevar a cabo la última votación decidida.

3.2. El asunto del *withdrawal agreement* y la *political declaration*

El denominado “acuerdo de retirada” debía reflejar solamente los términos en los cuales el Reino Unido dejaría la Unión Europea, pero sin desarrollar en detalle cómo sería la futura relación entre ambas partes. Básicamente, los puntos más relevantes que lo constituían eran el establecimiento de la deuda que los británicos tendrían que saldar antes de abandonar al resto de países europeos, cuáles serían los derechos y obligaciones que ambas entidades po-

Para poder disponer de una mayoría más amplia en el Parlamento, la premier británica convocó elecciones generales para el 8 de junio de 2017

líticas otorgarían a los ciudadanos (ya residentes) procedentes de la otra y cómo evitar que se volviese a establecer una barrera física entre la República de Irlanda y el territorio de Irlanda del Norte en donde se ubicaría la única frontera terrestre entre la Unión y el Reino Unido. Se establecía, además, un periodo de transición para negociar un tratado de comercio entre las dos entidades y también para que sirviese a las empresas como tiempo de ajuste y adaptación al nuevo régimen jurídico. Con ello, si el acuerdo hubiese sido aprobado antes del 29 de marzo de 2019, fecha en la cual la primer ministro May había fijado como la del “divorcio”, hasta el 31 de diciembre de 2020 no habría apenas cambios sustanciales en las relaciones entre ambas partes.

Con lo anterior, se había estado negociando la llamada “declaración política”, en la cual se diseñaba un marco de relación a largo plazo entre los dos futuros socios. Como tal, era un documento de carácter más breve y más general que el primero y en el que se expresaban una serie de ambiciones que no obligarían al pie de la letra a los firmantes, pero que trazarían un posible camino a seguir para bien de los ciudadanos, tanto británicos como de los otros 27 países.

Ambos documentos fueron firmados entre el Gobierno británico y la Unión Europea en noviembre de 2018. Ejecutado lo dicho, el paso siguiente sería que fuesen aprobados por los miembros del parlamento en Westminster. En la primera votación para ello, que tuvo lugar el 15 de enero de 2019 (tendría que haberse realizado el 11 de diciembre previo, pero ante los pronósticos de fracaso, May decidió el día anterior posponerla), el acuerdo presentado por la *premier* sufrió una desastrosa derrota de 432 votos en contra y 202 a favor (el margen —230— fue el mayor en toda la historia parlamentaria moderna de Gran Bretaña; BBC, 2019e). Las razones por las cuales los parlamentarios rechazaron dicho tratado fueron diferentes en cada uno de los grupos del arco político que conforman la institución y también con divergencias al interior de los mismos.

Para los llamados *brexiteers* de línea dura, el acuerdo perjudicaba los intereses de su país, ya que no devolvería a Londres la soberanía sobre cuestiones fundamentales que actualmente detiene Bruselas; para los unionistas del DUP norirlandés, el problema residía en que si toda la isla de Irlanda habría de permanecer en la Unión Aduanera o bajo ciertas regulaciones del Mercado Común, ellos tendrían un régimen diferente dentro de los territorios que dependen de Londres; los laboristas, además de intentar derribar, por ser el principal partido de oposición, la propuesta procedente de la líder conservadora y de sus correligionarios, se decantaban más porque todo el Reino permaneciera en el marco que acabamos de mencionar para el Ulster; defendían, estos, una *soft Brexit* que, según ellos, no estaría suficientemente garantizada por dicho acuerdo; los liberales, los diputados escoceses del SNP, un buen número de laboristas y algunos *tories* votaron en contra porque querían que se revirtiese la activación del artículo 50 del TUE o que, al menos, el pueblo volviera a manifestarse, una vez que conocía más concretamente en qué se estaba convirtiendo este proceso, en un segundo referéndum.

A Theresa May solo le quedaba volver a Bruselas a intentar conseguir ciertas garantías jurídicas sobre el tema del llamado *backstop* en Irlanda para poder convencer con ellas a buena parte de los diputados de sus propias filas y a los norirlandeses, a fin de obtener una mayoría suficiente para aprobar el acuerdo. Si antes del 29 de marzo de 2019 no se aprobase, quedarían dos opciones: o una salida abrupta, o sea, *without a deal*, o solicitar un retraso en la aplicación del artículo 50 para seguir dialogando.

En otro orden de cosas, el resultado de la primera votación llevó al líder de la oposición Jeremy Corbyn a presentar una moción de censura, que tuvo lugar el 16 de enero de 2019, la cual no

Ambos documentos fueron firmados entre el Gobierno británico y la Unión Europea en noviembre de 2018

salió adelante por tan solo 19 votos (325 contra 306). El 29 de enero siguiente, una enmienda presentada a una moción *in neutral terms* propuesta por el Gobierno, que pedía a este volver a Bruselas a renegociar el tema del *backstop* irlandés, fue aprobada por un margen de 16 votos.

3.3. ¿Qué es el tan manido *backstop* irlandés? (Campbel, 2018)

El tema hace referencia a la ya mencionada frontera dentro de la isla de Irlanda. Se incluyó en el acuerdo de retirada una cláusula a activar (una salvaguarda o un último recurso) para que en caso de que fuese necesario, sea cual sea el resultado final de las negociaciones, pueda mantenerse abierta la frontera entre el Norte, el territorio del Ulster que queda bajo soberanía británica y el Sur, la República de Irlanda. Una primera consecuencia de ello sería que Irlanda del Norte, a diferencia del resto del Reino Unido, tendría que seguir cumpliendo con varias de las regulaciones de la UE en cuestiones como, por ejemplo, los productos alimenticios, lo cual no agradaba en absoluto a los unionistas protestantes británicos.

La primer ministro había asegurado que probablemente no sería necesario activar dicho mecanismo, si todo saliese como estaba previsto. Ahora bien, una vez puesto en marcha, el Reino Unido necesitaría permiso de la UE para desactivarlo, lo cual era inaceptable para los soberanistas de Londres. Para otros, en cambio, sería ir en la línea de lo que preferían fuese el resultado de la Brexit, es decir, que no solo este territorio, sino todas las naciones que componen la Unión, o sea, también Inglaterra, Escocia y Gales siguiesen siendo parte del Mercado Único (si no de todo, sí de manera parcial) o, al menos, de la Unión Aduanera (lo cual ponía de los nervios a los anteriores, ya que suponía que varias estructuras británicas tendrían que seguir bajo las instituciones y la legislación de Bruselas, incluido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sin poder tener capacidad de influir en ellas).

Leyendo las declaraciones entre líneas, se percibía un tira y afloja entre algunas autoridades de la UE y el Gobierno británico

3.4. Nuevas derrotas para el “plan May” y solicitud de retrasar la salida

Leyendo las declaraciones entre líneas, se percibía un tira y afloja, sutil pero continuado, entre algunas autoridades de la UE y el Gobierno británico. Las primeras no deseaban la partida del Reino Unido y el segundo no quería escuchar los que consideraba eran cantos de sirena que le estarían llegando. De hecho, para facilitar una vía de escape, en el supuesto de que el plan no les saliese como habían proyectado (aunque, según parece, los defensores de la Brexit poco o nada habían diseñado para implantarla), el Tribunal de Justicia de la UE reafirmó la posibilidad de que las autoridades de Albión tendrían para revocar la activación del artículo 50 sin previo consentimiento de los demás socios (Tribunal de Justicia de la UE, 2018; BBC, 2018). Fueron ofrecidas también facilidades, como muestras de buena voluntad, a la hora de solicitar una prórroga con respecto a la fecha del 29 de marzo de 2019 como plazo límite, en caso de que fuese necesario posponer el día de salida.

Tras la histórica derrota sufrida por Theresa May, en la primera votación legalmente vinculante de su acuerdo de retirada firmado con la UE, la *premier* sufrió otra no menos relevante en febrero siguiente que puso de manifiesto cuánto de fracturado estaba su propio partido con respecto a este asunto. Aunque el resultado no obligaba jurídicamente al Gobierno de su Majestad, 303 diputados contra 258 dijeron que no respaldaban la estrategia que aquel estaba manteniendo

en el proceso de negociación de salida del Reino Unido del bloque común (Castle, 2019; BBC, 2019). No obstante, el gabinete de Gobierno manifestó que, en contra de lo votado, seguiría con el enfoque que hasta el momento había intentado.

Como parte de ese juego, dada la parálisis del tema en Westminster, la dirigente británica quiso usar la baza de la presión con la idea de que a los diputados les entrase pánico ante la proximidad del vencimiento del plazo y la amenaza de tener que salir de manera abrupta empujase a muchos a apoyar su acuerdo. Sin embargo, para contrarrestar dicha estrategia, los parlamentarios intentaron arrebatar el control del proceso de las manos de May. Estuvieron a punto de lograr su objetivo, aunque finalmente no lo consiguieron por un pírrico margen de 2 votos (314 contra 312; NYT, 2019). Ahora bien, dentro del Parlamento, el hecho de probar a pasar una propuesta una vez no es más que el primer peldaño de una estrategia de sondeo o de intención para luego ir a por todas en un momento posterior.

Estaba, pues, previsto que el RU abandonase la UE el 29 de marzo de 2019, a las 11 p. m., hora de Londres (las 12 p. m., CET). Como todos sabemos, no ha sucedido porque los miembros del Parlamento volvieron a rechazar el acuerdo que May había firmado con la UE. El 12 de marzo, la *premier* presentó de nuevo su proyecto al Parlamento y los elegidos del pueblo lo echaron abajo por un total de 149 votos (391 contra 242), margen que, si bien era menor que el del mes de enero, no hizo sino mostrar claramente que la propuesta distaba demasiado de tener visos de ser aprobada, en especial, por los más recalcitrantes *pro-brexiters* (NYT, 2019). Ante ello, May afirmó que las dos posibilidades que se abrían serían el voto acerca de una salida sin trato alguno (votación a la que ella siempre se opuso bajo la suposición de que suprimir dicha posibilidad —caso de que fuera rechazada— le restaría ventaja en el proceso negociador) o dilatar la misma remitiéndola al futuro: “Mrs. May said MPs will now get a vote on whether the UK should leave the EU without a deal and, if that fails, on whether Brexit should be delayed. She said Tory MPs will get a free vote on a no-deal Brexit” (BBC, 2019c).

Por otra parte, también los defensores de la permanencia del Reino Unido en la UE, que pretendían que el Gobierno convocase un nuevo referéndum para que la población se pronunciara o revocase simplemente por voluntad propia el proceso entero, tenían su propia estrategia. Aunque una mayoría de miembros del Parlamento votaron la activación del artículo 50, sin embargo, los números ya no eran los mismos a la hora de querer de verdad abandonar la UE. Al parecer, ante el electorado debían mostrar un rostro diferente y no dar la impresión de que no deseaban cumplir el mandato popular; de ahí que su enfoque fuese gradual. Una propuesta de referéndum, que permanecía en la mente de muchos pro UE, fue formalmente rechazada pues lo que realmente pretendían era que se pusiese el foco y se aprobase otra que retrasase la fecha de salida. Con ello, frustraban a la *premier* y a los *brexiters* más severos y ganaban tiempo a fin de preparar el terreno para que su objetivo fuese cogiendo cuerpo. Como afirma el New York Times:

The British Parliament on Thursday rejected a measure calling for a second referendum on Brexit, dashing — for now — some activists’ hopes that Britons would reverse themselves and vote to remain in the European Union. The amendment seemed doomed from the beginning, as the notion of a second referendum has never commanded a majority in Parliament. It was dealt a staggering blow earlier in the day, when the biggest campaigners for a public vote urged members of Parliament to vote against the measure, saying that Thursday’s focus should be solely on delaying Brexit [...] The measure failed on a vote of 334 to 85, with more than 200 lawmakers not voting. (NYT, 2019)

*Sin embargo,
para contrarrestar
dicha estrategia,
los parlamentarios
intentaron arrebatar
el control del
proceso de las
manos de May*

Dadas las circunstancias, y aunque alguna otra había sido apabullantemente derrotada (una primera propuesta de retrasar durante tres meses la fecha de salida había sido hecha por el SNP y apoyada por los Liberal Democrats, pero no fue aprobada: “An SNP amendment, backed by the Liberal Democrats and calling for Britain’s departure from the EU on 29 March to be delayed by three months, was defeated by 93 votes to 315 after most Labour MPs abstained”, BBC, 2019), finalmente una votación sobre la petición de una prórroga salió adelante, el 14 de marzo, por una mayoría consistente de 412 votos contra 202. Esto significaba que el 30 de marzo, probablemente, los británicos seguirían todavía perteneciendo a la UE.

Claro que dicha extensión del artículo 50 debía ser, en este caso sí, aprobada por los otros 27, quienes se mostrarían aparentemente un tanto disgustados, pero encantados en el fondo, al ver cómo los propósitos de divorcio se posponían y, quizá, también se debilitaban. Dicha prórroga sería puesta bajo condiciones. La primera, y más importante, que se aprobase el acuerdo firmado. Si esto no tuviera lugar, entonces, la *premier* debería presentar algún otro plan alternativo tal como convocar nuevas elecciones, un segundo referéndum o directamente revocar la activación del artículo 50. Así pues, el Consejo Europeo aprobó la concesión de alargar el plazo de retirada hasta el 22 de mayo (fecha inmediatamente previa a la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, que entraban entonces también en liza como un elemento determinante en lo referente a los tiempos del proceso) y si la ratificación del acuerdo firmado no tenía lugar y no se ponía sobre la mesa un nuevo plan, en principio, el 12 de abril el Reino Unido se iría sin acuerdo alguno:

EU-27 leaders on Thursday (21 March) offered to delay Brexit until 22 May, if British MPs approve Theresa May’s deal next week in parliament. If they don’t, then that delay will be shortened to 12 April [...] But if the deal fails, London has until 12 April to come up with a new strategy. That could entail leaving without a deal, revoking Article 50 and thereby stopping Brexit, or asking for a longer extension — which would require the UK to participate in EU elections in May [...] May in a speech on Wednesday ruled out asking for a longer extension beyond 30 June. (Zalan, 2019)

3.5. El Parlamento intenta tomar el control: votos meramente indicativos y nueva prórroga

Los parlamentarios trataron, una vez más, de cambiar el rumbo o manejar un nuevo enfoque en las negociaciones sobre la Brexit. Para ello presentaron una serie de propuestas que, bien no siendo jurídicamente vinculantes, sí valdrían para presionar al Gobierno y mostrarían cuáles eran las preferencias de los representantes del pueblo:

MPs defeated the PM 329-302 to take control of the agenda tomorrow, and use it to stage the so-called “indicative votes” [...] However, Theresa May has said she could still ignore MPs’ choice and is refusing to give the process a “blank cheque” [...] Indicative votes are a process by which MPs choose their favoured options on Brexit from a multiple-choice list. The idea is to finally work out what Parliament might vote for, and not just what it might vote against. (Bloom, Crerar, Smith, & Bartlett, 2019)

El *speaker* de la Cámara de los Comunes, John Bercow, a quien toca seleccionar las mociones presentadas por los diputados, eligió las siguientes (Bloom et al., 2019; BBC, 2019f): 1) *no deal*; 2) *Common market 2.0*; 3) *Soft Brexit through EFTA and the EEA*; 4) *Customs union*; 5)

Los parlamentarios trataron, una vez más, de cambiar el rumbo o manejar un nuevo enfoque en las negociaciones sobre la Brexit

Labour's plan for a softer Brexit; 6) *Revoke article 50*; 7) *A second EU referendum to 'confirm' any deal*; 8) *'Managed' no deal*. Ninguna de las 8 opciones obtuvo los votos necesarios para salir aprobada.

A pesar de que no entraba en los planes de Theresa May y de los colegas de su partido defensores de una total separación de la UE, los parlamentarios votaron a favor de excluir el partir sin antes haber firmado un acuerdo con el resto de los 27, el 13 de marzo de 2019, con un resultado de 312 a 308. En el fondo, el Gobierno británico quería mantener dicha posibilidad sobre la mesa con la esperanza de que supusiese una amenaza para los burócratas de Bruselas, a fin de que, llegado el momento, les entrase también a ellos el pánico ante la cercanía de un acantilado jurídico de proporciones incontrolables y así obligarles a llegar a un compromiso más beneficioso para las Islas Británicas:

They hemmed her in further on Wednesday by passing a measure opposing any attempt to leave without an agreement. Mrs. May remains in power but is seriously compromised. Many Conservatives backed the anti-no-deal motion, against her wishes, and several members of her cabinet declined to vote against it, leading to speculation she has lost control of her party and the process [...] Prime Minister Theresa May has insisted that the possibility of a no-deal Brexit should remain an option, arguing that to remove it from her negotiating arsenal would deny her leverage in dealing with the European Union. (NYT, 2019)

Todo lo descrito anteriormente estaba sucediendo dentro de la Cámara de los Comunes. Sin embargo, el tema ocupaba y preocupaba a mucha más gente que a los elegidos por el pueblo; sobre todo, tenía en ascuas a este. De hecho, los defensores de la permanencia se movilaron y entre sus iniciativas podemos resaltar la celebración de una multitudinaria manifestación por las calles de Londres a favor de un segundo referéndum, así como la recogida de firmas (casi 6 millones) para forzar al Gobierno a convocarlo o a revocar el artículo 50 unilateralmente. La receptividad de los dirigentes a las mismas, a pesar del atolladero en el que se encontraba el ambiente político nacional, no fue la esperada:

The Government has rejected a petition calling for Brexit to be stopped, which has gathered more than 5.75 million signatures [...] Rejecting the oft-repeated claim that EU withdrawal is the “will of the people”, it calls for the revocation of the Article 50 letter informing the European Council of the UK's intention to leave [...] But in its official response to the petition, the Department for Exiting the EU said: “It remains the Government's firm policy not to revoke Article 50. We will honour the outcome of the 2016 referendum and work to deliver an exit which benefits everyone, whether they voted to Leave or to Remain. (Evening Times, 2019)

Como popularmente se dice, “con el agua hasta el cuello”, y prácticamente agotados los recursos, en un último intento casi desesperado, la *premier* prometió abandonar el cargo (aunque no concretó exactamente cuándo, manifestó que sería “en la siguiente fase de negociación de la Brexit”) si su acuerdo era aprobado (McTague, 2019). Pero, lo peor para ella sucedió y, a pesar de la suculenta promesa para algunos de sus competidores más directos, el plan May volvió a hundirse en la tumultuosa Cámara Baja, como una pesada piedra en las aguas del Támesis que bañan los cimientos de dicha institución.

El 29 de marzo, precisamente la fecha tan de antemano establecida para la partida, el acuerdo sin la declaración política (del acuerdo oficial fue apartada la *Political Declaration*, puesto que el *speaker* de la Cámara Baja había manifestado que no se podía presentar un mismo proyecto

El plan May volvió a hundirse en la tumultuosa Cámara Baja, como una pesada piedra en las aguas del Támesis que bañan los cimientos de dicha institución

por tercera vez en la misma sesión parlamentaria; la eliminación del documento adjunto supon-
dría un teórico cambio sustancial y sería ya posible presentarlo como uno nuevo, apto para ser
votado), fue de nuevo presentado a los honorables parlamentarios que lo volvieron a tumbar,
aunque por un margen menor que las dos veces anteriores (344 contra 286; Boffey, 2019).

4. Un nuevo y frustrado enfoque. Theresa May dimite

Si en los votos de sondeo del 27 de marzo ninguna de las 8 propuestas tuvo éxito, de entre
ellas, el *speaker* John Bercow extrajo 4 para ser de nuevo votadas. Estas fueron las siguien-
tes: 1) Unión Aduanera con la UE (que perdió por tan solo 3 votos); 2) *common market 2.0*
(derrotada por 21 votos); 3) la posibilidad de que la población votara cualquiera que fuese el
acuerdo aprobado antes de su ratificación (batida por 12 votos, no obstante, de las 4 fue la
que más *ayes* recibió); 4) aprobar la supremacía del Parlamento sobre el Gobierno para que
se pueda ampliar el plazo de negociación de la Brexit y, si ello no fuese posible, los diputados
eligiesen entre salir sin acuerdo alguno o revocar el artículo 50 (vencida por un margen de
101 votos; Press Association, 2019).

Comprobado el resultado y el punto muerto subsiguiente, a May le quedaban pocas vías de
salida. Si hasta el momento su principal estrategia había sido llevar las riendas de la negociación
teniendo presentes, sobre todo, las directrices de su propio partido (con unas líneas bajo las
cuales no transigía) e intentando que este no se quebrase, a partir de ahora iba a ensayar el diá-
logo con los líderes de la oposición en búsqueda de una solución consensuada y multipartidista,
con el consiguiente riesgo de fracturar más a los conservadores.

De acuerdo a Jeremy Corbyn, las conversaciones entre los dos equipos negociadores fueron útiles,
pero sin resultados. Al parecer, ambas partes habían mostrado cierta flexibilidad en sus postula-
dos, no obstante, el principal partido de la oposición manifestó que se esperaba un cambio más
significativo en las posiciones de la *premier*. Dichos contactos entre el Gobierno y los negociado-
res del *shadow cabinet* duraron unas 6 semanas y concluyeron sin acuerdo alguno. En realidad,
ninguno de los dos líderes políticos se pudo liberar de la presión de sus propias filas:

[...] he [Corbyn] raised a number of issues with Mrs May, including future customs ar-
rangements, trade agreements and the option of giving the public the final say over the
deal in another referendum. The Labour leader is coming under pressure from senior
colleagues to make a referendum a condition of signing up to any agreement [...] If there
is no agreement between the two leaders, Mrs May said a number of options would be
put to MPs “to determine which course to pursue”. (BBC, 2019d)

Cuando ya no quedaban ideas que aportar, lo único posible a ejecutar era, como reza el dicho
inglés, “kick the can down the road”, o sea, remitir el problema al futuro y esperar que apareciera
una solución. El peligro estaba en que la *road* podía terminarse antes de lo previsto o conducir a
un abismo. Dado que, de las conversaciones con los miembros de la oposición, la primer ministro
no esperaba que el nudo se desatase, ante las consecuencias desastrosas que podría suponer un
divorcio sin acuerdo, escribió al presidente del Consejo Europeo solicitando una nueva prórroga
no más allá del 30 de junio, con la esperanza de hacer pasar previamente el proyecto en West-
minster y así evitar tener que celebrar elecciones al Parlamento Europeo. No obstante:

Mrs. May also conceded in the letter that Britain was preparing to take part in elec-
tions for the European Parliament in May [...] In asking for an extension until June 30,

*El peligro estaba
en que la road
podía terminarse
antes de lo previsto
o conducir a un
abismo*

Mrs. May was bowing to pressure from within her Conservative Party not to be seen as forcing the country into a longer delay. But she was also laying the ground for a more protracted extension by agreeing that Britain was prepared to participate in European elections in May. That was seen in Brussels as a condition for another Brexit postponement. (Mueller, 2019)

En la reunión extraordinaria del Consejo Europeo celebrada a causa de la Brexit el 4 de abril de 2019, los 27 dirigentes de los países miembros de la UE decidieron, con la anuencia del Reino Unido, ofrecer a este una prórroga en la aplicación del artículo 50, hasta el 31 de octubre, a fin de que el acuerdo de retirada pudiese ser ratificado. En cuanto sucediese esto, entraría en vigor el día primero del mes siguiente. Si para la fecha en la que se celebrasen las elecciones al Parlamento Europeo, los británicos todavía no se habían ido, entonces tendrían que celebrarlas. Ahora bien, los 27 advirtieron a estos que la participación que desarrollaran dentro de dicha institución debería ser constructiva y responsable de modo que evitasen obstaculizar o poner en peligro los esfuerzos de la Unión por lograr sus objetivos (Lyons, Sparrow, & Walker, 2019).

En un desesperado intento de evitar las elecciones al Parlamento Europeo y hacer pasar su acuerdo con la UE, Theresa May propuso a los miembros de su propio partido, sobre todo a los *remainers* que votasen a favor del mismo con el compromiso de someterlo, una vez aprobado en Westminster, a un voto popular (ofreciendo también a los laboristas una especie de *customs union* provisional que podría incluso convertirse en definitiva si cambiase el color del Gobierno en unas futuras elecciones generales). La estrategia no solo no funcionó, sino que amenazó con ensanchar todavía más la brecha abierta y sangrante en sus propias filas. Durante un discurso, en un arranque de sinceridad, May afirmó:

I do not believe this is a route that we should take, because I think we should be implementing the result of the first referendum, not asking the British people to vote in a second one, [...] But I recognize the genuine and sincere strength of feeling across the House on this important issue. (Steward, Mason, & Walker, 2019)

Sin novedades en el avance de la cuestión, el Gobierno de su Majestad tuvo que admitir el 7 de mayo que el Reino Unido celebraría elecciones al Parlamento Europeo. De acuerdo a las fechas permitidas para todos los países de la Unión, en Gran Bretaña se llevaron a cabo el 23 de ese mes y supusieron la novena vez que tal evento tuvo lugar en el país. El asunto de la partida de la UE sería tema crucial en la campaña para abordar las mismas.

Del resultado electoral, podemos aportar los siguientes datos objetivos: la participación, que en esta cita con las urnas suele ser francamente baja y decepcionante, subió casi dos puntos porcentuales con respecto a las últimas de hacía 5 años; el partido ganador fue el recién formado Brexit Party (31,6%), seguido de los Liberal Democrats (20,3%), luego el Labour Party (14,1%), el Green Party (12,1%), el Conservative Party (9,1%), el SNP de Escocia (3,6%) y el último que obtuvo representación fue el galés Plaid Cymru (1%) (BBC, 2019h).

Las interpretaciones de las cifras electorales han sido variadas, como es lógico. En mi opinión, se podría hacer la siguiente lectura. Si situamos en el punto de mira la cuestión de la Brexit (sin duda la más importante en la mente del votante para estas elecciones, aunque no la única), como era de esperar y, visto en general, las variaciones con respecto al voto del referéndum habían sido pequeñas, no obstante significativas: el partido decididamente separatista había quedado primero en casi todas las demarcaciones de Inglaterra y Gales, no así en Londres, en donde habían ganado los Lib Dems, ni tampoco en Escocia, territorio del SNP (en Irlanda del

El asunto de la partida de la UE sería tema crucial en la campaña para abordar las mismas

Norte, el Brexit Party no se presentaba). Sumando, por posiciones definidas sobre la Brexit, los partidarios netos de la misma alcanzarían un total de 31,6%, a quienes habría que añadir un 3,3% del UKIP, que no obtuvo representación, resultando 34,9%; haciendo lo propio con los partidarios manifiestos de la *Bremain*, da 37%, a los que habría que añadir un 3,4% del partido *Change UK*, pro-europeo y sin representación, lo que supondría 40,4. A estos últimos habría que sumar los 14,1% de los laboristas, aunque con reservas, lo cual haría un total de 54,5% (decimos con reservas, pues no sabemos el tanto por cien exacto de votantes laboristas que sí son pro Brexit, aunque lo que sí conocemos es que, mes y medio más tarde, el líder del partido lo transformaría en pro referéndum y pro *bremain*; Hinsliff, 2019; Casalicchio & Cooper, 2019). Finalmente, y aun sin una certeza absoluta, pero sí con gran margen para acertar, añadiríamos el 9,1% de los conservadores a los pro Brexit, con un total de 44% (faltarían los resultados de Irlanda del Norte; hagamos notar de nuevo que, ciertamente, algunos votantes de Labour Party son *Leave voters* y algunos, menos sin duda, de los *tories*, son *Remain voters*; resulta interesante leer otra interpretación sobre las elecciones europeas en el RU en Curtice, 2019).

No dudamos de que en nuestras adendas hay un probable margen de error en lo referente al resultado que saldría si se celebrara un segundo referéndum sobre la permanencia o salida del Reino Unido del seno de la Unión, pero lo que sí es claro es que el debate, la desorientación y el impase de esos tres años habían tenido su influencia y, de acuerdo a lo observado en esta cita electoral, sin tener en cuenta otros factores que sin duda habían actuado sobre la misma, la tendencia parecía invertirse claramente con más del 50% a favor de seguir siendo UE, o al menos de celebrar sobre ello una segunda cita electoral, frente a un 44-46% decidido a aislarse del resto de la Unión. A pesar de la contundente victoria conservadora en las elecciones generales que se celebraron en diciembre de 2020, hecho que confirmará que en cada convocatoria los factores que influyen son múltiples y no se puede achacar el resultado a una sola causa, tras las europeas parecía haber consenso sobre el cambio de tendencia en la opinión de la sociedad británica, como manifiesta Polly Toynbee:

Remainers won this European election and they would win a referendum too: why else do leavers resist the minor inconvenience of another ballot with such ferocity? The real “betrayal” of democracy would be any move towards Brexit without popular consent. Every media interviewer should challenge every Tory leadership candidate with the dishonesty of imposing their Brexit on what is now a remain nation. (Toynbee, 2019)

Finalmente, a la *premier* británica no le quedó más remedio que presentar la renuncia al cargo. Lo hizo público el día 24 de mayo, y se haría efectiva el siguiente 7 de junio. A partir de ese momento, comenzó la carrera por la sucesión en el partido conservador, con varios candidatos en liza, por un puesto que suponía el liderazgo de una fuerza política al tiempo que el de una gran nación. Claro que la rosa llevaba una espina, la Brexit, que había supuesto la tumba política ya de dos primeros ministros en tres años (y el asunto no era nuevo) y que podría seguir enterrando a otros en el futuro (BBC, 2019k).

Dos eran los principales aspirantes a la sucesión de May: Jeremy Hunt y Boris Johnson. En realidad, las encuestas daban como claro ganador a uno de ellos: al exalcalde de Londres, como así sucedió. Gracias al sistema particular británico, el 23 de julio, se anunció el ganador, elegido por los miembros del partido conservador, constituyéndose no solo en su principal dirigente sino también en el primer ministro de su Majestad, cuyo mandato oficial de formar Gobierno lo recibiría al día siguiente. En su primer discurso, anunció su decidida voluntad de que el Reino

Finalmente, a la premier británica no le quedó más remedio que presentar la renuncia al cargo

Unido abandonase la UE el 31 de octubre, de ser posible con un acuerdo mejor que el firmado por May, pero de no serlo, también sin acuerdo alguno. Para llevar a cabo su firme propósito, aumentó el número de ministros que pudiesen denominarse defensores acérrimos de la Brexit, de 6 a 12 (además, habían salido del gabinete de Gobierno 17 de los que formaron parte del anterior), colocándolos en puestos clave (The Morning, 2019).

5. *Get the Brexit done*: el “huracán” Johnson

El 28 de agosto de 2019, el Gobierno británico anunció que la Reina, a petición del primer ministro, había aprobado la suspensión del Parlamento durante 5 semanas (iniciaría entre el 9-12 de septiembre y finalizaría el 14 de octubre cuando tendría lugar el discurso de Su Majestad), lo que dejaría a los parlamentarios con muy poco tiempo y con los recursos jurídicos justos para poder evitar una salida del RU de la UE, con o sin un acuerdo (Elgot & Steward, 2019).

Por aquel entonces, no había unanimidad entre los analistas acerca de si el primer ministro pretendía alcanzar un trato o si lo que deseaba era una salida abrupta. Tampoco la había sobre si sería capaz de derrotar a los miembros del Parlamento que, como puede suponerse, se habían puesto furiosos con dicha medida. Y tampoco se tenía la certeza de si los medios legales y los tiempos establecidos serían suficientes para permitir a estos bloquear los objetivos de Johnson (según algunos, las decisiones de Johnson debían entenderse desde la pura estrategia del negociador; Muthoo, 2019).

Al retornar del receso vacacional, cuando los Comunes volvieron a reunirse (el 3 de septiembre), iniciaron los trámites legislativos oportunos para frenar al primer ministro. En esa jornada, en una votación en la que 21 miembros del grupo conservador votaron en contra de su Gobierno (y fueron expulsados por ello del partido), el Parlamento tomó el control del orden del día y aprobó debatir y votar una propuesta de ley para solicitar un nuevo retraso de la salida hasta el 31 de enero de 2020, si llegado el 19 de octubre de 2019 no se había firmado un acuerdo, y asegurar la exclusión de un *no-deal*, (*Hilary Benn's European Union (Withdrawal) Bill*). Con 328 votos a favor y 301 en contra, Boris Johnson sufrió su primera derrota en la Cámara Baja. Al día siguiente, en la segunda lectura del proyecto, volvieron a ganar los propulsores del mismo (329 a 300) y de igual manera sucedió en la tercera y definitiva (327 a 299). La propuesta fue remitida a la Cámara Alta, en donde los Lores del partido conservador habían prometido una encarnizada batalla. No obstante, fue también aprobada por los *peers* el 6 de septiembre de 2019. Con lo que, solo faltaba la sanción por su Majestad para que se convirtiese en ley, la cual llegaría el día 9 siguiente.

Ante tal resultado, el *premier* propuso celebrar elecciones anticipadas el día 15 de octubre de 2019, a tan solo dos semanas de la fecha establecida para salir de la UE. Con ello, y con unas encuestas que le favorecían, podría dejar correr el tiempo y, por defecto que, al llegar el día indicado, el Reino Unido tuviese que salir abruptamente de la UE. Para poder realizar dicha convocatoria, de acuerdo a la *Fixed-term Parliaments Act 2011*, tendría que ser aprobada su propuesta por una mayoría de dos tercios. El mismo 4 de septiembre, volvió Johnson a saborear las amarguras de la Brexit al obtener tan solo 298 apoyos de los parlamentarios, del todo insuficientes para llevar a cabo su propósito (Steward, Elgot, & Walker, 2019). Y de igual manera le sucedió, cuando repitió el intento cinco días más tarde, el 9 de septiembre, al recibir su propuesta, tan solo, 293 votos.

La oposición y los miembros rebeldes de su propio partido afirmaron entonces estar de acuerdo en acudir de nuevo a las urnas, pero evitando la estratagema de Boris de servirse de dicha con-

El premier propuso celebrar elecciones anticipadas el día 15 de octubre de 2019, a tan solo dos semanas de la fecha establecida para salir de la UE

vocatoria para provocar un *no-deal Brexit*. La cuestión previa a dilucidar era asegurarse que la *Benn's Bill*, convertida ya en ley, iba a ser observada por el Gobierno y que el primer ministro, conforme a dicha legislación, en octubre acudiría a Bruselas para pedir una nueva prórroga del Artículo 50 (ante lo cual había afirmado que prefería verse “muerto en una cuneta”), si no era capaz de cerrar un acuerdo y este fuese aprobado por el Parlamento antes del 19 de ese mes (BBC, 2019b). Entonces, sí se podría llamar a la población a votar y que fuesen los ciudadanos los que decidieran.

Finalmente, la Corte Suprema del Reino Unido anuló la decisión de Johnson de solicitar a la Reina la suspensión del Parlamento entre el 10 de septiembre y el 15 de octubre y la dejó sin efectos. Los representantes del pueblo volvieron a su escaño el 25 de septiembre (BBC, 2019i).

Las negociaciones entre el Gobierno británico y Bruselas culminaron el 17 de octubre con un nuevo pacto (Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea, 2019). En realidad, este no cambia mucho con respecto al acordado por Theresa May y se acerca más a una de las primeras propuestas hechas por la UE. La diferencia radica en el tema de la frontera irlandesa. Se indica que existirá una “frontera legal” entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte, pero en la práctica, los controles se realizarán en los puertos de entrada de esta última, fijándose así realmente las aduanas en el mar que separa Gran Bretaña de la isla de Irlanda. En tema de bienes y productos, no así en servicios, Irlanda del Norte seguirá bajo las normas europeas, al tiempo que continuaría formando parte de la Unión Aduanera del Reino Unido. Cuatro años después de que este protocolo haya entrado en vigor, lo cual sucederá una vez transcurrido el periodo fijado de transición (hasta diciembre de 2020, aunque prorrogable, durante el cual seguirán rigiendo las normas de la UE en todo el RU), la Asamblea norirlandesa tendrá derecho a decidir si este mecanismo continúa o se cambia (BBC, 2019g).

Aunque el *premier* había pensado someter a votación su acuerdo en una sesión de sábado, el 19 de octubre, lo que sucedió ese día fue que los parlamentarios aprobaron una enmienda para posponer dicho voto hasta que no fuese ratificada una legislación para promulgarlo (Enmienda Letwin, 322 votos contra 306). Todo ello obligó a Johnson a pedir, en esa misma jornada, una nueva prórroga hasta el 31 de enero de 2020. Una vez más, la mayoría del Parlamento intentaba evitar la denominada *hard Brexit*.

Con su particular estilo de hacer las cosas, el primer ministro envió una carta de solicitud de nueva prórroga, como estaba obligado por ley, pero sin su firma y una segunda misiva, esta sí firmada, en la que expresaba su disconformidad con la decisión. El 29 de octubre, el Consejo Europeo aceptaba prolongar el plazo de la Brexit.

Llegados a este punto, por fin, fueron convocadas elecciones anticipadas para el 12 de diciembre siguiente en el RU. El partido conservador ganó las mismas por una amplia mayoría de 80 diputados lo que permitió a Boris Johnson llevar a cabo su proyecto (BBC, 2019j). Se aprobó definitivamente el plan acordado con la UE el 9 de enero de 2020, con 330 votos a favor y 231 en contra (Betz, 2020), en el Parlamento de Westminster (el Parlamento Europeo lo haría el 29 y el Consejo Europeo adoptaría la Decisión, por la que se celebraba el Acuerdo de retirada, el 30; Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea, 2019), y el 31 de ese mes, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, tras cuarenta y siete años, dejaba de ser oficialmente miembro de la UE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, aunque se abría un periodo de 11 meses de transición en el que seguiría en el mercado común, sujeto a la regulación europea, sin participar en sus instituciones.

Las negociaciones entre el Gobierno británico y Bruselas culminaron el 17 de octubre con un nuevo pacto

Tal y como Paul Blomfield, del Partido Laborista, afirmó: “Leaving the EU doesn’t mean that we will have got Brexit done” (Betz, 2020). En realidad, a partir de esa fecha comenzó la siguiente fase de negociaciones para fijar los términos de un acuerdo que gobernaría las relaciones entre ambas orillas del Canal de la Mancha. Según los expertos, once meses eran un periodo de tiempo demasiado breve para cerrar un pacto tan amplio y complejo. Además del tema de los intercambios comerciales, era necesario concretar lo referente a otros tales como la seguridad, el flujo de información, la aplicación de la ley, los protocolos de aviación, el acceso a los campos pesqueros, los suministros de gas y energía eléctrica, las licencias y la regulación de las medicinas, etc. (BBC, 2020).

Por si la tarea no fuese bastante difícil, a todo ello vino a sumarse la crisis provocada por la pandemia del coronavirus a partir de los meses de febrero y, sobre todo, de marzo. A la primera reunión de los negociadores, entre el 2 y el 5 de marzo de 2020 en Bruselas, siguió un parón de seis semanas. Las dos siguientes tuvieron lugar entre el 20 y el 24 de abril y el 11 y 15 de mayo, respectivamente, por videoconferencia y tal y como podemos leer en Euronews, no fueron particularmente fructíferas:

At the end of the second round of talks which took place by video links in April, the EU’s chief negotiator Michel Barnier expressed frustration at the lack of progress [...] Barnier used similar language at the end of the third round [...] of discussions in mid-May, accusing the UK in a statement [...] of a lack of ambition. His British counterpart David Frost agreed that little progress had been made, accusing the EU in his statement [...] of adopting an ideological approach. (Sandford, 2020)

En realidad, hay que añadir que los principales actores de este, llamémoslo sainete, se han visto afectados, en mayor o menor medida, en su salud por el virus COVID-19, tanto Barnier, como Frost e, incluso más gravemente, Boris Johnson. La reunión de la primera semana de junio (entre el 2 y el 5) no supuso avance significativo alguno. El negociador de la UE subió el tono de sus acusaciones afirmando que los británicos estaban dejando de cumplir lo firmado en el pacto y en concreto en la revisada *Political Declaration* (Etxebarria, 2020). Si no se llegaba a un acuerdo, habría que decidir prolongar el periodo transitorio (se permitía una prórroga de dos años más) a fines del mes de junio, aunque los gobernantes del RU ya habían promulgado legislación para evitar dicho escenario y eso a pesar de la imposibilidad de saber con certeza cuáles serían las consecuencias socioeconómicas reales de la presente pandemia.

6. Conclusiones

Así pues, el 31 de enero de 2020 supuso no el final, sino el comienzo de un camino que se presentaba hartamente sinuoso. Resultaba, entonces, complicado prever cuál sería la conclusión de las negociaciones entre ambas partes, lo que no dejaba de aumentar la no pequeña dosis de incertidumbre ya creada por lo vivido hasta el momento con la Brexit. De hecho, lo que para algunos decididos partidarios de la misma parecía iba a ser un paseo triunfal en el que la superior capacidad de negociar y la voluntad de poder que siempre han mostrado los hijos de Albión se impondría a la burocracia de Bruselas se ha topado con que aquí se tienen en cuenta y se respetan los reglamentos y los tratados en vigor, que no han resultado tan fácilmente esquivables o doblegables como los primeros creían. Por lo que, las posibilidades que en aquellos momentos se abrían eran varias y ninguna acababa de imponerse sobre las otras.

A todo ello vino a sumarse la crisis provocada por la pandemia del coronavirus a partir de los meses de febrero y, sobre todo, de marzo

Si, al principio, el tono de los gobernantes británicos apuntaba a que estaban dispuestos a irse con o sin acuerdo, haciendo de ello gala como si al marcharse dejasen en precariedad al resto, tras estos cuatro años, ello ya no aparecía tan claro (aunque el *outsider* de Boris Johnson hubiese vuelto al tono inicial). Todo parecía apuntar a que la denominada *hard Brexit* de la primera fase no pasaría a los libros de historia. Si, tras la clamorosa derrota de los conservadores en las elecciones de junio de 2017, dicha opción había quedado maltrecha, habiendo recibido otro golpe, y no de pequeño calado, en las elecciones locales y en las europeas en la primavera de 2019, a pesar de la contundente victoria de Johnson en las últimas generales, que podría darle un nuevo impulso, siguió siendo una alternativa que provocaba demasiado temor y rechazo en amplios sectores de la política y de la sociedad.

Volviendo la vista atrás, la impresión que se desprende de los desesperados y sinceros intentos de Theresa May por hacer pasar el acuerdo firmado con la UE, a pesar de no considerarlo como “el mejor”, es de que la opción de irse de manera abrupta no suponía un beneficio para el RU. Si el gabinete de Gobierno, que detenía la información y los datos más fiables acerca de lo que podría pasar (siempre sin una total certeza), había mostrado de manera tan intensa un justificado recelo a las consecuencias que podían acontecer si se producía la ruptura sin un marco jurídico establecido, probablemente suponía una previsión de un futuro nada halagüeño para su país. Las últimas concesiones de May, yendo incluso contra ciertos principios que ella misma había propuesto como infranqueables, y su aferrarse al cargo también podrían indicar el miedo a que a este accediese una figura, entre visionaria e irresponsable, que pudiese ser víctima de sus propias palabras y arrastrase a los británicos a una posición internacional asentada sobre un pantano jurídico de arenas demasiado inestables.

Con la esperanza de que lo peor no sucediese, todo apuntaba a que una *soft Brexit*, en la segunda fase, iba ganando terreno. Claro que, analizada en profundidad, su éxito tampoco estaba del todo garantizado. A su favor, se situaba el hecho de que no se quería una partida abrupta, sin acuerdo, que rompiese todos los vínculos con el continente. Por contra, tal y como estaban las instituciones europeas y ante la terca voluntad de los más puros defensores de la Brexit, no sería fácil diseñar una fórmula que conciliase ambas posturas. Permanecer en el Mercado Único, fuese en la modalidad sucedánea que fuere, conllevaba lo que fue la razón, según los expertos, que motivó que los británicos por un margen, exactamente, de 3,78 puntos votasen a favor de salir. Es decir, que, si se aceptaba la libre circulación de mercancías, servicios y capitales, también había que aceptar la de personas. Esto último, en palabras de May, era la competencia que querían recuperar, o sea, que el control exclusivo de las fronteras para decidir quién entraría en la isla lo debía tener Londres.

La siguiente posibilidad era la Unión Aduanera, según la cual el vínculo con la UE sería menor, facilitando el estar en un grupo de países sin barreras arancelarias hacia el interior, pero sí con unas comunes hacia el exterior. Las mismas no se decidirían en el Reino Unido sino en Bruselas, con lo cual los británicos tendrían que estar sometidos a las reglas europeas sin tener voz ni voto en el proceso de regulación (al menos, como hasta ahora). Más aún, todo ello limitaría la capacidad de negociar futuros tratados comerciales entre la isla y otros terceros países. No parecía que fuese una opción fácilmente digerible, de nuevo, por los soberanistas que, precisamente, prometieron “retomar el control”.

Claro que, a partir de aquí, las opciones se reducían, especialmente si se piensa lo que, con meridiana nitidez, expresaba Mueller en el New York Times: “Europe is Britain’s most important export market and its biggest source of foreign investment, while membership in the bloc

Todo parecía apuntar a que la denominada hard Brexit de la primera fase no pasaría a los libros de historia

has helped London cement its position as a global finance center” (Mueller, 2020). Para seguir manteniendo dichas ventajas, el acuerdo final no era algo baladí, sino lo que iba a marcar el futuro económico de los ciudadanos, sobre todo del RU, en los próximos años.

Una de las mayores dificultades que, en esta fase, se levantaron parecía ser la constatación de que ambas partes albergaban horizontes muy divergentes en cuanto a la concepción de la fortaleza de los mutuos lazos: “Officials in Brussels were reportedly taken aback by the stance of Boris Johnson’s government — which is seeking a far more distant, independent relationship with the EU than the one sought under the previous UK prime minister, Theresa May” (Sandford, 2020). De hecho, “Britain is seeking a narrower free trade deal similar to those the EU has done with countries such as Canada. Brussels stresses it has always been clear that de UK’s geographical proximity to the EU, and degree of economic integration with Europe, mean the same rules cannot apply” (Sandford, 2020).

Así las cosas, si un acuerdo no era firmado y entraba en vigor antes del 31 de diciembre de 2020, la opción tan temida y manida del *no-deal* volvía a plantarse sobre la mesa, a pesar de que las consecuencias de la misma eran vistas por una amplia mayoría como nada deseables para ambas partes. Para el Reino Unido, el dilema estaba en cerrar un acuerdo con la UE que le obligase a seguir teniendo en cuenta los estándares de calidad que en esta rigen o alejarse un tanto de ellos y ceñirse más de cerca a la regulación imperante, mediante otro acuerdo, en los Estados Unidos de Norteamérica.

Si no se cerrase un trato o este afectara gravemente a las condiciones socioeconómicas de los británicos en el futuro inmediato, las consecuencias políticas no serían de pequeño calado. Entre estas, nos atrevemos a señalar: 1) podría romperse la unión de las cuatro naciones que componen el Reino Unido. De hecho, el Partido Nacional Escocés (SNP, siglas en inglés) ganó 48 de los 59 escaños en las elecciones generales, lo cual significa una más que amplia mayoría. En la misma cita electoral, en Irlanda del Norte fueron elegidos para el Parlamento de Londres más diputados nacionalistas que *pro-British unionists* (Sandford, 2020; BBC, 2019a). Si Escocia se independiza e Irlanda del Norte se une a la República de Irlanda, el país se vería reducido a una merma Inglaterra más Gales; 2) podría perder el empuje mundial que ahora ejerce a través de las instituciones europeas y verse equiparado a una mera copia de “Singapur” en Occidente con el riesgo de que se erijan en su contra nuevos competidores; 3) incluso con sus socios prioritarios de Estados Unidos, la pertenencia a la UE les ha valido como ventaja (que podrían perder) a la hora de los intercambios y no siendo una pequeña isla frente a un gigante cuyas simpatías y lazos, con el paso del tiempo, podrían debilitarse o extinguirse ante la premura de otras urgencias.

Quizá se pueda afirmar que hacía largo tiempo que no se veía al trasatlántico del noroeste navegar con el rumbo tan a la deriva. Buena prueba de ello son las múltiples contradicciones en las que la ya ex *premier* británica ha ido incurriendo a lo largo de sus tres años de mandato, afirmando tajantemente una posición y viéndose obligada, en un momento posterior no muy lejano, a proponer la contraria. Citemos algunos ejemplos en los que tuvo que desdecirse o en los que las circunstancias la obligaron a ejecutar lo contrario a lo previamente prometido: 1) la salida el 29; 2) mejor *no deal* que un mal trato; 3) no hacer votar la exclusión del *no deal* para mantener la presión en la negociación; 4) no querer pedir la prórroga primera hasta el 22 de mayo; 5) no querer pedir la prórroga segunda hasta el 31 de octubre; 6) oponerse a la celebración de elecciones al Parlamento Europeo; 7) cerrarse a la posibilidad de que el RU permaneciese en una unión aduanera con la UE; 8) negarse a proponer un segundo referendo popular.

Más aún, todo ello limitaría la capacidad de negociar futuros tratados comerciales entre la isla y otros terceros países

Para el que no haya comprendido: 1) el 30 de marzo el RU siguió siendo parte de la UE; 2) no solo no se habían ido sin un acuerdo, sino que al parecer el firmado por May era considerado por una amplia mayoría de diputados como “muy malo”; 3) los miembros del Parlamento terminaron por poner encima de la mesa el asunto de la votación sobre el *no deal* y ganaron los que querían que se excluyese tal posibilidad; 4) se vieron obligados a pedir prórroga y retrasar la supuesta marcha hasta el 22 de mayo; 5) de nuevo, ante la amenaza de lo que se les venía encima, tuvieron que solicitar posponer la salida hasta el 31 de octubre; 6) han celebrado las elecciones al Parlamento Europeo; 7) May había propuesto, en uno de sus últimos intentos desesperados por ganar los apoyos de la oposición, la posibilidad de incluir en el acuerdo el formar parte de la *customs union on goods*; 8) *and last but not least*, ya lo más inesperado, que quien lo había desechado como algo inimaginable, o sea, Theresa May, se obligaría a convocar un referéndum sobre el nuevo acuerdo, lo cual vendría a ser una de sus últimas propuestas estrella. Visto lo visto, resultaba cuando menos irónico, cuando más cínico, que se pudiese todavía mantener que la celebración de otro referéndum o la revocación unilateral de la activación del artículo 50 del TUE supondrían minar la credibilidad de la democracia y la política británicas, como en tantas ocasiones se afirmó:

[...] the Department for Exiting the EU said [...] “Revoking Article 50, and thereby remaining in the European Union, would undermine both our democracy and the trust that millions of voters have placed in Government” [...] “As the Prime Minister has said, failing to deliver Brexit would cause ‘potentially irreparable damage to public trust’, and it is imperative that people can trust their Government to respect their votes and deliver the best outcome for them”. (Evening Times, 2019)

Las discusiones sobre la Brexit han absorbido un tiempo muy valioso que no puede haber sido en vano

Desafortunadamente, el debate ha girado demasiado tiempo sobre el Reino Unido, sobre sus ventajas e inconvenientes al irse o al quedarse, olvidando que en la otra ribera existían naciones que empezaban a discurrir por la senda de la desaceleración económica y otras cuyo paro todavía alcanzaba dígitos intolerables, viéndose todo ello agravado por una crisis socioeconómica de incalculable hondura generada por la actual pandemia. Las discusiones sobre la Brexit han absorbido un tiempo muy valioso que no puede haber sido en vano. Esta crisis no es solo para la nación del otro lado del Canal de la Mancha; también la economía, las finanzas, el comercio y otras dimensiones de la calidad de vida de los ciudadanos de la UE se han visto (y todavía se verán más) afectadas. Una primera enseñanza que nos puede venir bien a los demás países, al observar la turbulencia política que la veleidad de la Brexit supuso entre los dirigentes y la sociedad británicos, sería la de bloquear o al menos hacer mucho menos atractivo cualquier otro deseo secesionista, el cual nos vuelva a preocupar, ocupar y hacer perder el tiempo.

El 13 de diciembre de 2017, en su discurso del estado de la Unión, Junker expuso sus ideas para el futuro de Europa. Cinco escenarios se dibujaban como posibles caminos a seguir por la Unión en el libro blanco del ya expresidente de la Comisión Europea: 1) *statu quo*; 2) reducir la UE a un simple mercado único; 3) que los Estados decidan si quieren más integración y en qué áreas; 4) permitir que la UE avance solo en aquellos terrenos en los que se perciba como un valor añadido; 5) que la UE llegue a ser un bloque totalmente integrado, compartiendo todas las competencias necesarias para ello. En ese mismo discurso, Junker recalca que era necesario avanzar en una mayor integración económica y financiera, logrando que para el 2025 todos los miembros de la UE fuesen parte de la Eurozona y el espacio Schengen.

Puesto que al final, aunque *soft*, “*Brexit meant Brexit*”, nos quedaremos con la duda de si el RU estaría en disposición de cumplir los indicados requisitos. De todos modos, la respuesta

a todo lo sucedido con la Brexit hay que ir a buscarla en las décadas pasadas. De hecho, el prolongado pulso entre las islas y el continente pone de manifiesto la existencia de dos modelos de organización política diversa, que en puntos básicos llega a ser contrapuesta: “el de economía dirigida y multilateralista de Francia y Alemania, y el más liberal y soberanista de Reino Unido” (Lacalle, 2017).

No es de ayer la crítica que Gobiernos, tanto conservadores como laboristas, han hecho de las políticas de despilfarro de la UE, así como de su intervencionismo en los asuntos de los Estados miembros y su excesiva regulación en todo tipo de áreas, comenzando por el comercio y la economía, que puede llegar a ralentizar los intercambios e incluso a asfixiar a pequeñas y medianas empresas. Nunca han ocultado los dirigentes británicos su opinión contraria en temas como la emigración, la política de refugiados o de seguridad.

En el 2019, se estrenó una nueva comisión, con un Parlamento Europeo renovado. A estos, con la batuta del Consejo Europeo y la autoridad del Consejo de Ministros, les debería urgir no desaprovechar la crisis provocada por la Brexit y convertirla en una oportunidad, más ahora tras las cifras de hundimiento del PIB y de desempleo que surgen a causa de la COVID-19. No obstante, las críticas que han llegado de continuo desde el noroeste europeo tal vez no estén faltas de toda razón, por lo que puede que haya que empezar a ser más eficientes y menos burocráticos, más promotores de la libertad y la iniciativa individual y menos reguladores, más impulsores del crecimiento y menos amigos de cargas impositivas fiscales, tanto a empresas como a familias (Lacalle, 2017).

Al parecer, de las negociaciones se desprendió que el deseo del *premier* parecía ser apartarse de los estándares laborales del continente, así como de las normas que regulan el medio ambiente o la seguridad en los productos. Claro que cuanto más se alejen las legislaciones tanto más complicado será el acceso de los británicos al mercado común europeo, lo cual puede poner en riesgo miles de puestos de trabajo en el RU que dependen del consumo de los clientes europeos (Mueller, 2020). Y a todo esto habría que añadir, como ya fue indicado, las nefastas consecuencias socioeconómicas que se esperan aparezcan tras la crisis del COVID-19. Aunque algunos entendidos afirman que los más rígidos defensores de la Brexit cuentan compensar los efectos económicos de esta con un acuerdo de libre comercio con USA y las secuelas políticas achacando los malos datos a la pandemia (DW, 2020).

Estando ya este artículo cerrado, entregado y en proceso de revisión por pares, tuvimos noticia de que, justo a pocos días de expirar el plazo, el 24 de diciembre de 2020, la UE y el Reino Unido alcanzaron un acuerdo que finalizaba el proceso de la Brexit, al menos en el plano jurídico inicial, ya que todavía queda su transformación en ley a través de ambos parlamentos (Unión Europea, 2020). Quizá porque lo contrario podría tener consecuencias nada deseables, el pacto alcanzado es, indudablemente, una magnífica noticia para ambas partes.

No cabe ahora entrar a analizar este acuerdo, por lo que añadamos, tan solo, que los efectos, que siempre dependen de variados factores, los podremos evaluar en el medio-largo plazo (sus aspectos más relevantes, pueden verse en: European Commission, 2020). Sea como fuere, confío en que, con sus decisiones, los británicos no hayan convertido en verdad el título parafraseado de este artículo, a imagen y semejanza de lo acontecido en cierto espectáculo romano a los criminales destinados a luchar en una campaña naval ante el emperador Claudio, los cuales antes de batirse a muerte saludaban, “orgullosos”, a la máxima autoridad romana con estas palabras: “Ave, Caesar, morituri te salutant” (“Salve César, los que van a morir te saludan”).

En el 2019, se estrenó una nueva comisión, con un Parlamento Europeo renovado

Referencias

- Asthana, A., Mason, R., & O'Carroll, L. (2017). Parliament passes Brexit bill and opens way to triggering article 50. *The Guardian*. Recuperado el 19 de enero de 2018 de <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/13/Brexit-vote-article-50-eu-citizens-rights-lords-mps>
- BBC. (2019a). Boris Johnson gana las elecciones y da un nuevo impulso al independentismo en Escocia (y qué puede suceder en Irlanda del Norte). *BBC News*. Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50782452>
- BBC. (2020). Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU. *BBC News*. Recuperado el 12 de junio de 2020 de <https://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>
- BBC. (2019b). Brexit: Boris Johnson's second attempt to trigger election fails. *BBC News*. Recuperado el 10 de septiembre de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49630094>
- BBC. (2019c). Brexit: MPs reject Theresa May's deal for a second time. *BBC News*. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-politics-47547887>
- BBC. (2018). Brexit ruling: UK can cancel decision, EU court says. *BBC News*. Recuperado el 28 de enero de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-46481643>
- BBC. (2019d). Brexit: Theresa May and Jeremy Corbyn hold 'constructive' talks. *BBC News*. Recuperado el 6 de abril de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-politics-47807622>
- BBC. (2019e). Brexit: Theresa May's deal is voted down in historic Commons defeat. *BBC News*. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46885828>
- BBC. (2019f). Brexit: Your simple guide to the UK leaving de EU. *BBC News*. Recuperado el 28 de julio de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-46318565>
- BBC. (2019g). Brexit: 3 claves del nuevo pacto acordado por Boris Johnson y la Unión Europea (y qué sigue ahora). *BBC News*. Recuperado el 12 de junio de 2020 de <https://www.bbc.com/mundo/media-50083296>
- BBC. (2019h). European Election 2019: UK results in maps and charts. *BBC News*. Recuperado el 31 de mayo de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48403131>
- BBC. (2019i). La sesión "más brutal de la historia": así fue la agitada jornada de regreso del Parlamento Británico. *BBC News*. Recuperado el 12 de junio de 2020 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49839140>
- BBC. (2019j). Results of the 2019 General Election. *BBC News*. Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://www.bbc.com/news/election/2019/results>
- BBC. (2019k). Theresa May quits: UK set for new PM by end of July. *BBC News*. Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48395905>
- BBC. (2019l). Theresa May suffers fresh Commons defeat. *BBC News*. Recuperado el 18 de febrero de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-politics-47245992>
- Betz, B. (2020). British lawmakers approve Johnson's Brexit bill, clearing path for Jan. 31 EU departure. *Fox News*. Recuperado el 17 de junio de 2019 de <https://www.foxnews.com/world/british-lawmakers-approve-Brexit-bill>

- Bloom, D., Crerar, P., Smith, M., & Bartlett, N. (2019). What are indicative votes? 8 options for controlling Brexit and how they'll work. *Mirror*. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de <https://www.mirror.co.uk/news/politics/Brexit-indicative-votes-options-explained-14187680>
- Boffey, D. (2019). Brexit: As May's deal is defeated for the third time, the next steps explained. *The Guardian*. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/29/Brexit-as-parliament-votes-again-what-happens-next>
- Campbel, J. (2018). Q&A: The Irish border Brexit backstop. *BBC News*. Recuperado el 28 de enero de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-politics-44615404>
- Casalicchio, E., & Cooper, C. (2019). Jeremy Corbyn back Remain. Almost. *POLITICO*. Recuperado el 12 de julio de 2019 de <https://www.politico.eu/article/jeremy-corbyn-backs-remain-almost-labour-Brexit-policy/>
- Castle, S. (2019). Theresa May Suffers a New Brexit Defeat in Parliament Vote. *The New York Times*. Recuperado el 18 de febrero de 2019 de <https://www.nytimes.com/2019/02/14/world/europe/Brexit-parliament-vote-theresa-may.html>
- Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea (2019). Brexit. *Consilium*. Recuperado el 12 de junio de 2020 de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>
- Curtice, J. (2019). European Elections: What they tell us about support for Brexit. *BBC News*. Recuperado el 29 de mayo de 2019 de <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48402593>
- DW. (2020). Brexit: Nicht so leicht rauszukommen. *Deutsche Welle*. Recuperado el 12 de junio de 2020 de <https://www.dw.com/de/Brexit-nicht-so-leicht-rauszukommen/a-53646105>
- Elgot, J., & Steward, H. (2019). Boris Johnson move to suspend Parliament sets up clash with MPs. *The Guardian*. Recuperado el 28 de Agosto de 2019 de <https://www.theguardian.com/politics/2019/aug/28/boris-johnson-suspend-parliament-mps-no-deal-Brexit>. Consulta: 29/08/2019
- Elizabeth II. (2017). European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017. *The Stationery Office*. Recuperado el 13 de enero de 2018 de http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/pdfs/ukpga_20170009_en.pdf
- Erlanger, S., & Castle, S. (2017). Theresa May loses Overall Majority in U.K. Parliament. *The New York Times*. Recuperado el 11 de abril de 2019 de <https://www.nytimes.com/2017/06/08/world/europe/theresa-may-britain-election-conservatives-parliament.html>
- Etxebarria, F. (2020). La UE amenaza con un no acuerdo al Reino Unido. *EITB*. Recuperado el 12 de junio de 2020 de <https://www.eitb.eus/es/noticias/detalle/7272702/Brexit-reino-unido-analisis-felipe-etxebarria-acuerdo-europa/>
- Europa Press. (2012). Barroso propone una federación de Estados soberanos europeos. *El Economista*. Recuperado el 13 de enero de 2018 de <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/4242269/09/12/Barroso-propone-una-federacion-de-Estados-soberanos-europeos.html>
- European Commission. (2020). EU-UK Trade and Cooperation Agreement. A new relationship with big changes. Recuperado el 25 de diciembre de 2020 de https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/Brexit_files/info_site/6_pager_final.pdf

- Evans, N., Blanchard, J., & Bloom, D. (2018). Defiant Theresa May 'WILL trigger Article 50 on March 15' despite overwhelming Lords defeat over Brexit. *Mirror*. Recuperado el 18 de enero de 2018 de <http://www.mirror.co.uk/news/politics/theresamayBrexitarticle509946368>
- Evening Times. (2019). Brexit petition: Government rejects 5 million-signatures. *Evening Times*. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de <https://www.eveningtimes.co.uk/news/17529741.Brexit-petition-government-rejects-5-million-signatures>
- Hinsliff, G. (2019). Labour is finally backing a second referendum. Is it too little, too late? *The Guardian*. Recuperado el 12 de julio de 2019 de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/jul/09/labour-second-referendum-jeremy-corbyn-Brexit>
- Lacalle, D. (2017). ¿Sobrevivirá el Reino Unido sin la UE? *Expansión*. Recuperado el 10 de agosto de 2017 de <http://www.expansion.com/actualidadeconomica/analisis/2017/04/29/590458b746163f4c718b4650.html>
- Lyons, K., Sparrow, A., & Walker, P. (2019). EU leaders agree to delay Brexit until 31 October – as it happened. *The Guardian*. Recuperado el 11 de abril de 2019 de <https://www.theguardian.com/politics/live/2019/apr/10/Brexit-eu-to-decide-on-uk-extension-live-news>
- Mctague, T. (2019). Theresa May promises to step down if MPs pass Brexit deal. *POLITICO*. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de <https://www.politico.eu/article/theresa-may-promises-to-resign-after-Brexit/>
- Mueller, B. (2019). May's Compromise Talks With Corbyn Hit Snag as She Ask for Brexit Extension. *The New York Times*. Recuperado el 6 de abril de 2019 de <https://www.nytimes.com/2019/04/05/world/europe/Brexit-extension-theresa-may.html>
- Mueller, B. (2020). What Is Brexit? And Waht Happens Next? *The New York Times*. Recuperado el 12 de junio de 2020 de <https://www.nytimes.com/interactive/2019/world/europe/what-is-Brexit.html>
- Muthoo, A. (2019). Suspending Parliament could be the act of a credible madman or master bluffer – top game theorist on Boris Johnson. *The Conversation*. Recuperado el 29 de Agosto de 2019 de <https://theconversation.com/suspending-parliament-could-be-the-act-of-a-credible-madman-or-master-bluffer-top-game-theorist-on-boris-johnson-122489>
- NYT. (2019). Brexit Live Updates: Parliament Votes to Postpone Britain's E.U. Departure. *The New York Times*. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de <https://www.nytimes.com/2019/03/14/world/europe/Brexit-vote-amendment-referendum.html>
- Pontijas Calderón, J. L. (2018). El Brexit y los posibles escenarios de cooperación. *IEEE*. Recuperado el 30 de julio de 2019 de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA33-2018BREXITpontijas.pdf
- Press Association. (2019). Brexit: what are the four options and how did MPs vote? *The Guardian*. Recuperado el 6 de abril de 2019 de <https://www.theguardian.com/politics/2019/apr/01/Brexit-what-are-the-indicative-votes-mps-will-vote-on>
- Reuters. (2018). Brexit: Theresa May's trigger proposal defeated in House of Lords, requires UK to protect EU citizens. *ABC News*. Recuperado el 18 de enero de 2018 de <http://www.abc.net.au/news/2017-03-02/uk-pm-mays-Brexit-plan-setback-in-parliament/8317322>

- Said-Moorhouse, L., & Mackintosh, E. (2018). Brexit defeat for UK government over EU citizen rights. *CNN*. Recuperado el 18 de enero de 2018 de <https://edition.cnn.com/2017/03/01/europe/brexit-bill-house-of-lords/index.html>
- Sandford, A. (2020). Post-Brexit Guide: Where are we now – and how did we get here? *Euro-news*. Recuperado el 12 de junio de 2020 de <https://www.euronews.com/2020/06/11/Brexit-draft-deal-first-of-many-hurdles-to-a-smooth-exit>
- Steward, H., Elgot, J., & Walker, P. (2019). Cornered Boris Johnson suffers triple Commons defeat. *The Guardian*. Recuperado el 5 de septiembre de 2019 de <https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/04/cornered-boris-johnson-suffers-triple-commons-defeat>. Consultado 05/09/2019.
- Steward, H., Mason, R., & Walker, P. (2019). Brexit: May's final effort to win backing falls flat as MPs reject 'new' deal. *The Guardian*. Recuperado el 22 de mayo de 2019 de <https://www.theguardian.com/politics/2019/may/21/may-offers-mps-vote-on-second-referendum-in-new-brexit-deal>
- The Morning. (2019). Boris Johnson's new-look cabinet to meet for first time. *The Morning*. Recuperado el 30 de julio de 2019 de <http://www.themorning.lk/boris-johnsons-new-look-cabinet-to-meet-for-first-time/>
- Toynbee, P. (2019). Remainers won these elections – and they'd win a second Brexit referendum. *The Guardian*. Recuperado el 12 de julio de 2019 de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/may/28/remainers-eu-elections-second-Brexit-referendum>
- Tratado de la UE. (2014). *Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea* (18.ª ed. actualizada). Madrid: Tecnos.
- Tribunal de Justicia de la UE. (2018). Asunto C-621/18 Wightman y otros. *Info Curia – Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*. Recuperado el 28 de enero de 2019 de <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-621/18>
- Unión Europea (2020). “Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra”, 24/12/2020, Diario Oficial de la Unión Europea - L 444, 31 de diciembre de 2020.
- Unión Europea. (2019). Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950. Recuperado el 13 de enero de 2018 de https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/european-day/schuman-declaration_es
- Zalan, E. (2019). EU avoids Brexit crash, sets new date for 12 April. *EU Observer*. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de <https://euobserver.com/Brexit/144474>



LOS SINDICATOS EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: ANÁLISIS COMPARATIVO DE SU IMPACTO EN CHILE Y ESPAÑA

Trade Unions in the Transition to Democracy: A Comparative Analysis of the Impact in Chile and Spain

Iñaki Gonzalo de la Banda

Alumni Comillas CIHS Relaciones Internacionales y Traducción e Interpretación

E-mail: 201508206@alu.comillas.edu



Autor

La relevancia de los sindicatos como movimientos sociales en el estudio de la transición a la democracia no se ha tenido tan en cuenta como el liderazgo de partidos y políticos. A través de la teoría que estudia las condiciones en las que los movimientos sociales tienen más capacidad de impacto político y social, analizamos cuáles fueron las características de las transiciones de Chile y España y de los sindicatos que tuvieron más impacto durante las mismas. Esas características incluyen la estructura de oportunidad política, el marco discursivo e identitario de los sindicatos, y sus repertorios de acción. A través de ese análisis, se observa que la estructura de oportunidad condiciona en gran medida la capacidad de acción de los sindicatos



Resumen

The relevance of trade unions as social movements in the study of the transition to democracy has not been taken into account as much as the leadership of parties and politicians. Through the theory that studies the conditions in which social movements have more capacity for political and social impact, we analyze what were the characteristics of the transitions in Chile and Spain and of the unions that had more impact during them. These characteristics include the structure of political opportunity, the discursive and identity framework of the unions, and their repertoires of action. Through this analysis, it can be seen that the structure of opportunity largely conditions the unions' capacity for action.



Abstract

Sindicatos; movimientos sociales; transición; estructura de oportunidad política; Pedro Ibarra; Sydney Tarrow.



Key words

Trade unions; social movements; transition; structure of political opportunity; Pedro Ibarra; Sydney Tarrow.

Recibido: 18-01-2021. Aceptado: 12-03-2021



Fechas

1. Las transiciones, estudiadas profundamente pero con actores frecuentemente olvidados

La transición de Chile tras la dictadura militar de Augusto Pinochet tuvo, *a priori* y en líneas generales, un desarrollo similar al de la transición española tras la dictadura de Francisco Franco. Tanto por el corte ideológico del régimen y una cercanía del ejército al poder, difícil para el desarrollo democrático, como por el momento histórico en el que ocurrieron ambas, en las décadas finales del siglo XX y bajo cierta presión internacional por diferentes cuestiones del pasado de dichos regímenes.

Esta investigación se propone analizar el impacto de los sindicatos durante aquellas etapas de transformaciones sistémicas, políticas y sociales. La principal pregunta de investigación de este trabajo es: ¿influyeron los sindicatos (como movimientos sociales formados en la dictadura) en el rumbo y el resultado de transiciones de Chile y España? El objetivo principal de esta investigación será determinar si la llegada de la democracia a Chile y España estuvo guiada en algo por la participación de los sindicatos en aquellos temas que movilizaban a la sociedad civil.

El estudio de las transiciones a la democracia es extensivo en el mundo académico, especialmente a partir de la reconocida tercera ola de democratización durante las décadas finales del siglo XX. Sin embargo, estos estudios suelen analizar el papel de las élites política, económica, militar y judicial en el desarrollo de la transición. El ensayo *On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research* de Doh Chull Shin (1994) es un referente en el análisis de las transiciones, y se centra en estudiar los modelos más exitosos de democratización y cómo funcionaron y actuaron sus élites para conseguirlo.

Sin embargo, sí que hay estudios sobre las transiciones que empiezan a tener en cuenta a algún sector más concreto de la sociedad civil, como el de Kamrava y O'Mora en 1998 sobre los países del Medio Oriente y América Latina¹, o el de De la Torre en 2013 sobre la democratización de Venezuela, Bolivia y Ecuador². Estos estudios sí que reparan en la aportación de ciertos movimientos sociales durante la transición y estudian algunas de sus demandas a la élite política (derechos y seguridades para los trabajadores e indígenas en distintas zonas de América Latina; y quejas contra la rigidez religiosa impuesta por las familias reales de las monarquías de Medio Oriente). Aun así, la transición se estudia principalmente como algo que ocurre entre las élites.

El estudio de la transición española está marcado por el análisis de las figuras del Rey Juan Carlos I, Adolfo Suárez y el Ejército como institución de poder prominente. Así lo avalan los escritos de Javier Tusell (1991) y Paul Preston (2003), que ponen el peso histórico de la transición española en actores individuales y concretos. La principal y casi única alusión a la movilización popular (más allá de las protestas obreras en el norte de España que se tratan como casos aislados y sin repercusión) es a la multitudinaria manifestación organizada por el Partido Comunista de España (PCE) en recuerdo de los abogados laboristas de Atocha asesinados en 1977 por un grupo de extrema derecha vinculado al franquismo. Más adelante comentamos la posición del PCE como partido político ilegal y su implicación en el sindicato Comisiones Obreras (CC. OO.) como movimiento social, pero los analistas reconocen que aquella demostración de

¿Influyeron los sindicatos (como movimientos sociales formados en la dictadura) en el rumbo y el resultado de transiciones de Chile y España?

1 Kamrava, M., y O Mora, F. (1998). Civil society and democratization in comparative perspective: Latin America and the Middle East. *Third World Quarterly*, 19(5), 893-916. <https://doi.org/10.1080/01436599814082>

2 Torre, C. de la. (2013). In the Name of the People: Democratization, Popular Organizations, and Populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 95(95), 27-48.

control y organización en el entierro de los abogados laboristas asesinados facilitó la legalización del partido e hizo posible su participación en las elecciones de 1977 para la creación de la Constitución en 1978.

El estudio de la transición chilena también señala una concepción desde la élite y entre élites. En su caso, sobresale la investigación *Enclaves de la transición y democracia chilena*, de Peter Siavelis (2009), que centra el análisis en cómo se dispuso el sistema político para limitar la entrada de candidatos al sistema electoral y mantener la política elitista y “la intocabilidad del modelo económico heredado del Gobierno de Pinochet”. En el caso de Chile hay un importante factor que contribuye a quitarle peso a la movilización popular en el balance de la transición y es la internacionalización del conflicto interno. Ya sea por el persistente interés internacional en los países latinoamericanos o por sus históricas relaciones coloniales, Estados Unidos y las potencias europeas estuvieron presentes en la transición chilena dando apoyo de distintas formas a ambas opciones en el plebiscito nacional de Chile de 1988 sobre la continuidad del régimen. Las manifestaciones industriales y sectoriales fueron prominentes e importantes, como analizamos en esta investigación.

2. ¿Cómo estudiar los movimientos sociales?

El estudio del impacto de los sindicatos como movimientos sociales sobre la política de la transición en España y Chile se hace necesario para evaluar cómo de importantes fueron los actores que no se han analizado habitualmente como generadores del cambio. Para este análisis, los factores y circunstancias que afectan al funcionamiento y al impacto de los movimientos sociales son definidos por Pedro Ibarra (2005) en su *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, un estudio exhaustivo del peso teórico e histórico que tienen y han tenido dichos factores en el resultado e impacto de los movimientos sociales. También nos apoyamos en lo escrito por Sidney Tarrow (1997) en su libro *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, donde sienta las bases de cuál es la relación de la política con los actores menos institucionalizados de la sociedad civil.

Tanto Ibarra como Sidney Tarrow se apoyan en diferentes autores como Alexis de Tocqueville, Ernesto Laclau y Jürgen Habermas, entre otros, y distinguen sus objetivos políticos de los de partidos políticos y grupos de interés o de presión de la sociedad civil (empresas, *lobbies* y otros entes), pues los movimientos sociales buscan cambiar el ejercicio del poder político, más que pasar a ejercerlo. Además, tienen una estructura más horizontal e informal, y buscan “representar unos intereses compatibles con su identidad colectiva” (Ibarra, 2005). Ibarra reconoce que los movimientos sociales tienen unos objetivos finales que potencialmente son antisistémicos, mientras que otras organizaciones que buscan expresar voluntades en la sociedad civil tienen objetivos dentro del propio sistema político de partidos. Es esta forma de organización de los sindicatos la que nos permite analizarlos como movimientos sociales. El autor entiende que un movimiento social tiene una causa con la que se identifica, y además tiene la necesidad estructural de defender y promover esa causa desde fuera del sistema político institucional. Con esas condiciones, el éxito se centra en hacer que las instituciones y personas vinculadas a los órganos ejecutivos del Estado hagan suyas las reivindicaciones de la masa social a la que representa un movimiento. Además de este objetivo principal, Ibarra entiende que hay objetivos intermedios que contribuyen inequívocamente a conseguir ese objetivo final. Entre estas otras metas pueden estar la ampliación del número de personas vinculadas al movimiento, el aumento de

Es esta forma de organización de los sindicatos la que nos permite analizarlos como movimientos sociales

simpatizantes de la causa o el hecho de alcanzar ciertos recursos y vías de acción que hagan su presencia pública más notable y reconocible.

A continuación, Ibarra define tres factores que determinan la capacidad de generar impacto para los movimientos sociales, con los que analizamos los sindicatos de Chile y España. Los 3 factores que explicamos y analizamos serán la estructura de oportunidad política (EOP), la identidad y marco discursivo de los movimientos y los repertorios de acción de los mismos.

2.1. Estructura de oportunidad política (EOP)

La estructura de oportunidad política (EOP) se refiere, según Ibarra (2005), a qué posibilidades presenta una cierta escena política para que un movimiento social pueda hacer trascender su mensaje y llegue a las instituciones que tienen capacidad política. Tarrow (1996) menciona que los movimientos sociales más exitosos en la historia moderna han sido los que han sabido adaptarse a su EOP, aunque reconoce que la acción de los movimientos sociales “lleva a respuestas por parte del Estado que, de un modo u otro, producen una nueva estructura de oportunidades” (Tarrow, 1996). La EOP se conforma por una serie de circunstancias y características en el sistema político de un Estado o una región que hacen más fácil o, por el contrario, dificultan la actividad de los movimientos sociales. Esta facilitación o no de su actividad no solo se traduce en una mayor o menor capacidad de impacto en el sistema, sino que influye, como explicaremos a continuación, en cómo se organizan, manifiestan y proyectan los movimientos sociales en diferentes regiones y países.

Ibarra recupera el concepto de oportunidad desarrollado por McAdam, Tarrow y Tilly en su libro *Dinámica de la contienda política* (2005) para delimitar la EOP como el factor externo más influyente en la capacidad de un movimiento social. La EOP se analiza principalmente en cuatro aspectos del Estado: las instituciones políticas, la cultura política, la posible represión por parte del Estado y la relación entre las élites.

Ibarra y Tarrow diferencian la estructura centralizada del Estado de la descentralizada y colocan los intereses de los movimientos sociales alineados con la descentralización del Estado por una razón simple: cuantos más puntos de acceso y más cercanía haya en el poder político, más fácil será para los movimientos sociales acceder a él. En cuanto a la relación entre distintas instituciones, la autonomía del poder judicial suele “abrir el espacio público a los movimientos sociales”, según el autor, pero siempre y cuando no se trate de un poder muy conservador y reacio a dar espacio público a esa forma de expresión política. Si esta última posibilidad se da junto a un poder ejecutivo muy favorable, Ibarra considera que es una situación negativa para los movimientos sociales, pues dependen exclusivamente de un poder judicial muy regresivo. En este aspecto, Doh Chull Shin afirmó ya en 1994 (*On the Third Wave of Democratization*) que en una transición a la democracia la independencia del poder judicial podía ser un arma de doble filo, pues es en sí un síntoma democrático positivo, pero si esa independencia conlleva que el poder judicial se mantenga tal y como estaba en la dictadura, esto puede ser problemático para una sociedad que pretende renovarse y avanzar.

Ibarra también alude a la cultura política de un Estado como parte importante en la definición de la EOP. Esta cultura puede ser inclusiva o excluyente. La inclusiva es una cultura abierta a asumir retos propuestos por vías y actores no convencionales en el sistema político. Por el contrario, la cultura excluyente se limita a responder a las necesidades sociales habituales y

La inclusiva es una cultura abierta a asumir retos propuestos por vías y actores no convencionales en el sistema político

solo cuando esas políticas son propuestas por partidos políticos o instituciones tradicionales y consolidadas como los partidos, con lo que se muestra un rechazo hacia las aportaciones de otros actores sociopolíticos.

La posible represión es una cuestión importante para la actividad de los movimientos sociales. Ibarra señala que en un régimen dictatorial como fue el de Francisco Franco en España entre 1939 y 1975 las posibilidades que tenían los movimientos sociales estaban limitadas. La represión, según Ibarra, hace que las acciones de los movimientos sociales tengan que desarrollarse de forma clandestina y se vayan integrando en sindicatos reconocidos por el régimen o en asociaciones locales sin conflicto con las autoridades. En cuanto a las formas de actuar de los movimientos, un exceso de represión puede aumentar la radicalidad de los movimientos o bien puede empujarlos a “formas muy convencionales y nada transgresoras” de acción (Ibarra, 2005).

Por último, el impacto de los movimientos sociales en un sistema político se define por cuál es la relación entre las élites de ese sistema. “En el modelo de sistema político cerrado, el conjunto de los partidos políticos que, en mayor o menor grado, están en el ejercicio del poder, conforman un bloque compacto, unido, resistente, frente a las exigencias sociales. En este supuesto, resulta muy difícil para un movimiento social encontrar apoyos en el sistema político. Tendrá que recurrir a aliados extrainstitucionales” (Ibarra, 2005). La unidad o división de las élites determinará la estrategia de los movimientos sociales para buscar alianzas, ya sea con una élite —normalmente un partido político³— que los acompañe en la confrontación ante otras élites, ya sea con alguna fuerza extrainstitucional —como sindicatos o asociaciones— que les permita ganar presencia.

La EOP es toda la serie de factores del sistema y la realidad políticos que influyen en las oportunidades disponibles para los movimientos sociales. Se debe entender como un marco amplio, y en ningún caso se toma como una causa determinante de ninguna de las actividades de los movimientos sociales, sino como una serie de condicionantes en sus posibilidades de acción.

2.2. Identidad y marco discursivo

La obtención de los fines de un movimiento pasa sin duda por convencer a una masa social suficiente que dé peso y respaldo a esos fines en la escena pública. El convencimiento que buscan los movimientos sociales se hace, según Ibarra, con actividades y manifiestos públicos, a diferencia de los partidos políticos y, especialmente, los grupos de interés, que optan por vías más privadas o secretas para ejercer su influencia y poder. Pero los movimientos sociales no, su identidad se forma en lo público (en la calle, podríamos decir), y esa identidad se basa en la construcción de un “nosotros” que sea inequívoco y que para la opinión pública sea vinculable lógicamente a los fines del movimiento social.

Los líderes sólo pueden crear un movimiento social cuando explotan sentimientos más enraizados y profundos de solidaridad o identidad. Casi con seguridad, ésta es la razón por la que en el pasado el nacionalismo y las etnias (basados en vínculos reales o “imaginados”) o la religión (basada en una devoción común) han sido bases más fiables, de cara a la organización de los movimientos, que la clase social. (Tarrow, 1996)

3 No solo los partidos políticos forman parte de la élite. Ibarra (2005) menciona un ejemplo dado por Tarrow en 1996 en *El poder en movimiento* acerca de cómo el Ejército Rojo dejó de apoyar a Gorbachov y eso se vio como una división de la élite que, de hecho, los movimientos sociales aprovecharon.

La EOP es toda la serie de factores del sistema y la realidad políticos que influyen en las oportunidades disponibles para los movimientos sociales

Entre los diferentes aspectos que modifican la eficacia de la identidad de un movimiento social, Ibarra da importancia a (1) “una adecuada combinación entre tradición y modernidad”, que permite demandar el cambio social pero desde estructuras de la sociedad conocidas por la opinión pública; a (2) el aprovechamiento de la EOP mencionada anteriormente, pues la relación con el sistema político, las élites y otros actores es parte de la acción pública de los movimientos sociales; y a (3) rituales o modelos de conducta, actos colectivos que refuerzan la identidad del grupo más allá de sus objetivos puramente estratégicos. El análisis de estas características identitarias en los movimientos sociales nos permitirá establecer la posición que tienen y el rol que toman en una sociedad, además de tener información sobre cómo se construyen los movimientos sociales desde dentro y hacia el exterior, hacia la opinión pública.

El marco discursivo depende directamente de la identidad formada del movimiento social. Se denomina marco discursivo porque alude a todo el esquema mental con el cual un movimiento interpreta la realidad, que Ibarra resume en tres direcciones. En primer lugar, el “marco de diagnóstico” (Ibarra, 2005) trata de señalar un problema, las razones del conflicto y los responsables del mismo. En segundo lugar, el “marco de pronóstico” dibuja el escenario político futuro y propone soluciones. Finalmente, el “marco de motivación” apela a las personas con capacidad para “protagonizar la solución del conflicto” de forma legítima. El análisis de estos aspectos y la identificación de los actores, acontecimientos e ideas que deciden combinar los movimientos sociales en sus marcos discursivos contribuirán a determinar la posición de cada movimiento social en su realidad. La acción sindical sigue factores externos (actores y realidades) que definen su actividad:

El sentido de la protesta no se encuentra en la protesta misma sino fuera de ella. Por su intermedio los participantes buscan influencia política, pero no por los cauces normales de influencia —pretendiendo decir que se trata así de un asunto general, urgente y profundo, que no puede expresarse ni tematizarse por los medios convencionales establecidos—. (Flores-Guerrero, Sánchez, & Ramos, 2013)

El marco discursivo depende directamente de la identidad formada del movimiento social

2.3. Repertorios de acción: acción pública y medios de acción

Tras la definición y significación del movimiento social, la acción pública es lo que proporciona resultados. La acción es la forma de exponer las ideas del movimiento al público y “ser comprendidos y apoyados” (Ibarra, 2005). El autor no solo subraya que sea su dimensión más visible, sino que es el resultado de todas las actividades anteriores y, sobre todo, que es lo que llega a las instituciones en último término. La actuación pública por parte de los movimientos no es exclusiva de una categoría en concreto, y la estrategia del movimiento puede y suele combinar acciones de distintas categorías. Estas son las siguientes:

- i. Convencionales: aquellas que tratan directamente con instituciones políticas y administrativas por vías formales, además de actos públicos y fórmulas publicitarias tradicionales.
- ii. Demostrativas: protestas, manifestaciones y marchas, además de colocación de pancartas y pintadas, siempre que no conlleven confrontación directa.
- iii. De confrontación: enfrentamiento con los supuestos adversarios del movimiento a través de ocupaciones, obstrucciones del tránsito o encadenamientos.

Además, Tarrow e Ibarra recogen el “ataque a bienes materiales” y la “violencia” como dos categorías más conflictivas que las mencionadas. De las cuales analizaremos en menor medida su presencia en los casos de Chile y España.

Al convocar acciones colectivas, los organizadores se convierten en puntos focales que transforman las oportunidades, convenciones y recursos externos en movimientos. Los repertorios de confrontación, las redes sociales y los marcos culturales reducen los costes de inducir a la gente a la acción colectiva, creando una dinámica más amplia y más extensamente difundida en el movimiento. (Tarrow, 1997)

3. Los movimientos sindicales en las transiciones de Chile y España

El papel de los movimientos sociales en las transiciones de Chile y España no está del todo establecido, ni hay acuerdo ni consenso al respecto entre académicos de la política, la historia y la sociología. Hay ciertos temas de estudio ineludibles: la amnistía política, el cese de la violencia de Estado o el cumplimiento de los derechos humanos, entre otros, y en esos aspectos sí que se reconoce la postura y el sentir general de la población, aunque no sean movimientos articulados en la sociedad civil. Existen consensos sobre cuál fue el papel de las instituciones, las élites y los actores internacionales en ambas transiciones, y las similitudes entre el papel de dichos actores entre las transiciones de Chile y de España es lo que nos lleva a compararlas. La descripción que hace Sánchez-Cuenca (2009) sobre el papel de los líderes políticos en la transición española, coincide bien con las características del cambio de régimen chileno:

El consenso en torno a los procedimientos y reglas de juego al que llegaron los blandos del régimen (los reformistas) y los moderados de la oposición hizo posible, de acuerdo con un relato que ha sido contado en innumerables ocasiones, una transición gradual y pacífica de la dictadura a la democracia. (Sánchez-Cuenca, 2009)

Este relato tan aceptado de las transiciones que estudiamos aquí hace que el estudio del impacto de actores alternativos sea menos prominente tanto en volumen como en profundidad. Esto lo denuncia el profesor Durán Muñoz (1997) en su estudio de la movilización obrera en Chile durante la transición, que también ve la necesidad de analizar el movimiento obrero como actor colectivo que forma parte de la sociedad más que como ente político aislado, enfoque que también creemos oportuno adoptar en este trabajo.

3.1. EOP española

La estructura de oportunidad política en España tras la muerte de Franco en 1975 presentaba un sistema político muy dependiente del régimen instaurado y consolidado durante más de 40 años. Esto se entiende con la explicación que hacen Folgueira y Bayón (2009):

[...] los primeros en asumir responsabilidades en este nuevo Gobierno fueron antiguos altos cargos del Gobierno franquista. Así, el primer presidente de la democracia fue el mismo que ya había sido nombrado presidente por Franco, Arias Navarro, de modo que lo único que hizo el rey fue ratificarlo en un cargo que ya le había dado el dictador.

Esta dependencia afectaba a todas las instituciones del Estado: administración, justicia, fuerzas militares y civiles... Ni siquiera la Ley para la Reforma Política de 1977 redujo la violencia política y civil que sufría la sociedad española de diversas zonas y afiliaciones políticas ni “significó un cambio real en las personalidades que iban a dirigir la transición a la democracia” (Gallego López, 2015).

El papel de los movimientos sociales en las transiciones de Chile y España no está del todo establecido

En cuanto a la situación del sindicalismo en la transición, cabe destacar que se trató de una serie de colectivos desplazados de las esferas públicas:

Frente a la impotencia del Sindicato Vertical y ante la fragilidad de las estructuras del sindicalismo de clase (las centrales sindicales no fueron legalizadas hasta abril de 1977), el auge de las movilizaciones obreras viene acompañado de la generalización y la expansión de las asambleas. (Rivera, 2009)

Revisando las consecuencias de la transición de los movimientos asamblearios, Dolidier (2018) reconoce que a medida que avanza la Transición, la centralización de la política de España resulta problemática para los movimientos alternativos, pues observa que los reporteros de medios políticos, los periodistas y los dirigentes sindicales, construyen una nueva esfera conceptual acompañada de discursos que desprestigian las prácticas asamblearias y las acusan de desestabilizar el proceso político en curso, que se localizan más en Madrid que en el resto de España. El papel de los partidos políticos de la izquierda, el PSOE y el PCE, complicó el protagonismo que pretendían alcanzar los sindicatos, pues propusieron rebajar las movilizaciones populares “tras la firma de los Pactos de la Moncloa en 1977 con el fin de conseguir cierta paz social que hiciera posible el cumplimiento de los mismos”. Al mismo tiempo ese movimiento estratégico estaba basado en la promesa de que la democracia daría espacios a los sindicatos y beneficios laborales más fácilmente, pero no hubo propuestas a corto plazo para paliar esa combatividad sindical. Los conflictos laborales, a su vez, “continuaron en aumento hasta 1979, el año de mayor actividad huelguística de la transición, pero se trataba de huelgas sectoriales y económicas sin la carga política que tuvieron, por ejemplo, las del invierno de 1976, cuando sindicatos y trabajadores echaron un duro pulso con el Régimen” (Sánchez-Cuenca, 2009).

En definitiva, en la transición encontramos una estructura de oportunidad política muy poco conveniente para la movilización sindical en España, y esto se debe a la falta de experiencia democrática que presentaban todos los niveles de la sociedad española, que aplica Dolidier al mundo obrero en el siguiente fragmento:

[...] a partir de 1978, la institucionalización de un nuevo marco de relaciones sociales en el mundo del trabajo y la contención de los movimientos sociales obreros asamblearios no son el efecto mecánico de las condiciones económicas, sociales y políticas [...], sino que son el efecto de sus significaciones inscritas en discursos que movilizan valores y principios, permitiendo legitimar nuevas normas y marginar las prácticas consideradas incompatibles con la democracia. (Dolidier, 2018)

3.2. EOP chilena

En Chile la EOP durante la transición para los movimientos sindicales estaba muy determinada “por las fracturas sociales que hacían que los empresarios temieran las acciones de un gobierno de centro-izquierda” que ellos consideraban de extrema izquierda, y “un gobierno que, por su parte, temía que los militares retomaran el poder por las armas y que los empresarios no invirtieran” (Waissbluth, 2007). Aun así, existía cierta cercanía entre élites, consecuencia de la política neoliberal que se expandió en la década de 1980 promovida por Pinochet con su adhesión ideológica a los llamados *Chicago Boys*. Esta política económica estaba basada en la liberalización de los mercados y la facilitación de la actividad empresarial a través de la desregulación, en lo que se llamó y explicó como la política del rebosamiento del vaso de agua. Esta idea proponía

En cuanto a la situación del sindicalismo en la transición, se trató de una serie de colectivos desplazados de las esferas públicas

que, una vez el vaso de las grandes empresas y patrimonios se llenara, estos actores tendrían toda la capacidad posible de dejar rebosar el vaso y dar más empleos y beneficios laborales a los trabajadores y obreros, todo facilitado por el régimen autoritario.

Este contexto económico y político ponía muy difícil la actividad de los sindicatos en Chile, a pesar de que en el pasado habían logrado un protagonismo que había influido el progreso de la sociedad chilena:

Desde otro punto de vista, el movimiento sindical chileno que se desarrolló hasta 1973 llegó a ser un actor político nacional cuya importancia ningún gobierno pudo ignorar. [...] Tal vez una de las razones más importantes que explican el poder alcanzado fue la particular armonía que logró, entre el principio de unidad en torno a los intereses comunes y la existencia de una diversidad político-ideológica en el seno de la clase trabajadora. (Díaz y Noé, 1984)

El arraigo y la cultura sindical de la clase trabajadora chilena entraba en conflicto con la política económica de un régimen autoritario que otorgaba libertad a los empresarios para reducir salarios y exprimir las condiciones laborales para maximizar su beneficio. Esta política no era exclusivamente gubernamental, y esto se ve reflejado en el marco constitucional aprobado durante la dictadura, que se diseñó por juristas cercanos al régimen que trabajaron secretamente y liderados por Jaime Guzmán. Este jurista declaró sobre dicha Constitución de 1980 que “si llegan a gobernar los adversarios, que se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhela, para que el margen de alternativas que la cancha imponga [...] sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario” (Atria, 2013). Este uso partidista de la Constitución presentaba una EOP para los sindicatos y en general para los movimientos sociales de carácter muy restrictivo *a priori*.

Para los sindicatos “los empresarios aparecían no sólo como adversarios que presionaban merced a su poder económico, sino también como jefes que tenían a su servicio el régimen militar, es decir, sus estructuras legales y sus cuerpos represivos” (Durán Muñoz, 1997). En esas condiciones, podríamos pensar que la acción de los movimientos sindicales sería inútil por la confrontación con unos jefes empresariales con casi pleno acceso al poder político, y al ejecutivo en particular (por la cercanía entre élites que analiza Ibarra). Sin embargo, la cercanía de esas élites al poder político del régimen autoritario también contribuía a la descentralización del poder político, pues se repartía el poder hacia las principales empresas de explotación minera, manufacturera e industrial del país, en lugar de residir unívocamente en la cúpula de la dictadura. Dicha descentralización contribuyó a que los sindicatos pudieran interactuar directamente con los empresarios, lo que hacía más accesible el centro de poder al que apelaban, pero que también provocó diferencias acusadas entre las condiciones laborales conseguidas entre diferentes sindicatos en diferentes industrias y zonas de Chile.

Hay otros factores que facilitaron que dichos sindicatos desarrollaran un papel importante en esa época. “Virtualmente desaparecidos los partidos de la arena política como mediadores entre la sociedad civil y el Estado, fueron los sindicatos los que asumieron tal papel; de ello se derivó un proceso de politización creciente de las propias organizaciones” (Ibarra, 2005). La necesidad de la sociedad civil de recurrir a los sindicatos como intermediarios con la actividad política otorgó una importancia enorme a los sindicatos, no sin pasar ciertas etapas de adaptación ante la falta de los partidos, que habían sido actores cruciales en su acción hasta el golpe de Pinochet. “La mayor parte del sindicalismo sobreviviente desempeñó un papel eminentemente

Este contexto económico y político ponía muy difícil la actividad de los sindicatos en Chile

defensivo, centrado en la defensa legal de sus miembros, en la firma de contratos favorables para los trabajadores, en la denuncia de la represión ejercida sobre las organizaciones y sus dirigentes, etc.” (Ibarra, 2005).

La reactivación del sindicalismo chileno se abrió con la aplicación del llamado “Plan Laboral” de Pinochet. Según Durán-Muñoz (1997), aunque el Estado disponía de los fondos y la capacidad de formar dirigentes y depender de sus propios sindicatos oficiales, a finales de 1985 “no más del 7% de las federaciones y confederaciones sindicales estaban controladas por sindicatos oficiales u oficialistas”. A pesar de las subidas del desempleo y el empleo sumergido como principales obstáculos a la actividad sindical, los sindicatos tradicionales y sus sucesores naturales (no los impuestos por el régimen) mantenían su fortaleza con el apoyo de mineros y trabajadores industriales. Aun así, “es notorio que la mayoría de las negociaciones colectivas y las muy pocas huelgas realizadas generaron en los trabajadores implicados un sentimiento de frustración” (Durán-Muñoz, 1997), dado que los logros derivados de sus acciones solían repercutir también sobre aquellos trabajadores que no habían apoyado la acción colectiva. Esto pudo estar muy influido por la poca tradición que había de diálogo entre el Gobierno y movimientos sociales:

Cabe mencionar [...] que en Chile —a diferencia de otros países de América Latina, como por ejemplo Uruguay— no existían antecedentes de diálogo social tripartito y, su implementación, sería sin duda un referente clave para el proceso de transición. (González y Zapata, 2017)

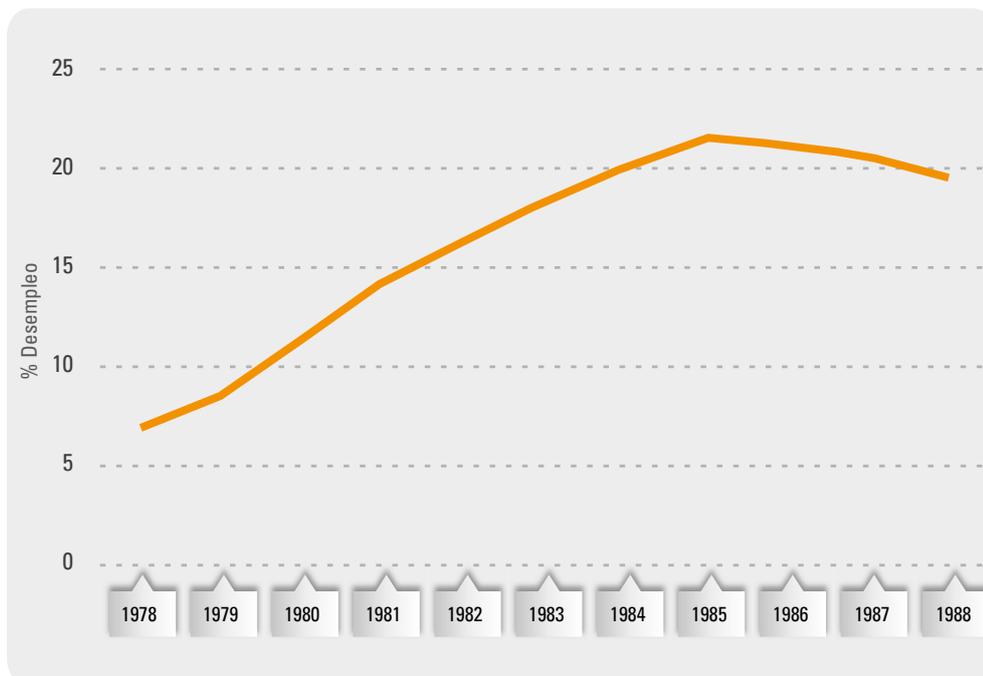
En definitiva, el sindicalismo chileno se enfrentó en la transición a una situación mixta, en la que la élite política y empresarial se encontraba muy unida y llegaba a acuerdos importantes en contra de los intereses de los sindicatos, a pesar de que la ilegalización de los partidos políticos y la relación directa con los empresarios facilitara su actividad con trabajadores y obreros. Otros aspectos secundarios de la situación política chilena de la transición también influyeron en el impacto de la actividad sindical. La falta de adherencia a los sindicatos oficiales del régimen y la voluntad de los empresarios de responder efectivamente a la negociación colectiva contribuyeron positivamente, a pesar de la controvertida politización de la actividad sindical, y de la variabilidad de las conquistas sindicales que producían cierta frustración en la sociedad y la clase trabajadora.

3.3. Identidad de los sindicatos españoles

A medida que avanza la transición, la centralización de la política de la transición resulta problemática para los movimientos alternativos, [...] los reporteros procedentes de los medios intelectuales y políticos, pero también los periodistas y los dirigentes sindicales, construyen una nueva esfera conceptual acompañada de discursos que desprestigian las prácticas assemblearias y las acusan de desestabilizar el proceso político en curso. (Dolidier, 2018)

El liderazgo de los actores mencionados y la necesidad general de democratización que expresaba una amplia mayoría de la sociedad española ponía en un segundo plano la actividad y las demandas de los sindicatos. Este cuadro sociopolítico permitió a los sindicatos desarrollar una actividad muy vinculada a las condiciones económicas que se vivieron en los años finales del franquismo de comienzo de la democracia. En esos años se registró un importante decrecimiento económico, que arrastró consigo la creación de empleo, como observamos en el gráfico 1.

*En Chile,
no existían
antecedentes de
diálogo social
tripartito y, su
implementación,
sería sin duda
un referente clave
para el proceso de
transición*

Gráfico 1. Desempleo en España (%), 1978-1988

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (Apéndice Tabla 0)

El sindicato español Comisiones Obreras (CC. OO.) nació como movimiento sociopolítico antes de 1960 con las numerosas protestas que se organizaron en las zonas industriales y mineras de Asturias, Vizcaya y Barcelona. Con la llegada del cambio de régimen se articuló como Confederación Sindical y celebró su primer congreso en 1976. El propio sindicato explica su actividad durante esos años así:

La movilización social y en particular la movilización obrera, esencialmente animada por CC. OO., fueron determinantes para impedir que, a la muerte de Franco, la dictadura se perpetuase. CC. OO. y el movimiento sindical no solo juegan un papel esencial en la transición a la democracia, sino que son constitutivos de esta, tal y como recoge la Constitución de 1978. (CC. OO., 2016)

La presencia de CC. OO. en zonas muy concretas de España responde a la disparidad de sectores y actividades que predominan en las diferentes regiones del territorio español. Su recurrente actividad con obreros y trabajadores de las minas y las industrias metalúrgicas y textiles españolas hizo que estuviera más presente en las ciudades y regiones mencionadas y que su alcance a otras zonas de la península fuera menor en los años que aquí nos ocupan.

Durante la dictadura, CC. OO. trabajó con las fábricas, los obreros, los jornaleros y otros trabajadores, y se adaptó a los sistemas que permitía el régimen para ejercer su actividad y proteger a los trabajadores y sus derechos, a diferencia de otros sindicatos. Este rasgo diferenciador era un signo de modernidad que, a pesar de las barreras que ponía el franquismo para evitar un sindicalismo radical y activo, permitió a CC. OO. crecer tanto en afiliados como en reputación, lo cual sería muy beneficioso en el futuro. Este aspecto también fue común con otros sindicatos. En la negociación de los convenios y también en los diversos paros tuvieron un papel esencial “tanto las entidades del sindicato vertical copadas por la oposición —caso del Jurado de Empleo—

sa del Metro o de la Junta Sindical de Standard— como organismos alternativos, del tipo de la Comisión Asesora de la Construcción, surgidos de la movilización. Esto permitió una segunda característica del proceso huelguístico, que fue la unidad en la acción” (Babiano, 2016). Esta es una característica tradicionalista del sindicalismo, aunque es un elemento de análisis más útil para otros aspectos de la identidad del movimiento social que veremos a continuación.

Dada la EOP centralizada y adversa en lo estratégico que la transición presentó a los sindicatos, estos no encontraron grandes oportunidades para aportar sus preocupaciones y necesidades a la construcción del nuevo régimen. Por tanto, la proyección nacional que no consiguieron alcanzar los sindicatos los obligó a encontrar alternativas en sus vías de acción. Estas alternativas las encontraron, y en el caso de CC. OO. especialmente, en el sindicalismo regional. De hecho, según los fondos documentales de la Fundación Juan Muñiz Zapico y la Red de Archivos Históricos de Comisiones Obreras, observamos un volumen de actividades regionales diferenciadas (actas de reunión y comunicados de prensa, principalmente) que dan a entender que la organización a nivel nacional era significativamente menor.

No obstante, la exclusividad regional iba en contra de la forma extendida de entender la política, pues las preocupaciones políticas de Estado se volvían centralistas. CC. OO. tuvo la necesidad de generar cierta estructura nacional y, por ello, inició la construcción de su órgano estatal con la asamblea de Barcelona y la primera campaña de afiliación en 1976, y su I Congreso en junio de 1978 (Rivera, 2009). Esto le costó la pérdida de ciertos apoyos que habían comenzado la actividad de las comisiones de Andalucía, Asturias y País Vasco. Rivera explica que el sindicalismo de reivindicación al que se habían acostumbrado los sindicatos y amplios sectores de la clase trabajadora fue sustituido por un necesario sindicalismo de negociación, que requería una capacidad organizativa mayor para llevar a cabo la función burocrática-administrativa que se esperaba.

El carácter regional del sindicalismo tuvo diferentes ventajas e inconvenientes para el éxito de la actividad de CC. OO. El aprovechamiento de la EOP fue muy productivo en zonas muy concretas de España, donde la actividad de CC. OO. encontró apoyo y seguimiento de trabajadores con facilidad. Fue el caso de Asturias, Andalucía y Cataluña, donde otros sindicatos no fueron capaces de actualizar ni sus demandas ni sus métodos, y se vieron obligados a regresar a las CC. OO. Al mismo tiempo, esa capacidad de representar a las regiones industriales o agrícolas no se trasladaba a otras zonas, y en Madrid y Navarra CC. OO. tenía que competir con la creación del Sindicato Unitario en 1976, aunque esa aventura sindical terminara por diluirse.

El modelo de conducta de CC. OO. en los años de la transición se definió a través de la convocatoria de manifestaciones y huelgas, así como de su capacidad de negociación para el alcance de acuerdos con empresas y el Gobierno. Estos rasgos tuvieron un impacto muy específico en el aumento de afiliados de CC. OO. y de su imagen como actor responsable y capaz de generar cambio. Dicho impacto se registró así: “cuando aumentaron las demandas sindicales, no antes, las tasas de densidad sindical también aumentaron [...]. Así, se podría considerar que la afiliación es consecuencia del rol sindical en cada periodo y no una causa más” (Rodríguez-Rata, 2011). Esto no fue algo estático, pues la transición trajo consigo un cambio que explica Rivera (2009):

El sindicalismo de reivindicación de la dictadura fue sustituido por el de negociación de la democracia la asamblea como el sedán escenario o incluso la calle fue retrocediendo en beneficio de la reunión interna del intercambio de beneficios sindicato afiliado o del control de las leyes de la burocracia.

El carácter regional del sindicalismo tuvo diferentes ventajas e inconvenientes para el éxito de la actividad de CC. OO.

La pertenencia de los principales líderes de CC. OO. al Partido Comunista de España (en lo sucesivo PCE) fue un factor de identidad muy importante, como reconoce Gallego López (2015). Mientras el PCE estaba ilegalizado, CC. OO. pudo avanzar el desembarco del PCE en España por diferentes medios: “le dio la posibilidad de controlar el movimiento obrero en España, e incluso de asaltar las propias instituciones del franquismo, como el Sindicato Vertical. Además, la represión llevada a cabo contra Comisiones Obreras ayudó [a] que se identificase a la organización como el símbolo nacional de la oposición obrera a la dictadura”. Este liderazgo fue clave en la reputación de CC. OO. entre la clase trabajadora más allá de los sectores estratégicos en los que ya operaban, y también para los políticos que llevarían a cabo la transición, pues se iban convirtiendo en un actor ineludible para el cambio social.

Es necesario comprender que las CC. OO. en su proyección nacional pasaron a ser parte de los llamados “proyectos sindicales del PCE” (Martínez Pérez, 2018), y esto conllevaba una adhesión ideológica, pero también a los objetivos y agenda del PCE. Esto contribuyó a la estabilización de CC. OO. como actor sindical nacional, pero generó a la vez discrepancias sobre la política sindical que era necesaria. Martínez Pérez (2018) explica cómo en León en 1976 la huelga de trabajadores y la forma de afrontarla del Partido del Trabajo de España (PTE) de la construcción colocaron al PCE y a CC. OO. en una disyuntiva ideológica y estratégica. En línea con las conocidas alternativas de “ruptura o reforma” de la transición española, el PCE y CC. OO. buscaban monopolizar las estructuras del Sindicato Vertical del régimen para reformarlo y terminar por destruirlo. El PTE y otros sindicatos menores, sin embargo, se adelantaron en la convocatoria de la huelga, pidiendo un convenio para los obreros leoneses que rompía con la agenda progresiva de CC. OO. Esta huelga se alargó, y mientras los sectores rupturistas intentaban prolongarla, los sectores reformistas denunciaban “que el problema principal fue la falta de unidad entre la base y las instancias dirigentes” y “que la huelga indefinida quemaba a los trabajadores menos concienciados y provocaba la desunión” (Martínez Pérez, 2018), más allá de la descoordinación evidenciada públicamente por el PTE y CC. OO. La rigidez de CC. OO. por seguir la agenda del PCE provocó en algunos momentos un bloqueo del avance en derechos laborales, y eso es algo que resalta en su identidad como sindicato tradicionalmente combativo.

Entre las manifestaciones que convocaron durante la transición, cabe destacar la organización y seguridad de la manifestación por los abogados laboristas de Atocha asesinados el 24 de enero de 1977 por terroristas de extrema derecha. Esos abogados trabajaban para el PCE y en un despacho de mayoría de afiliados a CC. OO. El partido y el sindicato organizaron con un éxito abrumador, tanto por la asistencia al entierro multitudinario, como en seguridad (organizada por ellos mismos a pesar de la animadversión de las instituciones y la policía en aquel momento todavía vinculadas al régimen), una marcha silenciosa en memoria de los asesinados. La falta de recursos del Gobierno se unió a la buena imagen que dieron el PCE y CC. OO. con aquel acto:

[el PCE, con CC. OO.] convirtió el entierro de los abogados laboristas en una auténtica manifestación, en la que demostró su poder de convocatoria y su organización, ya que fue él mismo quien estableció los servicios de orden que garantizaron la seguridad de todos los presentes y el buen funcionamiento de la manifestación que, como alguien chilló silenciando algunos gritos, era una manifestación de duelo, no un mitin político. (Gallego López, 2015)

El marco de diagnóstico que desarrollaron los sindicatos al final de la dictadura estuvo muy vinculado a la necesidad de apertura y de libertades positivas que demandaba la sociedad española.

La pertenencia de los principales líderes de CC. OO. al Partido Comunista de España fue un factor de identidad muy importante

La libertad sindical significaba la disolución del Sindicato Vertical, propuesta tradicional de los sindicatos antifranquistas, para garantizar su autonomía en la toma de decisiones, principalmente enfocada a la negociación colectiva, como explica Rivera (2009). En esta negociación colectiva se buscaba la generación de convenios que establecieran salarios y garantizaran protecciones básicas para los trabajadores, una vía de negociación menos modernizada y también más antigua temporalmente que la que veremos en el caso chileno. Además, los sociólogos del trabajo Miguélez y Prieto (2009) reconocen que las estructuras sindicales españolas están alineadas con las de los países del sur de Europa, que se caracterizan por “una importante desimplicación del Estado respecto a los derechos de los trabajadores. Están realmente protegidos sólo los trabajadores de la administración y de las grandes empresas, que son aquellas en las que la negociación es eficaz”. Esto es una consecuencia del modelo de sindicalismo que se realizó en la transición, liderado por CC. OO. junto a UGT.

3.4. Identidad de los sindicatos chilenos

En el caso de Chile, los sindicatos también desarrollaron una identidad y un marco discursivo vinculados a la EOP que ofrecían el país y la política en la época de la transición. Sin embargo, dadas las diferencias que hemos observado en las distintas estructuras de oportunidad de Chile y España, hay algunos aspectos de la identidad de los sindicatos que difieren de forma clara entre ambos países durante la transición. Principalmente, un rasgo determinante desde las estructuras sindicales, como es “la sobrepolitización de los dirigentes superiores del sindicalismo, que tiende a hacer más relevante el problema de la débil capacidad de convocatoria y conducción amplia y masiva” (Díaz y Noé, 1984). Esta sobrepolitización es un carácter interno de los sindicatos chilenos, algo que podemos equiparar a la militancia comunista de los dirigentes de CC. OO.

El balance de modernidad y tradicionalismo en el sindicalismo chileno se manifestó a través de la relación con el Estado. González y Zapata (2017) recogen esta relación como la apertura que el Estado siempre había manifestado a recibir las demandas de los sindicatos y, habitualmente, a dirimir los conflictos con los empresarios concediendo ventajas a los trabajadores. Esta tónica de los años previos a la dictadura de Pinochet se acentuó aún más con la desaparición de los partidos políticos que ya hemos mencionado en la EOP, y evidenció la necesidad del sindicalismo como actor nacional, pues había generado, en los años previos a la dictadura, cierta armonía “entre el principio de unidad en torno a los intereses comunes y la existencia de una diversidad político-ideológica en el seno de la clase trabajadora” (Díaz y Noé, 1984).

A pesar de ser un factor de tradicionalismo que podía haber facilitado la generación de una identidad fortalecida en el sindicalismo, “tenía también algunas externalidades negativas debido a que esta máxima relación con el Estado generaba a su vez dependencia y falta de autonomía”. Esa inadaptación a las necesidades de la época tuvo una consecuencia conocida: “durante la Dictadura militar [...] el sindicalismo chileno padeció todas las consecuencias negativas que un gobierno autoritario podía ejercer: represión, asesinatos, redefinición de la ley y normativa como, por ejemplo, la implementación del ya citado plan laboral” (González y Zapata, 2017).

Sin embargo, la modernidad de los sindicatos con la llegada de la democracia sirvió, no solo para mejorar las condiciones laborales de trabajadores industriales y mineros de todo el país, sino que “el renacido sindicalismo chileno efectivamente hizo una contribución relevante a la estabilidad laboral y al nuevo orden político y social”. Este es un factor de modernidad que debemos valorar en su capacidad de participar en la política nacional. Se trató de un movimiento

El balance de modernidad y tradicionalismo en el sindicalismo chileno se manifestó a través de la relación con el Estado

social que, además de contribuir a sus causas tradicionales, aportó un planteamiento democrático y cierto apoyo popular a la política formal a través de una moderación de sus demandas a nivel nacional que “no se apreció [...] en el conjunto de los sindicatos y de los trabajadores del país” (González y Zapata, 2017). Además, el esfuerzo sindical chileno se centró no solo en los sectores mineros e industriales (claves para el país). Podemos valorar el balance de modernidad como positivo para los sindicatos chilenos.

Dicha modernidad se reconoce en estudios posteriores a la transición, en los que se reconoce que los sindicatos chilenos promovieron iniciativas modernas como son la rendición de cuentas, la sostenibilidad, la responsabilidad social de las empresas y el impacto comunitario de la actividad empresarial (Flores-Guerrero et al., 2013; Waissbluth, 2006). Es cierto que la transición chilena fue posterior a la española y estos temas comenzaban a permear en las sociedades en la década de 1990, pero los sindicatos chilenos trabajaron al mismo tiempo en avanzar estas nuevas temáticas al tiempo que negociaban en contextos no tan avanzados (convenios colectivos y derechos laborales básicos). Esto tiene una repercusión en el presente sindical chileno, como sugiere la investigación cualitativa de los discursos de representantes sindicales de Flores-Guerrero, Sánchez y Ramos (2013), aunque es una pena que no sean accesibles estudios similares de la época de los gobiernos de transición.

El aprovechamiento de la EOP, en cuanto a la relación con el sistema político, las élites y otros actores como parte de la acción pública de los sindicatos, se ha mencionado transversalmente ya con anterioridad. La falta de los partidos políticos en la arena pública de la dictadura supuso una oportunidad que los sindicatos aprovecharon, y crearon a partir de ahí una imagen de solvencia y capacidad negociadora muy beneficiosa. Así lo consideraban Díaz y Noé (1984) durante la dictadura:

[El sindicalismo] ha logrado arrastrar a una lucha unitaria a sectores de trabajadores con mayor capacidad de presión, que históricamente han tenido una mejor situación relativa respecto del conjunto de los trabajadores y que, habitualmente, sólo se involucraban políticamente en defensa de sus situaciones particulares (es el caso de los trabajadores del cobre y del petróleo). (Díaz y Noé, 1984)

Además, Waissbluth (2006) recoge la satisfacción del primer ministro Aylwin y del entonces ministro Ricardo Lagos con la adaptación sin pérdida de combatividad de los sindicatos y los trabajadores a la realidad de la empresa tanto pública como privada en Chile, muy vinculada al régimen militar, y la resume así: “[los sindicalistas] han sufrido generaciones de jefes autoritarios o con escasa capacidad gerencial, [que] fueron formados en el concepto de la lucha de clases del viejo Estado-Nación, y evidentemente triunfan en las elecciones sindicales siendo combativos, no pasivos”. Por otro lado, la presencia del sindicalismo chileno tanto en la política pública como en la vida laboral de muchos trabajadores fue positiva para su imagen, pues “uno de los efectos más significativos se manifestó en el rápido crecimiento de la afiliación durante los tres primeros años del gobierno democrático” (González y Zapata, 2017). Sin embargo, el crecimiento y las acciones de los sindicatos llevaron a ciertas rupturas entre sindicatos:

Precisamente en torno a la cuestión de las protestas y de las posibles salidas políticas a la Dictadura, comienzan a generarse las primeras fracturas en el sindicalismo en 1987, cuando la Democracia Cristiana (en adelante, DC) conducida por la línea moderada de Aylwin emprendió una ofensiva mediática y de presión hacia sus cuadros sindicales (altos dirigentes de la CNT, como su Presidente Rodolfo Seguel) para encaminar la

Podemos valorar el balance de modernidad como positivo para los sindicatos chilenos

transición “pactada”, que en la práctica implicaba oponerse a toda perspectiva rupturista (como lo proponía una parte de la izquierda), asumir —aunque fuese con algunas modificaciones— la Constitución pinochetista de 1980, y acceder al gobierno con una democracia plagada de “enclaves autoritarios” en el plano institucional, económico y social que harían muy difícil la materialización de las demandas populares en postdictadura y, sobre todo, suponía una moderación y postergación de la conflictividad social en aras de un acuerdo nacional. (Osorio y Gaudichaud, 2018)

A diferencia del sindicalismo español, los sindicatos chilenos no tuvieron la preocupación por convertirse en movimientos sociales que caracterizó a los españoles. De hecho, siguieron una estrategia opuesta, para el aprovechamiento de la EOP y se volcaron en convertirse en actores políticos aceptados y reconocidos tanto por la sociedad como por los interlocutores políticos, en algunas ocasiones pagando el precio de la integridad de los sindicatos, que se rompían, disgregaban y reunificaban “con usuales cambios de siglas” (Osorio y Gaudichaud, 2018). Este rasgo de trabajo exclusivo hacia el avance de derechos laborales fue reconocido por el gobierno de Patricio Aylwin, que dio paso a la democracia:

El sindicalismo, luego de haber sido perseguido, maltratado y excluido de la escena política durante la dictadura, emerge en la naciente democracia con una gran legitimidad y prestigio, fruto de su rol como tenaz opositor al gobierno del general Pinochet. (González y Zapata, 2017)

Los rituales o modelos de conducta, y los actos colectivos que reforzaron la identidad de los sindicatos más allá de sus objetivos puramente estratégicos tuvieron cierto impacto en la sociedad y en los derechos de los trabajadores, pero ¿en qué medida afectaron a la política de las nuevas democracias? De la teorización que hace Ibarra de los repertorios de acción, hemos de descartar los escenarios 4 y 5, los que corresponden a la actividad delictiva relacionada con los ataques menores a la propiedad y la violencia.

3.5. Acción convencional

Entre la actividad convencional (trato directo con instituciones por vías formales) de los sindicatos españoles —y en concreto de CC. OO.— encontramos una gran cantidad de ejemplos, creciente con la llegada de la democracia. La actividad de CC. OO. en la vida pública de la transición no se ciñó al laborismo de forma exclusiva y tuvo una visión abierta en la participación en distintas causas. En primer lugar, CC. OO. se reunió con el Gobierno y la patronal (CEOE, COPYME y CEPYME), y redactó con UGT un memorando “sobre el paro, la situación actual y las reivindicaciones sindicales” (Fundación 1.º de Mayo, 2009) que se publicó en abril de 1978. En su catálogo de las actas y publicaciones de CC. OO., la Fundación 1.º de Mayo recoge numerosos documentos acerca de las interpelaciones públicas que hicieron diferentes cargos de CC. OO. al Gobierno acerca de la militarización del servicio ferroviario Renfe, que se produjo en 1976. “En la Transición el Gobierno intentó evitar protestas en sectores esenciales” (Aduriz, 2011). La militarización se alargó varios meses, y se sometió a los responsables civiles de Renfe durante esos meses a jurisdicción militar, aunque “a fuerza de movilizaciones, finalmente se creó el Pleno de Representantes Ferroviarios que fue el organismo encargado de negociar con la empresa los sucesivos convenios colectivos” (Aduriz, 2011) en cuya creación CC. OO. tomó un papel de liderazgo a través del sindicalista Luis Muñoz.

A diferencia del sindicalismo español, los sindicatos chilenos no tuvieron la preocupación por convertirse en movimientos sociales que caracterizó a los españoles

La otra participación principal de CC. OO. en la política pública se observa en las conversaciones que llevaron a la creación del Estatuto de los Trabajadores en 1980. Su participación junto a UGT llevó a ciertos debates que aún hoy se reflejan en la estructura sindical y de los comités de empresa de España:

El segundo gran disenso, mantenido en esta ocasión entre socialistas y comunistas, no hacía otra cosa que traducir las distintas concepciones sobre la representación y defensa de los intereses de los trabajadores en la empresa defendidas, a su vez, por UGT y CC. OO. La una, de reconocimiento y legitimación de la acción sindical en los centros de trabajo y, la otra, de configuración de los comités de empresa como cauces únicos o, al menos, preferentes de tutela de los derechos de los trabajadores. (Estatuto de los Trabajadores, 2005)

Esta reforma laboral supuso una derrota parcial para CC. OO., como reconocía Marcelino Camacho en 1979 antes de la publicación del mismo: “contempla más causas de despido que antes y no hay control de los despidos por los representantes, que pierden 86 millones de horas con la reducción del tiempo ‘sindical’ previsto para las empresas de menos de 750 trabajadores” (El País, 1978), además de la introducción de los contratos temporales. Sin embargo, la participación de CC. OO. y UGT en la negociación parlamentaria supuso reconocimiento público y político.

En el caso de Chile, encontramos menos interacción con la política formal, aunque consiguieron hacer patente al primer gobierno democrático que sus “expectativas giraban en torno a que los salarios y la distribución de ingresos pudieran alcanzar niveles de mayor equidad (como proyecto distributivo de las ganancias empresariales), entendiendo que el Programa de Gobierno de la Concertación en la contienda presidencial de 1989 hacía un explícito reconocimiento sobre la enorme contribución y sacrificios realizados por los/as trabajadores/as” (Julián, 2012). Y no solo en la recuperación de la democracia, sino que a lo largo de las décadas del 70 y 80 y, por tanto, que “los logros” del modelo económico debían ser acompañados de mejores condiciones en los empleos. Esta consecución de logros por parte de los sindicatos fue tal, pero agrí dulce por la expansión de la política neoliberal. Waissbluth reconoce que se consiguió aumentar “el número de salarios por años de servicios de 5 a 11 para calcular la indemnización por despido” y fue posible además por “el fortalecimiento de las negociaciones sindicales y mayores exigencias para el término del contrato. Con el tiempo, se han criticado estas reformas porque las mismas habrían rigidizado el mercado laboral y generado mayores niveles de desempleo” (Waissbluth, 2007). Además, la inestabilidad y la fragilidad del primer gobierno democrático de Patricio Aylwin no daban espacio a grandes regeneraciones:

Durante este periodo, cualquier error podía generar una crisis de gobernabilidad. Esto explica por qué no se emprendieron reformas mayores o por qué se evitó entrar en conflictos con los gremios del sector público, privado y los militares. Se inició la democratización de los municipios (elección democrática de alcaldes) y el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales. Los esfuerzos se concentraron en reformas “sustanciales”, sin desafíos gerenciales mayores, y en cubrir temas predeciblemente no abordados por el gobierno militar. (Waissbluth, 2007)

Sin embargo, la fuerza principal de los sindicatos no estuvo solo en la actividad convencional. El Gobierno de Aylwin sí que decidió “hacerse cargo de los equilibrios sociales desbalanceados por las políticas de la dictadura, y también bajo la importante presión de los sindicatos que se

La otra participación principal de CC. OO. en la política pública se observa en las conversaciones que llevaron a la creación del Estatuto de los Trabajadores en 1980

habían jugado literalmente la vida haciendo oposición a Pinochet” (Waisbluth, 2006), e implementó un conjunto de reformas laborales que mejoraron sus condiciones contractuales, como ya hemos mencionado. Entre las primeras actividades de Patricio Aylwin en la presidencia, encontramos en el archivo histórico de la Universidad Alberto Hurtado en Chile dos documentos que relatan la relación institucional entre sindicatos y Gobierno. El primero es una convocatoria de reunión en mayo de 1990 en la que Patricio Aylwin recibió a una decena de sindicatos, pero de la cual no se guarda acta ni se hace referencia pública de ningún tipo. El segundo documento es una carta del gabinete de Aylwin al presidente del Sindicato de Trabajadores de Chile, en la que agradece la solidaridad del sindicato y la adhesión a la democracia.

Sin embargo, los sindicatos chilenos fueron facilitadores necesarios en

[...] tres líneas de acción [que] caracterizaron la estrategia del sindicalismo en Chile: concertación social, reformas legales y participación en las decisiones nacionales. Respecto a la concertación, se debe señalar que las políticas destinadas al fortalecimiento de alianzas sociales tuvieron como propósito establecer el marco general para abordar el tema laboral al iniciarse el primer gobierno democrático después de 17 años de dictadura. Como el ejemplo más emblemático, podemos mencionar la suscripción del ‘Acuerdo marco nacional tripartito’, firmado en mayo de 1990 entre empresarios, trabajadores y el Gobierno de Patricio Aylwin Azócar. (González y Zapata, 2017)

Sin embargo, la fuerza principal de los sindicatos no estuvo solo en la actividad convencional

En comparación, el reconocimiento que hizo la clase política española de los sindicatos fue mayor que el que observamos en la clase política chilena durante ambas transiciones. Las relaciones formales entre sindicalistas y políticos fueron más cercanas en España, con la participación de CC. OO. y UGT en distintas mesas de negociación con el Gobierno y partidos políticos, aunque se puede atribuir en parte al bagaje común que tenían los sindicatos y los partidos (CC. OO. con el PCE, UGT con el PSOE) y a la mayor voluntad centralista de los sindicatos españoles respecto a la de los chilenos.

3.6. Manifestaciones y acciones de confrontación

En cuanto a su acción demostrativa y de confrontación es comprensible que fuera limitada por la continuidad de las estructuras e instituciones de seguridad de la dictadura tanto en España como en Chile, pues la policía y los ejércitos seguían siendo parte de esos “enclaves autoritarios” que mencionaba Waisbluth (2007) para el caso de Chile, o como mostró el intento de golpe de estado militar en 1981 en España. Sin embargo, aunque encontremos una actividad confrontativa menor, la acción demostrativa a través de huelgas fue algo a lo que recurrieron habitualmente los sindicatos de ambos países.

En Chile, aunque el porcentaje de sindicalización de la población económicamente activa subió desde un 14% en 1986 a un 22% en 1991, y declinó posteriormente a un 16% en 1997 (en comparación con el 19% en toda la América Latina) y a un 10% en el 2000 según González y Zapata, “las huelgas y las negociaciones colectivas se multiplicaron, particularmente con demandas para salarios mejores. En el mismo rumbo que los otros indicadores, el número de huelgas surgió desde 1987 hasta 1993 y después bajó” (González y Zapata, 2017). A pesar de ello, este efecto se vio reducido por la relación relativamente colaborativa de las empresas cercanas al Gobierno Aylwin con voluntad de “reconocer la relación de la empresa con sus gremios laborales, que supieron reaccionar a tiempo, y pasar [...] a una alianza estratégica de mutuo

beneficio de los intraempresarios del Estado” (Waissbluth, 2006). Es cierto que, durante el siguiente mandato al de Aylwin, de Eduardo Frei hijo, aumentó la confrontación sindical, especialmente en algunos sectores más politizados. “La privatización de los puertos le costó al gobierno de Frei varias decenas de millones de dólares en indemnizaciones [...] para poner fin a las violentas protestas de los antiguos trabajadores portuarios. Sin embargo, ésta fue finalmente una negociación exitosa para las partes, y emblemática de lo que pudieran ser futuros acuerdos con otros gremios públicos” (Waissbluth, 2006).

En España, más allá del funeral masivo por el asesinato de los abogados de Atocha, el número y las causas de las huelgas están más localizadas: hubo hasta 13 grandes huelgas en el País Vasco entre enero de 1976 y mayo de 1977, cuyos motivos eran esencialmente políticos, con reivindicaciones contra la represión. Algo parecido sucedió en Cataluña y Asturias, aunque en menor medida. Además, también según los datos de Dolidier, en España “en 1976 se contabilizan 1.568 huelgas, 3.639.000 huelguistas y 13.752.000 horas de trabajo perdidas, mientras que en 1979 las estadísticas contabilizan 2.680 huelgas, 5.713.000 huelguistas y 18.917.000 horas de trabajo perdidas”⁴ (Dolidier, 2018). Este incremento de las huelgas con el transcurso de la transición política se situaba en Barcelona, Madrid, Guipúzcoa, Vizcaya y Asturias que, aunque tuvieron importantes diferencias entre ellas, sectorialmente coincidieron, como mencionan Molinero e Ysás (1998). Por ello sabemos que “más de la mitad de los conflictos laborales que tuvieron lugar en España en los sesenta y setenta correspondieron a sectores con arraigada tradición sindical como el metalúrgico, el combustible, el textil, la construcción o las industrias químicas” (Molinero e Ysás, 1998). Esta concentración sectorial estaba altamente politizada, como menciona repetidas veces Dolidier, pero la transición abrió esa cierta combatividad de las huelgas a otros sectores, algo que observamos en el archivo histórico de CC. OO. (2000). Las huelgas que convocó CC. OO. entre 1977 y 1981 empezaban a afectar a otros sectores, menos politizados, aunque seguían presentes en los mencionados por Molinero e Ysás, como eran las empresas públicas Renfe, EMT y Correos, o empresas como Endesa, Rotopress y Flex. Estas nuevas huelgas no tenían un carácter tan político, de defensa de la clase obrera, sino que estaban centradas en los intereses laborales y económicos de trabajadores y empresas.

Tanto González y Zapata como Waissbluth parecen coincidir en que las causas de la acción huelguística en Chile fueron económicas, vinculadas a la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, y que no hubo una significación política fuerte de los sindicatos en los años de la transición. Sin embargo, esto es algo diferente en la transición española según argumentan Dolidier y Babiano. “[...] durante el transcurso de varios acontecimientos (huelgas en la construcción y en la metalurgia en 1976 y 1977, huelgas generales en el País Vasco y Cataluña en 1976, etc.), existen luchas de apropiación semántica, cuyo objetivo tiene que ver con la fijación de una identidad obrera colectiva” (Dolidier, 2018). Babiano añade que las huelgas tuvieron origen económico y consecuencias políticas e insiste en el alto contenido político de las huelgas y en los objetivos también políticos de los organizadores. Para salir de la lógica binaria entre economía y política se señala que se trata de un continuo en el que las huelgas “comenzaron siendo por motivos económicos y mutaron en huelgas políticas” (Babiano, 2012). Los análisis de Babiano y Dolidier son compatibles entre ellos, y además con la EOP de España en los años de la transición, pues los sindicatos actuaban con la idea de mejorar las condiciones

Las huelgas que convocó CC. OO. entre 1977 y 1981 empezaban a afectar a otros sectores menos politizados

⁴ Fuente: Anuarios de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, citada por Dolidier (2018).

laborales de los trabajadores, pero su actividad pública empujó la apertura que supuso la transición en cuanto a libertades políticas y de expresión, y se volvieron más políticos. En el caso de Chile encontramos unos sindicatos que se centraron en buscar soluciones a las fuertes políticas neoliberales de Pinochet y del gobierno de Aylwin, y que para ello recurrieron a negociaciones cercanas con el gobierno democrático y las empresas, y su politización fue posterior. Es posible que por ello encontremos muchas diferencias entre el reconocimiento público que se hace de los sindicatos en España y en Chile.

No hemos podido identificar demandas relacionadas con la amnistía, la libertad de presos políticos, el desmantelamiento de las estructuras de persecución política del Estado, o la protección de labores feminizadas que durante las dictaduras se habían recrudecido. Sobre este último aspecto, no hemos encontrado ninguna fuerte movilización para la protección de viudas o trabajadores del hogar (propio o ajeno) que se encontraban en una situación de dependencia y vulnerabilidad en unos sistemas sociales que dificultaban su autonomía en favor de los hombres.

4. Conclusiones

En primer lugar, observamos que las transiciones a la democracia presentan características diversas, dependientes del tipo de transición política que se dé. En el caso de Chile los sindicatos encontraron una estructura de oportunidad política (EOP) altamente adversa en lo político por la represión del régimen de Pinochet, pero contaron con la ventaja de poder ocupar el espacio social de los partidos políticos ilegalizados y perseguidos. Esto es una consecuencia de la transición acordada de alguna manera (no sin concesiones) en la que el dictador mantuvo su liderazgo militar. Sin embargo, en España la muerte del dictador y la necesidad política y social de apertura propició una arena política muy dependiente del régimen previo. En esa situación, CC. OO. tuvieron que adaptarse para mantener su actividad regional mientras intentaban ser relevantes en la escena nacional de la mano del PCE, además de enfrentarse a una burocratización necesaria pero conflictiva y abandonar el asamblearismo.

En segundo lugar, la identidad y el marco discursivo que asumen los sindicatos como movimientos sociales son más útiles y fructíferos cuanto más adaptados estén a la EOP de su contexto. Los sindicatos chilenos asumieron más riesgos para conseguir avances, pues eran el blanco de la represión dictatorial, pero tenían la oportunidad de ocupar un espacio político e ideológico que dejaba la ausencia de partidos. Sin embargo, es posible que sus consecuciones fueran algo menos reconocidas por los equívocos cambios de siglas y rupturas internas que sufrieron los principales sindicatos. CC. OO. en España acertó al mantener su presencia regional en una transición que centralizó la política, y eso les otorgó cierta ventaja respecto a otros sindicatos y les proporcionó un reconocimiento arraigado en la sociedad. En ambos países los sindicatos estaban fuertemente politizados, un factor identitario que facilitó acciones de confrontación, pero dificultó en ocasiones las negociaciones más formales.

En tercer lugar, hay aspectos del análisis de los sindicatos como la altísima movilización de CC. OO. en zonas como el País Vasco, Cataluña y Asturias, que permitió un crecimiento sectorial estratégico que luego, a largo plazo, resultó útil para el sindicato o la combatividad de los sindicatos chilenos frente a la privatización de sectores industriales estratégicos, que dan pistas inequívocas sobre las pretensiones ideológicas y los objetivos laborales con los que trabajaban los sindicatos. Sin embargo, la discusión sobre si fueron las ideas políticas o las circunstancias económicas las que desencadenaron las huelgas y las movilizaciones no está resuelta en el

Es posible que por ello encontremos muchas diferencias entre el reconocimiento público que se hace de los sindicatos en España y en Chile

ámbito académico, y se suelen considerar causas complementarias. A pesar de la demostrada carga ideológica presente en los sindicatos, Waissbluth (2006) y Molinero e Ysás (1998) observan tanto en España como en Chile que las movilizaciones comenzaron justificándose por lo económico y a lo largo del tiempo se fueron ideologizando.

En cuarto lugar, el papel de los sindicatos obreros en la conflictividad social parece mayor en el caso de Chile, pero en ambos casos encontramos referencias a la responsabilidad social que demostraron los sindicatos en las transiciones. Tanto el gobierno de Aylwin como la clase política española a través del Estatuto de los Trabajadores respondieron positivamente a algunas de las demandas de los sindicatos, aunque no con toda la rotundidad que estos buscaban.

Por último, sobre el reconocimiento de los movimientos sociales en la transformación de la sociedad, es posible que los cambios políticos, sociológicos, militares y económicos que se producen en una transición a la democracia acaparen tanta atención social y tanto esfuerzo, por la mera relevancia de esos actores en la sociedad, que los movimientos sociales no sean tan reconocidos. A pesar de ello, es necesario reconocer el impacto que sí tienen ciertos movimientos sociales, como aquí hemos visto con los sindicatos y su influencia en la política de sus países.

Hay muchas mejoras posibles en esta investigación, y aquí proponemos algunas para futuras ocasiones. Este trabajo tiene una perspectiva política e historiográfica, y podrían incluirse argumentos sociológicos y económicos que enriquezcan los aquí presentados. Sería también necesario profundizar en la comparación de los diferentes ámbitos de identidad y repertorios de acción que aquí se han tratado, pues existieron manifestaciones, discursos y acciones sindicales menos relevantes, pero con un impacto que aquí no ha podido ser estudiado. Además, sería interesante profundizar en la compatibilidad teórica de los autores que aquí se han mencionado, y determinar cómo de aplicable a los sindicatos es la teoría de los movimientos sociales a la que aquí hemos sacado tanto partido. Finalmente, sería pertinente aplicar esta metodología a otros sistemas en transición hacia la democracia y prolongar el marco de estudio hasta el presente para observar efectos en el largo plazo.

Referencias

- Aduriz, I. (2011). Yo también fui militarizado. *Público*.
- Atria, F., Larraín, G., Benavente, J. M., Couso, J., & Joignant Rondón, A. (2013). *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público*. Barcelona: Debate.
- Babiano, J. (2016). Hace 40 años. El espíritu del 76: Madrid en huelga. *Sinpermiso.info*. <http://www.sinpermiso.info/textos/hace-40-anos-el-espíritu-del-76-madrid-en-huelga>
- Babiano, J. (2012). El mundo del trabajo durante el franquismo. Algunos comentarios en relación con la historiografía. *Ayer*, 88, 229-234. https://www.jstor.org/stable/23530139?seq=15#metadata_info_tab_contents
- CC. OO. (2000). *Guía de la red de archivos históricos de Comisiones Obreras*. http://www.ccoo.cat/revistes/arxiu_historic/guia_red_archivos_historicos.pdf
- CC. OO. (2016). *Breve historia de CC. OO.* https://www.ccoo.es/Nuestra-organizacion/Breve_historia
- Díaz, E., & Noé, M. (1984). Partidos políticos y sindicatos: ¿Competencia o solidaridad? *Nueva Sociedad*, 74, 26-34.

- Dolidier, A. (2018). Las movilizaciones obreras durante la Transición Democrática española: discursos y representaciones acerca del asambleísmo (1976-1978). *Debats*, 132(1), 85-102. <https://doi.org/10.28939/iam.debats-132-1.7>
- Durán Muñoz, R. (1997). Movilización y desmovilización del movimiento obrero en la transición chilena a la democracia. *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, 16(16), 109-124. <https://doi.org/10.14201/alh.2111>
- El País. (1978). Comisiones Obreras arremete contra el Estatuto de los Trabajadores. *El País*. https://elpais.com/diario/1979/11/27/economia/312505220_850215.html
- Flores-Guerrero, R., Sánchez, P. M., & Ramos, C. (2013). Un análisis cualitativo de los discursos de representantes de sindicatos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, sobre el rol de las empresas y el Estado chileno. *Polis (Santiago)*, 12(36), 101-124. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682013000300005>
- Folgueira Lombardero, P., & Bayón Iglesias, J. (2009). Breve acercamiento a la transición española. *Tiempo y Sociedad*, 53-61.
- Fundación 1.º de mayo. (2009). *Archivo de Gaceta de Derecho Social*.
- Gallego López, M. (2015). *La dinamización de la transición política española a través del asesinato de los abogados de Atocha*. (Tesis). Facultad de Geografía e Historia, Universidad Nacional a Distancia (UNED), Madrid. <https://doi.org/10.4000/bhce.3097>
- González Candia, J. C., & Zapata Schaffeld, F. (2017). Política laboral del gobierno de Patricio Aylwin y su impacto en el sindicalismo chileno. *Trabajo y Sociedad*, 29, 249-263.
- Ibarra, P. (2005). *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Madrid: Síntesis.
- Julián, D. (2012). Tendencias de un sindicalismo fracturado. Sindicalismo autoritario. *Actual Marx*, July 2012, 95-113.
- Martínez Pérez, D. (2018). Dos proyectos enfrentados: El PTE y CC. OO. ante la conflictividad laboral leonesa. En *Las otras protagonistas de la Transición. Izquierda radical y movilizaciones sociales* (pp. 641-655). https://www.researchgate.net/publication/318506294_Encuentros_Las_otras_protagonistas_de_la_Transicion_Izquierda_radical_y_movilizaciones_sociales
- Miguélez, F., & Prieto, C. (2009). Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa. *Política y Sociedad*, 46(1), 275-287. <https://doi.org/10.5209/POSO.23060>
- Estatuto de los Trabajadores, 84 (2005).
- Molinero, C., & Ysás, P. (1998). Productores disciplinados y minorías subversivas. Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 20, 325-328.
- Osorio, S., & Gaudichaud, F. (2018). ¿La democratización en contra de los trabajadores? La CUT, el movimiento sindical y el dilema de la transición pactada en Chile. *Les Cahiers de Framespa*. <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/framespa.4763>
- Rivera, A. (2009). El sindicalismo español: de la dictadura a la transición a la democracia. *Huar-te de San Juan. Geografía e Historia*, 7, 261-277.

- Rodríguez-Rata, A. (2011). Moderación sindical en la transición española: ¿interés corporativo o de clase? *Encrucijadas*, 2, 146-161.
- Sánchez-Cuenca, I. (2009). La violencia terrorista en la transición española a la democracia. *Historia del Presente*, 14, 9-24.
- Tarrow, S. (1997). El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. En *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973529>
- Waissbluth, M. (2006). La Reforma del Estado de Chile: De la Confrontación al Consenso. *Boletín Electrónico de La ESADE*, 1-132.
- Waissbluth, M. (2007). Globalización y reforma del estado en Chile. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1), 285-310. <https://doi.org/10.16993/ibero.205>



Una Alemania Europea. Discursos e intervenciones (1983-1998)

Belén Becerril (ed.)

2020. Madrid: Editorial Encuentro / San Pablo CEU / Konrad Adenauer Stiftung

Colección Raíces de Europa, 14

204 páginas.

ISBN: 978-84-1339-035-2



Alberto Priego Moreno

apriego@icade.comillas.edu

Universidad Pontificia Comillas

Hay dos tipos de reseñas, las que se hacen como un trabajo académico más, y las que se hacen de forma placentera como si de una novela se tratara. En este caso estamos ante el segundo tipo. El trabajo preparado por la prof. Belén Becerril es un trabajo del que solo pueden salir elogios y por ponerle un pero, podemos decir que nos hubiera gustado que el estudio introductorio hubiera sido más largo.

En primer lugar, tenemos que decir que, en los tiempos actuales en los que los profesores escribimos con la mente puesta en nuestro CV, se agradece ver trabajos como este que a pesar de tener poco valor para el currículum, aporta mucho a la maltrecha academia. En primer lugar, demuestra valentía por defender una línea política —la democracia cristiana— muy maltratada en España y clave en el proceso de construcción europea. La elección de Helmut Kohl como protagonista del libro y de Adenauer como actor secundario del estudio, denotan una sensibilidad muy alabable hacia lo que a mi entender Europa y España deberíamos tender.

En segundo lugar, hay que destacar el hondo conocimiento de la coordinadora sobre todo aquello que se ha escrito sobre el Canciller Kohl. El estudio preliminar debería ser fuente de inspiración para cualquier persona que quiera estudiar tanto al propio Kohl como el proceso de integración alemana. Por lo tanto, este trabajo debe ser tenido en cuenta para futuras investigaciones que analicen todo lo que pasó en Alemania en los últimos 60

años. Siguiendo los discursos recogidos en el libro, podemos identificar todos y cada uno de los temas clave de la política exterior alemana de los últimos tiempos. Por citar solo algunos, podemos destacar el vínculo transatlántico, la cohesión geográfica y social de Europa, el dilema entre unidad (igualdad) y libertad, las relaciones con la URSS (hoy Rusia) o las relaciones del pueblo alemán con el pueblo judío después de la Shoah.

En tercer lugar, hay que destacar el profundo trabajo de archivo llevado a cabo por la coordinadora, trabajo que puede ser rastreado a través de los agradecimientos, un detalle que dice mucho de la profesora Becerril. Aunque el bagaje de la coordinadora es jurídico, su labor de archivo bien podría hacernos pensar que nos encontramos no tanto ante una jurista sino ante una historiadora. Esta profunda labor de documentación, dota al volumen de un enfoque integral que incrementa su valor científico.

En cuarto lugar, me gustaría destacar algo que lamentablemente cada vez es menos frecuente: el uso de fotografías en color para enriquecer la personalidad de Kohl. Si bien es cierto que todos tenemos una idea clara de quien fue el canciller, la selección de fotografías nos permite afinar y sobre todo humanizar una figura que para los alemanes pasó de ser “el nieto de Adenauer” al “padre de Merkel”.

Por último, no quisiera dejar de señalar la extraordinaria labor de la Universidad San Pablo CEU, quien cumpliendo con la responsabilidad social que tienen las “Universi-

dades de la Iglesia”, y por tanto los que allí trabajamos, ha tenido la valentía de sacar una colección dedicada a prohombres que han empleado su vida en construir lo que la editorial ha denominado las Raíces de Europa (nombre de la colección).

Todos estos elementos hacen de *Una Alemania Europea. Discursos e intervenciones (1983-1998)* un libro valiente, solvente y sobre todo idealista. Un libro que nos debe hacer pensar como profesores qué es lo que queremos para Europa y para la academia.



DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR
CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD
CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD
DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

Prof. Dr. Alberto Priego Moreno. Universidad Pontificia Comillas
ICAI-ICADE

Prof. Dra. Maxine David David. Leiden University

Prof. Dr. Steffen Bay Rasmussen. Universidad de Deusto

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Licinia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense
de Madrid

Prof. D. Warren Dockter, Aberystwyth University, Reino Unido

Consejo Asesor | Advisory Board

D.ª Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.ª Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba,
Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid,
Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.ª Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba,
Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute of
Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United
States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.ª Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United
States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad Complutense
de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United
Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D. Fernando Delage, Universidad Loyola Andalucía

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts
Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.ª María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D. Vicente Garrido Rebolledo, Universidad Rey Juan Carlos,
Spain

D.ª Victoria Matarranz Timón, alumna colaboradora

Secretario Académico / Academic Secretary

D. Javier Gil Pérez, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@comillas.edu | www.comillas.edu | <https://blogs.comillas.edu/comillasir/>

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Steffen Bay Rasmussen, Universidad de Deusto, España

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.ª Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, España

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense de Madrid, España

D. Warren Dockter, Aberystwyth University, Reino Unido

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. /Passport, email).*
4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>*
6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*

Review and acceptance

1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the***

de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>

6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de doble ciego**. En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.
2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles **double-blind system**. *In the event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be sought.*
2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
3. *The reviewers will always provide reasons for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
4. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
5. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
6. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, the contributor will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
7. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
8. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
9. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence hold by the Journal.*

por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**

7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.
9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo.

Se empleará siempre el sistema de doble ciego.

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

Peer Review Process

All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. Peer reviewing will follow the double-blind system. In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journal's OJS platform.