



Historia y Política

UCM

CEPC

UNED

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL ESPEJO: ENTRE EL EUROPEÍSMO Y EL ANTIEUROPEÍSMO, PASANDO POR EL EUROESCEPTICISMO

Guillermo A. Pérez Sánchez (ed.), Luis Domínguez Castro, Sara González Fernández, Birte Wassenberg, Bertrand Vayssière, Belén Becerril Atienza y Guillermo A. Pérez Sánchez

ESTUDIOS

GONZALO CAPELLÁN

Democracia. Iconografía política de los conceptos fundamentales de la modernidad

DAVID SAN NARCISO MARTÍN

La niebla constitucional de la Corona. Las ceremonias políticas de la monarquía en la construcción del Estado nación español (1808-1868)

ÁLVARO FRANCISCO RODRIGUES GARRIDO

The institutionalisation of a new social policy in the Portuguese *Estado Novo*: The struggle for a corporatist welfare (1933-1945)

JOSEP LLUÍS MATEO DIESTE

«Asuntos negros». Las autoridades españolas frente a la esclavitud y el servilismo en los territorios del Sáhara Occidental (1934-1957)

MIGUEL ALONSO IBARRA

La oferta del Nuevo Estado. Propaganda e ideologización del combatiente sublevado en la Guerra Civil española (1936-1939)

JESÚS ÁNGEL REDONDO CARDEÑOSO

Lluvia de siglas en el campo: el sindicalismo agrario en la provincia de Valladolid durante la Transición (1975-1980)

44

julio/diciembre

2020

DOSIER

ESTUDIOS

RECENSIONES

Historia y Política
ISSN-L 1575-0361
Núm. 44, julio-diciembre 2020

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTORA

Mercedes Cabrera, Universidad Complutense, Madrid

VOCALES

Manuel Álvarez Tardío, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Julio de la Cueva Merino, Universidad de Castilla-La Mancha

Pedro Carlos González Cuevas, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Marisa González de Oleaga, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid

Miguel Martorell Linares, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Javier Moreno Luzón, Universidad Complutense, Madrid

Fernando del Rey Reguillo, Universidad Complutense, Madrid

SECRETARIA

Pilar Mera Costas, Universidad Complutense, Madrid

CONSEJO ASESOR

Pedro Tavares de Almeida, Universidade Nova de Lisboa

José Álvarez Junco, Universidad Complutense, Madrid

Jordi Canal, École des Hautes Études en Sciences Sociales, París

Antonio Cazorla, Trent University, Peterborough

Roger Griffin, Oxford Brookes University

Hans Ulrich Gumbrecht, Stanford University

Santos Juliá, Universidad Nacional de Educación a Distancia

José-Carlos Mainer, Universidad de Zaragoza

Carlos Marichal, Colegio de México

Renato Moro, Università Roma Tre

Xosé M. Núñez Seixas, Ludwig-Maximilians-Universität München

Richard Overy, University of Exeter

Diego Palacios Cerezales, University of Stirling

Pamela Radcliff, University of California, San Diego

Adrian Shubert, York University, Toronto

Raanan Rein, Tel Aviv University

Julius Ruiz, University of Edinburgh

Francisco Veiga, Universidad Autónoma de Barcelona

La revista *Historia y Política* nació en 1999. Es una publicación semestral con revisión por pares, fruto de la iniciativa de los departamentos de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Sociales y Políticos, de la UCM, e Historia Social y del Pensamiento, de la UNED, ambos vinculados a facultades de Ciencias Políticas y Sociología. Desde el año 2007 el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales coedita la revista.

Si quiere saber más sobre *Historia y Política* visite las páginas web:

<http://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp>

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=9>

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la revista Historia y Política no se identifican necesariamente con los juicios de los autores cuyos trabajos se publican.

La revista *Historia y Política* cumple con todos los criterios de calidad LATINDEX y está indizada en SCOPUS y la Web of Science: Social Sciences Citation Index (SSCI), Arts and Humanities Citation Index (AHCI) y Journal Citation Reports (JCR). También está incluida en ERIH PLUS y las bases de datos especializadas Historical Abstracts y America: History and Life.

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha otorgado a *Historia y Política* el certificado de «Revista Excelente» en la V Convocatoria de Evaluación de la Calidad Editorial y Científica de las Revistas Científicas Españolas (2016). Dicho certificado ha sido recientemente renovado hasta 2021.

Historia y Política meets the LATINDEX criteria for scientific journals and is indexed in SCOPUS and the Web of Science (WOS): Social Science Citation Index (SSCI), Arts and Humanities Citation Index (AHCI) and the Journal Citation Reports (JCR). It is also included in ERIH PLUS and the specialized databases Historical Abstracts and America: History and Life.

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has awarded *Historia y Política* its certificate of “Excellence” in the Fifth Edition of the Scientific and Editorial Quality of Spanish Scientific Journals (2016). This certificate has been recently extended until 2021.

Historia y Política

Ideas, Procesos y Movimientos Sociales

44

julio/diciembre

2020

ISSN-L 1575-0361

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Los contenidos de la revista HISTORIA Y POLÍTICA
están disponibles en acceso abierto en las direcciones:

Revistas electrónicas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=9>

Repositorio Español de Ciencia y Tecnología
<http://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/index>

Catálogo General de Publicaciones Oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Dialnet
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1576>

Web of Science®

refine your research
SCOPUS



DIRECCIÓN, REDACCIÓN Y SECRETARÍA

Departamento de Historia Social y del Pensamiento Político de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA.

Departamento de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Sociales y Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.



ISSN-L: 1575-0361

DOI: 10.18042/hp

NIPO: 091-20-032-9 (PDF)

Depósito legal: M. 9613-1999

NIPO: 091-20-033-4 (HTML)

SUMARIO

Núm. 44, julio/diciembre 2020

LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL ESPEJO: ENTRE EL EUROPEÍSMO Y EL ANTIEUROPEISMO, PASANDO POR EL EUROESCEPTICISMO

GUILLERMO A. PÉREZ SÁNCHEZ

Presentación 17-21

LUIS DOMÍNGUEZ CASTRO Y SARA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Europeísmo(s) en la posguerra: la opción británica por la cooperación intergubernamental 23-53

BIRTE WASSENBERG

Challenging the origins of Euroscepticism. A historical perspective 55-79

BERTRAND VAYSSIÈRE

El reto europeo en las últimas elecciones presidenciales francesas: la confirmación de una nueva línea de fractura 81-111

BELÉN BECERRIL ATIENZA

Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia. 113-144

GUILLERMO A. PÉREZ SÁNCHEZ

La Unión Europea a la luz de la historia: un balance setenta años después (1950-2020) 145-170

ESTUDIOS

GONZALO CAPELLÁN

Democracia. Iconografía política de los conceptos fundamentales de la modernidad 173-217

DAVID SAN NARCISO MARTIN

- La niebla constitucional de la Corona. Las ceremonias políticas de la monarquía en la construcción del Estado nación español (1808-1868)..... 219-249

ÁLVARO FRANCISCO RODRIGUES GARRIDO

- The institutionalisation of a new social policy in the Portuguese Estado Novo. The struggle for a corporatist welfare (1933-1945) 251-273

JOSEP LLUÍS MATEO DIESTE

- «Asuntos negros». Las autoridades españolas frente a la esclavitud y el servilismo en los territorios del Sáhara Occidental (1934-1957)..... 275-304

MIGUEL ALONSO IBARRA

- La oferta del Nuevo Estado. Propaganda e ideologización del combatiente sublevado en la Guerra Civil española (1936-1939) 305-335

JESÚS ÁNGEL REDONDO CARDEÑOSO

- Lluvia de siglas en el campo: el sindicalismo agrario en la provincia de Valladolid durante la Transición (1975-1980) 337-368

ESTHER M. SÁNCHEZ SÁNCHEZ

- Los grandes proyectos de la industria francesa en España en tiempos de Mitterrand y González (1981-1986) 369-401

JULIO PONCE ALBERCA

- Los delegados del Gobierno en España (1997-2018). Perfiles y actuación de una figura de confianza política 403-437

RECENSIONES

- RAQUEL SÁNCHEZ: *Señoras fuera de casa. Mujeres del siglo XIX: la conquista del espacio público*, por Rafael Serrano García 441-445

- JUAN FRANCISCO FUENTES: *Totalitarianisms: The Closed Society and its Friends. A History of Crossed Languages*, por Pablo Pérez López 445-449

GERALDINE SCHWARZ: <i>Los amnésicos. Historia de una familia europea</i> , por Daniel Martínez Lamas.	449-453
FRANK DIKÖTTER: <i>La tragedia de la liberación. Una historia de la revolución china (1945-1957) y La gran hambruna en la China de Mao. Historia de la catástrofe más devastadora de China (1958-1962)</i> , por Fernando del Rey.	454-458
JORDI GRACIA: <i>Javier Pradera o el poder de la izquierda. Medio siglo de cultura democrática</i> , por Felipe Nieto.	458-465
MARTA NUSSBAUM: <i>La monarquía del miedo, una mirada filosófica a la crisis actual</i> , por Paloma de la Nuez.	465-468
MARISA GONZÁLEZ DE OLEAGA: <i>Itinerarios. Historiografía y posmodernidad</i> , por Elena Hernández Sandoica.	468-472
FRANCISCO JAVIER RAMÓN SOLANS: <i>Historia global de las religiones en el mundo contemporáneo</i> , por Julio de la Cueva.	472-475
COLABORAN	477-482

TABLE OF CONTENTS

Issue 43, January/June 2020

THE EUROPEAN UNION IN THE MIRROR: BETWEEN EUROPEANISM AND ANTI-EUROPEANISM, THROUGH EUROSCEPTICISM

GUILLERMO A. PÉREZ SÁNCHEZ

Presentation 17-21

LUIS DOMÍNGUEZ CASTRO Y SARA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Post-war Europeanism(s): The British option for intergovern-
mental cooperation 23-53

BIRTE WASSENBERG

Challenging the origins of Euroscepticism. A historical perspec-
tive 55-79

BERTRAND VAYSSIÈRE

The European challenge in the last French presidential elec-
tions: The confirmation of a new dividing line 81-111

BELÉN BECERRIL ATIENZA

The European Institutions in the face of the Rule of law crisis in
Hungary and Poland. 113-144

GUILLERMO A. PÉREZ SÁNCHEZ

The European Union in the light of History: A stocktaking
seventy years later (1950-2020) 145-170

STUDIES

GONZALO CAPELLÁN

Democracy. The political iconography of modern key concepts 173-217

DAVID SAN NARCISO MARTIN

- The Crown's constitutional mist. The political ceremonies of the monarchy in the Spanish nation-state (1808-1868) 219-249

ÁLVARO FRANCISCO RODRIGUES GARRIDO

- The institutionalisation of a new social policy in the Portuguese *Estado Novo*. The struggle for a corporatist welfare (1933-1945) 251-273

JOSEP LLUÍS MATEO DIESTE

- «Black Affairs». The Spanish authorities in the face of slavery and servility in the Western Sahara territories (1934-1957) . . . 275-304

MIGUEL ALONSO IBARRA

- The offer by the new State. Propaganda and indoctrination of the rebel soldier in the Spanish Civil War (1936-1939) 305-335

JESÚS ÁNGEL REDONDO CARDEÑOSO

- Rain of acronyms in the countryside: Agricultural unionism in the province of Valladolid during the Transition (1975-1980) . . 337-368

ESTHER M. SÁNCHEZ SÁNCHEZ

- Major projects of French industry in Spain during the Mitterrand and González years (1981-1986). 369-401

JULIO PONCE ALBERCA

- Government Delegates in Spain (1997-2018). Profiles and activities of a group of trusted political appointees 403-437

REVIEWS

- RAQUEL SÁNCHEZ: *Señoras fuera de casa. Mujeres del siglo XIX: la conquista del espacio público*, by Rafael Serrano García. 441-445

- JUAN FRANCISCO FUENTES: *Totalitarianisms: The Closed Society and its Friends. A History of Crossed Languages*, by Pablo Pérez López 445-449

- GERALDINE SCHWARZ: *Los amnésicos. Historia de una familia europea*, by Daniel Martínez Lamas 449-453

FRANK DIKÖTTER: <i>La tragedia de la liberación. Una historia de la revolución china (1945-1957)</i> y <i>La gran hambruna en la China de Mao. Historia de la catástrofe más devastadora de China (1958-1962)</i> , by Fernando del Rey.	454-458
JORDI GRACIA: <i>Javier Pradera o el poder de la izquierda. Medio siglo de cultura democrática</i> , by Felipe Nieto.	458-465
MARTA NUSSBAUM: <i>La monarquía del miedo, una mirada filosófica a la crisis actual</i> , by Paloma de la Nuez	465-468
MARISA GONZÁLEZ DE OLEAGA: <i>Itinerarios. Historiografía y posmodernidad</i> , by Elena Hernández Sandoica.	468-472
FRANCISCO JAVIER RAMÓN SOLANS: <i>Historia global de las religiones en el mundo contemporáneo</i> , by Julio de la Cueva	472-475
CONTRIBUTORS	477-482

LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL ESPEJO:
ENTRE EL EUROPEÍSMO Y EL ANTIEUROPEÍSMO,
PASANDO POR EL EUROESCEPTICISMO

PRESENTACIÓN¹

GUILLERMO Á. PÉREZ SÁNCHEZ

Universidad de Valladolid

guiller@fyl.uva.es

Cómo citar/Citation

Pérez Sánchez, G. Á. (2020).

La Unión Europea ante el espejo: entre el europeísmo y el antieuropeísmo (presentación).

Historia y Política, 44, 17-21.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.01>

El monográfico *La Unión Europea ante el espejo: entre el europeísmo y el antieuropeísmo, pasando por el euroescépticismo* llega en el momento justo después de la prueba al que ha sido sometido el proyecto de integración europea con las elecciones al Parlamento Europeo de finales de mayo de 2019, momento que en la práctica coincide con el septuagésimo aniversario del inicio de dicho proceso con la «Declaración» de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950.

De este modo, el monográfico que nos ocupa aporta distintas versiones que recorren desde los orígenes del inicio de la integración hasta nuestros días. En el primero de los artículos (Luis Domínguez Castro y Sara González Fernández: «Europeísmo(s) en la posguerra: la opción británica por la cooperación intergubernamental») se indaga en la variedad de propuestas presentadas desde los momentos aurales del proceso de integración, que en algunos casos hoy en día podrían entenderse como euroescépticas o incluso antieuropeístas. En este sentido, se afirma que europeísmo o europeísmos no es un falso dilema, motivo por el cual se puede poner en cuestión el *relato canónico* de un proceso de integración europea diseñado por Monnet, auspiciado por

¹ Este dossier se enmarca en el proyecto PGC2018-095884-B-C22, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Schuman y desarrollado por las instituciones comunitarias. En este sentido, se puede afirmar que hay y hubo otras alternativas que no deben encajonarse bajo el epígrafe de euroescepticismo. La cooperación intergubernamental defendida por Gran Bretaña tuvo y tiene más recorrido del que se le ha querido reconocer, aunque por diversas razones no logró liderar el proceso de integración, en el que, por otra parte, nunca creyó. En todo caso, y en este sentido, se apuesta por la necesaria revisión histórica que merecen planteamientos europeístas, aunque no comunitarios, como la Unión Occidental, patrocinada por los laboristas, o el Consejo de Europa, inspirado por Churchill. En relación con lo anterior, pero centrado fundamentalmente en el caso británico, se presenta un estudio en perspectiva histórica que indaga en los orígenes del antieuropeísmo (Birte Wassenberg: «Challenging the origins of Euroscepticism. A historical perspective»). Este artículo desafía dos puntos de vista ortodoxos de la ciencia política sobre las raíces del euroescepticismo. En primer lugar, cuestiona que el euroescepticismo se originase en el Reino Unido en la década de 1980 y fuera defendido principalmente por los partidos políticos británicos y el Gobierno de Thatcher. Si se define como una oposición a la idea federalista europea, el euroescepticismo se remonta al comienzo mismo del proceso de integración europea después de la Segunda Guerra Mundial y puede ser objeto de un seguimiento continuo hasta nuestros días. En segundo lugar, este artículo cuestiona el llamado fin del consenso de la permisividad en la década de 1990 y argumenta que, si la oposición pública contra la UE se ha ampliado desde entonces, es debido principalmente a la organización frecuente de referendos. En tercer lugar, mientras que los partidos políticos euroescépticos han ganado un apoyo cada vez mayor en las elecciones europeas desde la década de 2000, la posibilidad de que los ciudadanos europeos expresen sus sentimientos antieuropeos había existido desde la introducción de las elecciones europeas de carácter directo en 1979. Por último, se identifica una relación bastante paradójica entre las elecciones europeas y el euroescepticismo, especialmente cuando se considera el alto grado de abstención.

A continuación, en las siguientes dos aportaciones del monográfico se valoran las posibles violaciones de los valores fundamentales de la Unión Europea. Sobre la oposición a dichos valores fundamentales, en el primero de los casos estudiado, e impulsada por opciones políticas de Estados fundadores de la Unión Europea, como se puede apreciar en el caso de Francia, contamos con un artículo en donde la dicotomía entre proeuropeos y antieuropeos parece dividir frontalmente a la sociedad (Bertrand Vayssiere: «El reto europeo en las últimas elecciones presidenciales francesas: la confirmación de una nueva línea de fractura»). Lo anterior se vino a demostrar en los resultados de la última elección presidencial en Francia de 2017, en donde el malestar social

por lo europeo se reflejó ampliamente en el espejo de la campaña electoral: la desconfianza hacia el futuro en la UE expresada por una parte de los franceses se convirtió en uno de los ejes fundamentales de dicho proceso electoral, ampliando la línea divisoria entre proeuropeos y antieuropeos y dibujando un futuro donde Francia y la Unión Europea parecen estar obligados a repensar sus vínculos. En relación con las posibles violaciones de los valores fundamentales de la Unión Europea, pero en este caso de parte de algunos de sus Estados miembros más recientes, vinculados hace ahora exactamente quince años, como son Hungría y Polonia, reflexiona el siguiente artículo (Belén Becerril Atienza: «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia»). En este trabajo se aborda el desafío de los Gobiernos húngaro y polaco al Estado de derecho, situándolo en el contexto de la historia de la integración europea. Para ello se examinan los mecanismos de los que se ha ido dotando la Unión desde mediados de los años noventa para salvaguardar sus valores. Se atiende al contexto y a las negociaciones en el marco de las cuales se establecieron, con el fin de valorar en qué medida su desarrollo respondió a la inminencia de la gran ampliación al Este. También se aborda la reacción de las instituciones europeas —en particular de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia— ante lo que se considera por dichas instituciones vulneraciones sucesivas del Estado de derecho por parte de dichos Gobiernos. De este modo se trata de valorar la eficacia e idoneidad de los mecanismos existentes y de la respuesta de la Unión Europea al cuestionamiento, por parte de sus propios Estados miembros, de sus valores fundamentales, prefigurados hace ahora justamente setenta años. Así las cosas, la puesta en cuestión del europeísmo, y por ende del proceso de integración europea, amenaza la propia virtualidad de la Unión Europea y puede coadyuvar a la pérdida de legitimidad de sus instituciones, motivo por el cual se haría necesario reformular y actualizar el compromiso europeísta de sus Estados miembros.

Sin embargo, no es baladí señalar que en medio de tantas dificultades que debe sortear a diario la Unión Europea, el proceso de integración que esta dirige e impulsa sigue activo y cumpliendo años. En efecto, y al socaire de lo anterior, bien se podría decir en el momento de su septuagésimo aniversario, parafraseando a Robert Schuman, que el balance sigue siendo positivo. De ello trata el artículo que cierra este monográfico (Guillermo Á. Pérez Sánchez: «La Unión Europea a la luz de la historia: un balance setenta años después 1950-2020»). Setenta años después de la «Declaración» Schuman del 9 de mayo de 1950, que ponía en marcha de forma fehaciente el proceso de integración europea, parece un momento muy adecuado para presentar un balance del mismo a la luz de la historia. En este sentido, por lo que se refiere

a la construcción de la Europa comunitaria, proceso fundamentado en la paz entre los europeos, el bienestar socioeconómico de los pueblos y el buen gobierno democrático, después del *brexít* ya no se podrá seguir manteniendo por parte de los historiadores su carácter de proceso *irreversible*; en función de lo anterior, tanto desde ciertos sectores de la academia como desde la política y los medios de comunicación, los euroescépticos, por no mencionar a los más claramente antieuropeístas, y en relación con la incertidumbre en la que parece estar la Unión Europea, han comenzado a plantear sus dudas sobre la propia vigencia del proyecto de integración. Sin embargo, ante dichos planteamientos, y en función del balance positivo que, según el sentir todavía mayoritario de los europeos comunitarios, se puede presentar setenta años después, se sostiene, parafraseando a los ilustrados, que si la Unión Europea no existiera habría que inventarla.

ADENDA PARA TIEMPOS DE PANDEMIA

Por avatares del destino, la elaboración final del presente monográfico ha coincidido (la primavera de 2020) con un momento especialmente atribulado para los españoles y el conjunto de los europeos. Ello ha marcado de manera indeleble el septuagésimo aniversario de la «Declaración» de Robert Schuman (9 de mayo de 1950), documento que está en el origen del proceso de integración comunitaria europea. De alguna manera, dicho monográfico es nuestra aportación a las efemérides que dicha declaración supone. Estos días tan especiales y difíciles para todos también han marcado —y en la práctica la ha diluido— otra celebración: el trigésimo quinto aniversario (12 de junio de 1985) de la firma en el Palacio Real de Madrid del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, motivo por el cual ahora y aquí debemos dejar constancia de esta segunda efeméride en tiempos de pandemia tan decisiva para la incorporación —y posterior evolución— de nuestro país en el seno comunitario.

En todo caso, creemos que no es el momento, a pesar de circunstancias tan adversas por la que estamos atravesando, para el pesimismo y menos mostrarnos desafectos en nuestro compromiso europeísta. En este sentido, estamos convencidos de que más pronto que tarde las páginas de la revista que ahora nos da tribuna acogerán otro monográfico con el objetivo de reflexionar sobre la situación presente por la que atraviesa la Unión Europea en su conjunto a raíz de la crisis sanitaria motivada por la irrupción sin control de la COVID-19 (crisis cuyo origen, por tanto, nada tiene que ver con la crisis de 2007-2008, aunque algunos mandatarios y articulistas se confundieran de

crisis en un primer análisis), que ha originado miles de víctimas mortales dentro de los cuatro puntos cardinales del Viejo Continente, con el resultado añadido de un descalabro económico desconocido desde los conflictos bélicos entre europeos del siglo xx, con la subsiguiente parálisis de la cadena productiva, el cierre de empresas y un desempleo millonario. Esta tarea europeísta de reflexión histórica —a la que no podemos renunciar— será de primordial importancia para calibrar el ánimo proeuropeísta o, en su defecto, el grado de euroescepticismo (aspectos que también justificaban la publicación de nuestro monográfico, como decíamos en el inicio de esta presentación) de los ciudadanos españoles y europeos en su conjunto ante el desarrollo de los acontecimientos y el papel desempeñado en los mismos por las instituciones europeas, que existir existen.

EUROPEÍSMO(S) EN LA POSGUERRA: LA OPCIÓN BRITÁNICA POR LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Post-war Europeanism(s): The British option for
intergovernmental cooperation

LUIS DOMÍNGUEZ CASTRO

Universidad de Vigo

dominguez@uvigo.es

SARA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Universidad Complutense de Madrid

saragon@ccee.ucm.es

Cómo citar/Citation

Domínguez Castro, L. y González Fernández, S. (2020).
Europeísmo(s) en la posguerra: la opción británica por la cooperación intergubernamental.
Historia y Política, 44, 23-53.
doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.02>

(Recepción: 02/11/2019; evaluación: 17/01/2020; aceptación: 12/04/2020; publicación: 27/11/2020)

Resumen

Europeísmo o europeísmos no es un falso dilema. El relato canónico de un proceso de integración europea diseñado por Monnet y desarrollado por las Comunidades está definitivamente cuestionado. Hay y hubo otras alternativas que no deben encajonarse bajo el epígrafe de euroescepticismo. La cooperación intergubernamental defendida por Gran Bretaña tuvo y tiene más recorrido del que se le ha querido reconocer, aunque por diversas razones no logró liderar el proceso de integración, en el que, por otra parte, nunca creyó. La Unión Occidental, patrocinada

por los laboristas, y el Consejo de Europa, inspirado por Churchill, merecen una revisión histórica a la que este trabajo quiere contribuir.

Palabras clave

Cooperación intergubernamental; Gran Bretaña; euroescepticismo; Unión Occidental; Consejo de Europa.

Abstract

Europeanism or Europeanisms is not a false dilemma. The traditional narrative of a process of European integration designed by Monnet and developed by the Communities is definitely questioned. There are and were other alternatives which may not be labeled as Euroscepticism. The intergovernmental cooperation defended by Great Britain had and has more way to go than the one that has been wanted to recognize but it failed to lead the integration process for several reasons, in which, by the way, it never believed. The Occidental Union, sponsored by the Labour, and the Council of Europe, inspired by Churchill, both deserve a historical review which this work modestly wants to contribute to.

Keywords

Intergovernmental Cooperation; Great Britain; euroscepticism; Western Union; Council of Europe.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL LABOUR PARTY Y LA UNIFICACIÓN EUROPEA. III. CHURCHILL, LOS TORIES Y LA UNIFICACIÓN EUROPEA. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

El profesor Alois Erhart se convirtió en historia, como miembro, del *think tank* New Pact for Europe cuando se atrevió a proponer que la Unión Europea debía construir una nueva capital en Auschwitz¹. Sostenía el profesor que esa decisión serviría para mantener viva la memoria de por qué se necesitaba una organización así y para recordar qué llevó a las generaciones de fundadores y continuadores a crearla y preservarla: «¡Nunca más Auschwitz!». Su propuesta, sin embargo, solo suscitó el desconcierto, cuando no la hilaridad de sus ilustres y doctos colegas de *think tank* al más alto nivel comunitario². La ficción recreada por Robert Menasse gira en torno a un proyecto de conmemoración del cincuenta aniversario de la Comisión Europea actual. La trama coincide en el tiempo con una de las mayores crisis vividas por el proceso de unificación europea: la desatada por el resultado del referendo británico del 23 de junio de 2016, cuando el 51,9 % del electorado que participó optó por la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Era el colofón de una década *horribilis* para el proceso de construcción europea, que se había iniciado con el naufragio del proyecto constitucional y que había visto desatarse la mayor crisis económica y financiera desde 1929. Quedaron al descubierto las deficiencias del sistema de gobernanza de la moneda única. Se agravaron las desigualdades sociales y territoriales y afloró una desafección importante de la ciudadanía con el sistema institucional comunitario. Todo ello tuvo su traducción en los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, cuando los votantes enviaron a Estrasburgo a representantes de opciones políticas que no escogían cuando de los Parlamentos y Gobiernos nacionales se trataba. Una tendencia que se ha consolidado en las elecciones de 2019, con una participación del 50,95 % que no se alcanzaba desde 1994, aunque su vaticinado crecimiento se haya visto frenado. La década *horribilis* ha supuesto también el cuestionamiento profundo del relato clásico del proceso de integración europea y la consolidación de relatos alternativos³.

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación PGC2018-095884-B-C21.

² Menasse (2018): 409-412.

³ Moreno Juste (2016); Kaiser (2017), y Moreno Juste (2019).

I. INTRODUCCIÓN

Existe un cierto consenso en aceptar dos grandes enfoques a la hora de abordar el proceso de construcción europea, no necesariamente excluyentes entre sí⁴. Un enfoque posible deriva de las tradiciones emanadas del internacionalismo idealista y liberal que se desarrolla en el período de entreguerras con su énfasis en una paz mundial asegurada por instituciones internacionales que controlen las tendencias a la confrontación de los Estados nacionales. Otro tiene su origen en las tradiciones surgidas del realismo y la centralidad de los intereses nacionales en disputa.

El enfoque internacionalista liberal ha dado lugar a una serie de relatos que, conservando un tronco común, tienen características propias. Uno de los que más audiencia ha conseguido es, sin duda, el relato federalista gracias al activismo de sus actores intelectuales⁵ y la accesibilidad y buena conservación de sus fondos documentales. En el terreno historiográfico, la fortuna del federalismo está unida a la autoridad de Walter Lipgens, recopilador de una ingente cantidad de documentos sobre los orígenes del proceso con un claro sesgo hacia la corriente federalista⁶. Italia es, tal vez, el país con mayor predicamento de este relato, en gran medida teleológico, que inserta la unificación europea en el marco de la superación de los Estados nación y la creación de nuevas estructuras de organización más amplias y acordes con el nuevo contexto de la globalización, haciendo especial mención de las resistencias nacionales a los procesos de transferencia de soberanía⁷. Hace pocos años, el discípulo de Lipgens, Wilfred Loth, ha publicado una muy interesante historia de la integración europea en la que afirma rotundamente que el método tecnocrático de Monnet ha llegado a su fin y que la «federación de Estados nación» europea debe alzarse sobre un patriotismo constitucional basado en la afirmación de un sistema de valores más que en una identificación emocional; un patriotismo no solo compatible con los nacionales respectivos, sino complementario con ellos al dotarlos de estabilidad y horizonte compartido. Esta identidad europea, a falta de una sociedad europea difícil de lograr a corto plazo por las limitaciones para crear un espacio público que la genere, debe ser suficiente para la participación ciudadana, abriéndole los cauces precisos, en la integración europea⁸. La huella de Habermas en las posiciones de Loth parece evidente.

⁴ Kaiser (2009): 12-13.

⁵ Rougemont (1948); Brugmans (1965); Voyenne (1964), y Friedrich (1969).

⁶ Lipgens (1985, 1986) y Lipgens y Loth (1988 y 1991).

⁷ Pistone (1999); Morelli (2011), y Preda (2016).

⁸ Loth (2015): 436-440.

El relato (neo)funcionalista, heredero de la teorización política de Mitrany y Haas⁹, ha mutado historiográficamente en la consagración de los padres fundadores, de manera especial del santo laico Jean Monnet¹⁰, y en la minusvaloración de los hechos, actores y circunstancias que supongan un obstáculo en la línea que conduce al horizonte de la supranacionalidad¹¹. La hagiografía que se deriva de este relato centrado en personas sacralizadas tiene en la obra de Duroselle¹², financiada por la propia Comisión Europea, uno de sus hitos. Una de las máximas más celebradas de Monnet es: «Nada es posible sin hombres: nada perdura sin instituciones»¹³. Una reflexión que enlaza con la corriente historiográfica del (neo)institucionalismo¹⁴, que podemos considerar inaugurada con la monografía de Pierre Gerbet¹⁵, que centra su análisis en la evolución temporal de las instituciones creadas, sin ignorar el papel central jugado por los Gobiernos y sus intereses, e incluso por algunos actores no gubernamentales, en la articulación del entramado organizativo de la construcción europea, si bien con un claro sesgo hacía las instituciones comunitarias de la pequeña Europa en detrimento de las otras, algo especialmente significativo en el caso el Consejo de Europa y de su Tribunal de Estrasburgo. En la misma línea, pero dedicando un espacio mayor al Consejo de Europa, no solo en sus orígenes sino también en su intento de relanzamiento de la década de 1990, tendríamos el manual de Marie-Thérèse Bitsch¹⁶. Desde el punto de vista de la teoría política, esta visión institucionalista se traduce en una «tercera vía» entre el federalismo europeo y la pervivencia de los Estados nación clásicos: la Europa de la gobernanza multinivel¹⁷.

Por su parte, el enfoque derivado de la corriente teórica del realismo ha tenido en Alan Millward a su primer y gran valedor. Frente a la tendencia a ver la integración europea como el progresivo proceso de erosión de la soberanía nacional y el empoderamiento de instituciones posnacionales, Millward afirma que la lógica de todo el entramado institucional generado en los años

⁹ Mitrany (1943) y Haas (1958).

¹⁰ Cohen (2016).

¹¹ Gilbert (2016): 57-60.

¹² Duroselle (1990).

¹³ Monnet (2010): 305.

¹⁴ Una buena presentación teórica de esta corriente en Forner y Senante (2016): 28-29.

¹⁵ Gerbet (1983). Hay una versión más actualizada que añade otros tres capítulos y una cuidada cronología a los ocho originales de 1983 (Gerbet, 2007).

¹⁶ Bitsch (1996). Se ha reeditado en varias ocasiones (la última en 2011), ampliando el estudio hasta finales de 2004.

¹⁷ Hooghe y Marks (2001).

centrales del pasado siglo responde a una estrategia de consolidación del Estado nación como concepto organizativo¹⁸. La obra de Milward tiene, además, la virtud de destacar los logros de organizaciones minusvaloradas como la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) o la Unión Europea de Pagos (UEP) en el ámbito de la liberalización comercial, sin los cuales el nacimiento y éxito de la Comunidad Económica Europea (CEE) habrían sido mucho más problemáticos. Sin duda, el relato realista pone su acento en la defensa de los intereses nacionales como argumento central que explica el proceso de construcción europea posterior a la Segunda Guerra Mundial¹⁹, pero también cuestiona acerbamente la necesidad de construir un armazón tan complejo de instituciones y políticas comunes federalizantes, especialmente la Política Agrícola Común (PAC) y la regional, que perjudican más que ayudan a conseguir el crecimiento económico y el incremento del nivel de vida de la ciudadanía europea, muy en la tradición de lo que han sido siempre los postulados británicos de una Europa unida conforme a sus concepciones geopolíticas²⁰. La influencia extraordinaria de la obra de Milward se percibe en los enfoques adoptados por autores que deberían ubicarse en las narrativas heredadas del internacionalismo liberal. Citemos dos ejemplos. Andrew Moravcsik, conspicuo representante del intergubernamentalismo liberal, defiende que los Estados adoptan decisiones racionales de cooperación estableciendo regímenes internacionales como el que representa la UE, encumbrada a la categoría de precursor global²¹. Richard T. Griffiths, autoproclamado federalista europeo, estudia pormenorizadamente el papel de la OECE y la EFTA y defiende el papel estabilizador de los Estados nación jugado por las Comunidades, incluso mediante métodos contrafactuales²².

El fin del monopolio del relato clásico ha permitido prestar atención a otros europeísmos que no gozaron de fortuna, coincidiendo con el auge de lo que en los medios de comunicación y en las agendas políticas se ha llamado euroescepticismo. En realidad, la consolidación de esta palabra es un éxito del relato canónico de la integración europea, al connotar negativamente a quienes defienden otros europeísmos posibles o ninguno. No existe una definición acabada del término euroescepticismo²³ y normalmente se recurre a

¹⁸ Milward (2000 [1992]): 7.

¹⁹ Deighton (1995 y 2017).

²⁰ Gillingham (2003): 447.

²¹ Moravcsik (1998): 500.

²² Griffiths (2014). La autoproclama en p. 346.

²³ Muchos atribuyen su autoría al diario *The Times*, que lo incluye en su número del 11 de noviembre de 1985 Le Dréau (2009): 11.

formulaciones amplias, siguiendo a Taggart²⁴, que engloban tanto a la oposición al modelo o a las políticas públicas comunitarias, sostenida por partidos llamados a gobernar, como a la basada en principios de soberanía directamente enfrentados con el proceso de integración europea que representa la UE, defendida inicialmente por partidos marginales al sistema. Taggart acuñó las expresiones «soft Euroscepticism» para referirse a la primera de las oposiciones y «hard Euroscepticism» para hacerlo a la segunda²⁵, incluyendo en este último a quienes defienden la retirada de sus países de las instituciones comunitarias.

Si el concepto de euroescepticismo no es excesivamente preciso, su momento auroral tampoco. Están los que defienden una visión *guadianica* y afirman que aparece por vez primera en los años cincuenta del pasado siglo, en el seno tanto de la izquierda conectada con Moscú como del nacionalismo de derechas y de los sectores industriales orientados al proteccionismo y temerosos de los efectos de la liberalización económica, para aletargarse durante décadas como consecuencia del éxito de la integración comunitaria y emerger en los últimos veinte años al calor de las crecientes dificultades de esa misma integración²⁶. Los hay que consideran que se deben situar sus orígenes en Gran Bretaña y en los debates sobre la solicitud de adhesión de 1961, que permitió confrontar posiciones, en ese momento, en las solicitudes posteriores y durante el primer referéndum de 1975. En otras palabras, el euroescepticismo crecería cuando tiene ventanas de oportunidad política y recursos para hacerlo, especialmente cuando el debate traspasa los muros parlamentarios y relaja la disciplina partidaria de los *whips*. Antes de 1961, existía un consenso escéptico hacia la Europa supranacional, tanto en los Gobiernos laboristas como en los conservadores²⁷. Otros sitúan el origen de su auge en el discurso que Margaret Thatcher pronunció en el Colegio de Europa en Brujas en 1988 y en la oposición al proceso de unión económica y política emanada del Tratado de Maastricht. La europeización del sistema político británico se convirtió en el referente central del debate público, con los riesgos percibidos para su democracia parlamentaria o su soberanía y con el fraccionamiento de los dos partidos base del sistema. Todo ello sin negar que ya desde 1945 había partidarios y detractores de la unificación europea, tanto entre los *tories* como entre los laboristas. Lo nuevo ahora es la centralidad que ocupa Europa en el debate político frente a la marginalidad que tenía con anterioridad²⁸. En

²⁴ Taggart (1998): 366.

²⁵ Szczerbiak y Taggart (2003): 6.

²⁶ Morelli (2019): 49.

²⁷ Forster (2002): 1-10.

²⁸ Alexandre-Collier (2002): 70 y ss.

parecida línea, hay quien sostiene que siendo cierto que la oposición al proyecto europeo es tan vieja como el propio proyecto, su emergencia pública arrancarían de los debates originados por la ratificación de los tratados de Maastricht y de la Constitución para Europa, que supusieron el final del consenso permisivo y el nacimiento del euroescepticismo como movimiento político²⁹. Tampoco faltan quienes asocian el euroescepticismo con el auge de las corrientes nacionalpopulistas surgidas en las últimas décadas como respuesta a los miedos provocados por el imparable ascenso de la globalización y su amenaza a las identidades y culturas nacionales emanadas del *national building* que se desarrolló entre mediados del XIX y del XX³⁰. Este enfoque permite ahondar en euroescepticismos como los del llamado Grupo de Visegrado y no solo en el británico; tanto los nacionalistas como los populistas concuerdan en su rechazo a una Europa partidaria de una unión cada vez más estrecha y al euro como uno de sus mayores símbolos³¹.

Desde la perspectiva historiográfica, avivada por el doble rechazo al Tratado Constitucional de franceses y holandeses y el de los irlandeses al Tratado de Lisboa, el euroescepticismo convive con términos como europeísmo³², antieuropeísmo³³, soberanismo o altereuropeísmo³⁴. La oposición al modelo de integración europea e, incluso, a cualquier modelo de unificación es tan viejo como los propios proyectos europeístas. En este sentido, Christophe Le Dréau³⁵ propone tres etapas históricas para el «*militantisme eurosceptique*»: la era de los Gobiernos (1929-1961), desde el proyecto Briand hasta la solicitud británica, señalando que la movilización comunista se desmarca de este esquema; la era de las asociaciones (1961-1992), desde la primera solicitud británica hasta Maastricht, haciendo notar que estas asociaciones son deudoras de facciones de los partidos de gobierno en su mayoría, y la era de los partidos (desde 1992), a la que habría que incorporar de nuevo a los Gobiernos tras el Brexit.

Se suele identificar euroescepticismo con la oposición al modelo de integración que representan las Comunidades Europeas, admitiendo, eso sí, que las formulaciones alternativas al proceso de integración comunitaria se

²⁹ Mignone (2012): 315-316.

³⁰ Morelli (2019).

³¹ Martinelli (2019): 40.

³² Bitsch, (1996): 252-255.

³³ Coudenhove-Kalergi (2010 [1923]): 188.

³⁴ Guieu y Le Dréau (2009); Wassenberg *et al.* (2010); Gainar y Libera (2013), y Levi y Preda (2019).

³⁵ Le Dréau (2009): 12-15.

remontan a los primeros años de la posguerra. Esta perspectiva histórica tiende a subestimar, cuando no a ignorar, el papel jugado por las otras instituciones europeas nacidas después de 1945. El entramado institucional creado no se reduce a las Comunidades y su evolución, sino que contiene otras alternativas hoy desnaturalizadas, como la OECE, devenida en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); orilladas, como el Consejo de Europa a pesar de su probada resiliencia; o extinguidas, como la Unión Occidental (UO) y su heredera la Unión Europea Occidental (UEO), al igual, por cierto, que la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). La historiografía sobre la unificación europea ha centrado su atención sobre la historia de éxito que supuso la vía de la integración y ha tendido a ignorar o a esquivar la historia resiliente de la vía de la cooperación, incorporándola, en no pocas ocasiones, como parte integrante de la primera³⁶.

Superado el relato unilateral del proceso de construcción europea, es conveniente volver a los orígenes y analizar las opciones perdedoras. Sin duda, ello es inseparable del interrogante que se abre en relación con la causa de por qué Gran Bretaña dilapidó su enorme capital político sobre los demás gobiernos de la Europa Occidental y no supo traducirlo en un liderazgo efectivo del proceso de unificación que se desencadenó en la posguerra. Nos centraremos en los dos foros iniciales que fueron el escenario básico de la opción de cooperación intergubernamental británica: la Unión Occidental (UO), apadrinada por el laborista Bevin, y el Consejo de Europa, inspirado por el *tory* Churchill.

Pero conviene recordar que la apuesta británica por el modelo de cooperación intergubernamental en Europa tenía un claro precedente en su respuesta al Memorando Briand, en 1930. Ya entonces el Gobierno laborista rechazó la creación de nuevas instituciones al margen de la Sociedad de Naciones que pudiesen minar la soberanía de los Estados, alterar su tradicional política de equilibrios en Europa o dificultar las relaciones con la Commonwealth³⁷. En los debates parlamentarios se cuestionaron, desde las filas liberales, órganos internacionales sin control democrático³⁸, y desde las conservadoras se dejó claro que el futuro británico residía en las relaciones con su imperio y no en unos unidos o desunidos Estados de Europa³⁹.

³⁶ Bossuat (1994); Varsori (2001); Bossuat (2002); Preda (2013), y Martín de la Guardia (2016).

³⁷ His Majesty's Government in the United Kingdom (1930): 273.

³⁸ Intervención de Sir Geofry Mander. *League of Nations Covenant* (01 August 1930). *House of Common Hansard*. Vol. 242. Col. 962. <https://bit.ly/2R35oDG> (consultado el 19/03/2020).

³⁹ Intervención de Sir Philip Cunliffe-Lister. *Tariff Truce* (04 March 1930). *House of Common Hansard*. Vol. 236. Col. 292. <https://bit.ly/3h8vYWv> (consultado el

II. EL LABOUR PARTY Y LA UNIFICACIÓN EUROPEA

Los laboristas, en el poder, tienen sus ideas para el futuro europeo y no pasan por una solución federal, a pesar de la famosa frase «Europe must federate or perish», escrita por Attlee en 1939⁴⁰. Recién llegado al Foreign Office, Ernest Bevin parecía defender la necesidad de establecer un bloque europeo occidental a través de la cooperación política, militar y económica con Francia como socio preferente. Sin embargo, en los meses siguientes, la percepción mudó considerablemente. Francia, que entra en conflicto con los intereses británicos en Oriente Medio y con un Partido Comunista con creciente influencia formando parte del Gobierno, es un socio menos fiable. De hecho, el Tratado de Dunquerque es presentado por algunos autores no tanto como un primer escalón de una futura defensa europea común, sino como un instrumento para frenar la influencia comunista en el Gobierno francés⁴¹. No obstante, en septiembre de 1946 se crea un Comité Económico bilateral con Francia, a la par que con otros países occidentales, como foros de reuniones regulares en donde discutir los problemas comunes, e incluso Bevin presenta al Gabinete un estudio para establecer una unión aduanera en la Europa Occidental que es rechazada por la oposición de los dos principales ministerios económicos: el Tesoro y Comercio. Ambos consideraban más beneficioso no contraer obligaciones en Europa que mermasen el papel de actor mundial del Reino Unido y sus relaciones con la Commonwealth⁴². De hecho, Gran Bretaña estaba decidida a mantener la excepcionalidad de trato con la Commonwealth alcanzada al final de la década de los cuarenta con los acuerdos bilaterales adscritos a la Preferencia Imperial firmados en Ottawa, en agosto de 1932. Estas relaciones comerciales preferenciales fueron paralelas al desarrollo de un área de la libra que alcanzaría un desarrollo considerable tras la ruptura del patrón cambios oro. Todo ello en el marco de unas relaciones entre EE. UU. y Gran Bretaña que atravesaron momentos de tensión con la desconfianza norteamericana hacia una posible deriva socialista del labo-

19/03/2020).

⁴⁰ Lipgens (1986): 167-168.

⁴¹ Greenwood (1983): 52. Tampoco faltan quienes defienden lo contrario y sostienen que Dunquerque puede ser visto como una etapa para una más amplia cooperación en la Europa Occidental (Zeeman, 1986). Young (1993: 12), por su parte, destaca la coincidencia ideológica de los dos Gobiernos que negocian el Tratado: Blum y Attlee son dirigentes del socialismo internacional y, además, el primero un convencido europeísta.

⁴² *Ibid.*: 8-11.

rismo, con el empeño ideológico de una parte del *establishment* de EE. UU. en dismantelar el imperio y con el préstamo negociado por Keynes en diciembre de 1945, concedido con la condición de que el Reino Unido liberalizase su comercio y abandonase gradualmente su Imperial Preference System y las preferencias concedidas a la Commonwealth. Estas condiciones fueron percibidas como una humillación a los sacrificios bélicos del pueblo británico. La restauración de las buenas relaciones no llegará hasta el otoño de 1947, en el marco de la implementación del Plan Marshall y la constatación de la fortaleza del enemigo común soviético⁴³. Desde el punto de vista económico, 1947 fue un *annus horrendus*, como lo llamó el titular del Exchequer, Hugh Dalton⁴⁴. El déficit de la balanza de pagos alcanzó los 545 millones de libras frente a los 344 del año anterior; el déficit de la balanza comercial pasó de los 204 millones de 1946 a los 449 a finales de 1947; las reservas de oro y dólares disminuyeron en 617 millones en aquel ejercicio, una caída del 22,8 %⁴⁵.

Con este telón de fondo, el 22 de enero de 1948 Bevin pronuncia un importante discurso sobre Europa en los Comunes⁴⁶, justo cuando Churchill está intentado por todos los medios que los laboristas no boicoteen el previsto Congreso de Europa que él lidera⁴⁷. Bevin denunciará lo fácil que resulta trazar planes de unión sobre el papel y lo difícil que es gestionarlos desde los Gobiernos, con sus implicaciones geopolíticas⁴⁸, y el Gabinete recelará de organizaciones como las del Movimiento Europeo, que carecen de la legitimidad democrática que dan las urnas. La alianza de Europa Occidental que propone Bevin a Francia y al Benelux quiere ir más allá de la cooperación militar, y en conversaciones con su homólogo Bidault apuntará la necesidad de alcanzar un acuerdo de compensación que evitase tener que recurrir al dólar o al oro en los intercambios e incluso de contar con un Banco de la Unión Occidental y una moneda, ideas todas que no verán la luz porque una parte importante del Gobierno, altos funcionarios del Civil Service y destacados militares no creen que Gran Bretaña pueda liderar Europa sin el apoyo de EE. UU. y la Commonwealth, y mucho menos contra ambos⁴⁹. La alianza

⁴³ Klos (2018): 134-135.

⁴⁴ Morgan (1984): 331.

⁴⁵ Gardner (1969): 308.

⁴⁶ Gavín (2008: 142) lo equipara con el de Schuman, el 9 de mayo de 1950, en cuanto definidor de la política británica sobre Europa.

⁴⁷ Klos (2018): 208.

⁴⁸ *Address given by Ernest Bevin to the House of Commons* (22 January 1948): 7. Disponible en: <https://bit.ly/2GuPAY2> (consultado el 30/07/2019).

⁴⁹ Warner (1998): 169-170.

aspira a extenderse a los otros países miembros de la OECE, incluida Italia. Bevin no excluye a Alemania, pero deja claro que su momento no está todavía cercano⁵⁰, lo que le valdrá las críticas del *Manchester Guardian*, una cabecera bastante alineada con el gobierno Atlee, que se queja del desconocimiento de Bevin sobre la realidad alemana occidental y su obstinación en que no salgan de su «place in the queue», siendo como es el eslabón más débil de la recuperación económica europea y donde Gran Bretaña se juega su prestigio⁵¹.

La Unión Occidental en la que piensa Bevin debería asociar estrechamente en la cooperación económica a los territorios de África y Asia que son o han sido gobernados por los países europeos y al conjunto de la Commonwealth como mejor manera de ayudarles en su progreso económico, tanto en su beneficio como en el de Europa. La vinculación entre la Unión Occidental y la Commonwealth y demás países de África y Asia no es exclusiva de los laboristas. Un prominente *tory* del círculo íntimo de Churchill, como Robert Boothby, también la defenderá en una intervención en Radio Luxemburgo, pocas semanas después del discurso de Bevin, al igual que la idea de constituir una tercera fuerza mundial con los países europeos y sus imperios, capaz de mediar entre el colectivismo y el individualismo, salvaguardando los valores de la civilización occidental y la paz mundial⁵². No obstante, conviene ser cautos en la interpretación de esta tercera fuerza como una referencia a Europa frente a los EE. UU. y a la URSS porque más bien se trataría de reivindicar a Gran Bretaña como tercera gran potencia mundial que lidera un bloque (Europa y sus colonias o excolonias) al mismo nivel que las otras dos⁵³, como garantía de paz frente a la amenaza que implica un mundo bipolar⁵⁴.

La Unión Occidental (UO), oficialmente llamada Organización del Tratado de Bruselas, es la primera organización gubernamental europea tras la Segunda Guerra Mundial. Británicos y franceses hubiesen preferido acuerdos de defensa bilaterales con cada uno de los países del Benelux y remitieron propuestas de tratados separados a cada uno de los tres Gobiernos. Por su parte, esos Gobiernos acordaron actuar conjuntamente para poder

⁵⁰ *Address given by Ernest Bevin...*: 8 y 14.

⁵¹ «A new policy?» from *The Manchester Guardian* (23 January 1948). Disponible en: <https://bit.ly/3h7m3Az> (consultado el 20/08/2019).

⁵² *Charla de Robert Boothby en Radio Luxemburgo* (7 marzo de 1948). Caja ME 338. Archivos Históricos de la Unión Europea (Florencia).

⁵³ Delwit (1995): 136.

⁵⁴ Labour Party (1948): 3-4. Disponible en: <https://bit.ly/327So5Q> (consultado el 20/08/2019).

equilibrar las fuerzas y proponen un tratado que rompa con la estrategia de la bilateralidad y se aproxime más a los acuerdos regionales, ya ensayados por los países americanos en el Tratado de Río (2 de septiembre de 1947), en sintonía con la estrategia de los EE. UU. Así mismo, entienden que el acuerdo debe incluir objetivos de cooperación económica que tengan como horizonte una unión económica y aduanera completa, aunque no sea a corto plazo, para lo que sería imprescindible crear organismos permanentes que aseguren esa coordinación⁵⁵. Finalmente, el 17 de marzo de 1948 se firma por los cinco países el «Tratado de Bruselas de colaboración en materia económica, social, cultural y de legítima defensa colectiva». La extensa denominación deja claro el triunfo de la opción multilateral, apadrinada por EE. UU., un mayor grado de institucionalización y la ampliación de los objetivos más allá de los meramente militares.

Los laboristas, a pesar de los recelos iniciales de Bevin, concebían a la UO como la organización capaz de permitir la plena incorporación de la Alemania Occidental a las dinámicas comunes, una vez que ya formaba parte de la OECE, lo que serviría para mantener las relaciones amistosas con la Alemania reconstruida⁵⁶. No obstante, se oponen radicalmente a que la UO se acabe convirtiendo en una federación porque el modelo de EE. UU. o Australia no es extrapolable a una Europa con poderosas y consolidadas naciones que no renunciarían a ejercer su soberanía, lo que podría provocar movimientos centrífugos que podrían generar guerras civiles, como ocurrió ya de hecho en EE. UU.⁵⁷. En este punto, el Gobierno laborista discrepa abiertamente del Gobierno norteamericano, que en 1948 pensaba en la UO como impulsora de esa federación de los Estados Unidos de Europa Occidental (más tarde incluso del conjunto del continente)⁵⁸. El Gobierno laborista había hecho una clara apuesta por el keynesianismo nacional, apuesta que podría verse amenazada por unos poderes federales europeos dominados por fuerzas no socialistas⁵⁹. Este keynesianismo nacional bebía del giro ideológico dado por Keynes en 1931 desde el librecambio al proteccionismo cuando propuso mantener el

⁵⁵ *Mémorandum du Benelux au sujet de l'union et de la consolidation de l'Europe occidentale* (19 février 1948). Disponible en: <https://bit.ly/334rtHr> (consultado el 01/09/2019).

⁵⁶ Labour Party (1948): 19.

⁵⁷ *Ibid.*: 20.

⁵⁸ *Minutes of the Second Meeting of the United States-United Kingdom-Canada Security Conversations, Held at Washington*, March 23, 1948. Office of the Historian. Department of State. Disponible en: <https://bit.ly/3j1AQ1f> (consultado 13/09/2019).

⁵⁹ Delwit (1995): 138.

liderazgo de Gran Bretaña reasumiendo el protagonismo financiero y desestimando una política de expansión en beneficio del empleo, introduciendo un sustancioso arancel fiscal dentro de un programa económico de proteccionismo integral⁶⁰. Los laboristas, al igual que los conservadores, siguen percibiendo a Gran Bretaña como una potencia mundial, con una fuerte identidad nacional fortalecida por su resistencia a la ocupación alemana y su victoria sobre el nazismo.

El modelo alternativo que proponen es la cooperación intergubernamental en aquellos campos que cada país decida y una asociación indefinida y flexible frente a modelos de constituciones escritas y rígidas que dificultan las adaptaciones a las circunstancias, algo así como una Commonwealth europea⁶¹. A finales de 1949, tras la creación de la OTAN, las lecciones sobre seguridad del bloqueo de Berlín y la devaluación de la libra que provoca una mayor dependencia económica de la Commonwealth y de los EE. UU., los laboristas abandonan su idea de una UO que incluyese a las colonias europeas y a la Commonwealth como embrión de una tercera fuerza, basada en la cooperación intergubernamental⁶².

Para la unificación europea, lo más trascendente de la UO fue su proceso de institucionalización y sus primeras realizaciones, como precedentes de futuro. El Consejo Consultivo, integrado por los ministros de Exteriores, fue el órgano clave que, como veremos, sirvió para avanzar en el entramado organizativo de Europa hasta el anuncio del Plan Schuman. En su primera reunión, en París en abril de 1948, amén de la creación de una Comisión Permanente, con reuniones semanales en su sede de Londres⁶³, y un Comité de Defensa integrado por los cinco ministros del ramo⁶⁴, decidió establecer reuniones de

⁶⁰ Keynes (1988): 241-243.

⁶¹ Labour Party (1948): 21.

⁶² Warner (1998): 173-175.

⁶³ La Comisión, integrada por cinco embajadores, amén de estudiar todos aquellos asuntos que le delegue el Consejo, como por ejemplo el Pacto Atlántico, también se encargaba en sus inicios de organizar consultas regulares sobre las cuestiones del orden del día de la Asamblea General de la ONU. *Note d'orientation de la Commission permanente sur l'Union occidentale* (Londres, 21 décembre 1948): 2. Disponible en: <https://bit.ly/3h80TC7> (consultado el 02/09/2019).

⁶⁴ De este Comité de Defensa dependerá un Comité de Jefes de Estado Mayor y un Comité Militar, formado por delegados y adjuntos, que actúa como órgano permanente entre las reuniones trimestrales del Comité de Defensa. Así mismo, se creó también un Comité de Armamento y Equipamientos. Un Secretariado General era el encargado de coordinar los trabajos de todos estos comités. *Note d'orientation de la Commission permanente...*: 3-4.

ministros o expertos en materia económica, social y cultural⁶⁵ lo que supone un precedente de las futuras formaciones del Consejo de Ministros de las Comunidades; eso sí, con la regla de la unanimidad en la toma de decisiones, algo por lo demás también aplicable explícitamente a las Comunidades hasta 1966. No obstante, esas reuniones lo fueron de altos funcionarios, salvo en el caso de los ministros de Hacienda en los dos primeros años, y, en consecuencia, sin capacidad para tomar acuerdo alguno. Es más, su interlocutor fue siempre la Comisión Permanente y no el Consejo Consultivo.

En esta misma esfera de la institucionalización, conviene señalar la profusión de comités, subcomités y grupos de expertos que se crean en los primeros años y que alcanzaban el número de veinte en 1951⁶⁶, en un posible ensayo de lo que será después la llamada *comitología* en las instituciones comunitarias. Otro elemento destacable fue la creación de secciones de enlace entre tres ministerios: Trabajo, Sanidad y Pensiones de Guerra, formadas por personal bilingüe en inglés y francés para traducir toda la documentación a esas dos lenguas de trabajo y facilitar las comunicaciones por vía telefónica, telegráfica, postal o personal⁶⁷.

Analizada la importancia del proceso de institucionalización de la UO, vayamos al balance de resultados de sus actuaciones. El Tratado de Bruselas recogía como ámbitos competenciales el militar, el económico, el social y el cultural. Su recorrido militar autónomo fue muy breve. El 19 de diciembre de 1950, los seis comités de ese ámbito y su secretariado fueron incorporados a la OTAN, por decisión del Consejo Consultivo de la UO. En el ámbito económico, el trasvase a la Oficina de Finanzas y Economía de la OTAN fue ligeramente más tardío, en abril de 1951⁶⁸. Los ámbitos social y cultural permanecieron activos durante más tiempo antes de que el Consejo de Europa,

⁶⁵ En el mismo año 1948 ya se habían creado cuatro comités: el Militar, el Económico y Financiero, el Cultural y el de Asuntos Sociales. *Note d'orientation de la Commission permanente...*: 2.

⁶⁶ *Accord entre le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et le Secrétariat de l'Organisation du Traité de Bruxelles*: 3. Disponible en: <https://rm.coe.int/168092ae39> (consultado el 26/09/2019).

⁶⁷ *Rapport présenté à la Commission des Affaires Générales par le Secrétaire Général de la Commission Permanente du Traité de Bruxelles sur la coopération sociale dans le cadre du Traité de Bruxelles* (13 mars 1950): 13-21. Disponible en: <https://rm.coe.int/16807afdc3> (consultado el 16/09/2019).

⁶⁸ *Note sur l'Organisation du Traité de Bruxelles soumise à la commission par M. Mackay, Rapporteur* : 1. Disponible en: <https://rm.coe.int/16807b00dd> (consultado el 18/09/2019).

cuya Asamblea reclamaba desde sus inicios la integración de la UO en su seno, asumiera sus funciones. Como norma general, siguiendo el modelo de cooperación intergubernamental, el sistema preferido de colaboración serán los acuerdos bilaterales y, una vez logrados estos en un determinado ámbito, multilaterales en ese mismo terreno. En la esfera social, en el área de la seguridad social, en marzo de 1950 habían entrado en vigor tres convenciones bilaterales, otras tres habían sido firmadas y cuatro más se estaban negociando⁶⁹; en septiembre de 1952 eran seis las que habían entrado en vigor⁷⁰. Así mismo, se firmó una convención multilateral (7 de noviembre de 1949) para garantizar el mismo trato a los nacionales de los cinco países en materia de reconocimiento de períodos de trabajo en cualquiera de ellos y el pago de las prestaciones correspondientes en el país de residencia, sea cual fuese de los cinco; su entrada en vigor estaba condicionada a la vigencia efectiva de las diez convenciones bilaterales mencionadas⁷¹. El 16 de abril de 1950 se firmó una convención multilateral para garantizar a los trabajadores transfronterizos los mismos salarios y condiciones laborales que a los trabajadores nacionales respectivos, convención que estaba en vigor a finales de 1952⁷². Otro convenio multilateral se firmó en el área de la asistencia social y médica (7 de noviembre de 1949) por el que los cinco países se comprometían a dar el mismo trato a los nacionales de los otro cuatro que el dado a sus propios ciudadanos, sin que existan reembolsos mutuos por esas prestaciones ni posibilidad de repatriación si la persona afectada tiene lazos familiares o más de cinco años de residencia⁷³; esta convención estaba en vigor, salvo en Luxemburgo, a finales de 1952.

Las realizaciones en el ámbito cultural tienen su idea más original en la creación de un documento de identidad cultural destinado a facilitar los viajes sin fines comerciales de profesionales de diversos campos culturales. Las ventajas previstas variaban en cada país, pero tenían como objetivo tarifas reducidas de transporte, entradas gratuitas o reducidas en museos, conciertos, teatros y exposiciones, facilidades en la obtención o prolongación de permisos

⁶⁹ *Rapport présenté à la Commission des Affaires Générales par le Secrétaire Général... sur la coopération sociale...*: 31-38.

⁷⁰ *Rapport d'activité de l'Organisation du Traité de Bruxelles du mois de mai 1948 au mois de septembre 1952*: 494. Disponible en: <https://rm.coe.int/1680974f8e> (consultado 26/09/2019).

⁷¹ *Ibid.*: 495.

⁷² *Ibid.*: 496-495.

⁷³ *Rapport présenté à la Commission des Affaires Générales par le Secrétaire Général... sur la coopération sociale...*: 39-43.

de residencia, adquisición de divisas extranjeras o alojamiento. El documento entró en vigor el 1 de mayo de 1950⁷⁴. También cabe destacar la armonización en la expedición de pasaportes colectivos para facilitar los desplazamientos internacionales de los jóvenes⁷⁵.

Como hemos indicado, el Consejo Consultivo de la UO sirvió de foro en los últimos meses de 1948 y primeros de 1949 para los debates sobre la creación de dos organizaciones de calado: la OTAN y el Consejo de Europa. El Pacto Atlántico comenzó su andadura en las conversaciones mantenidas por Bevin, Truman y Marshall los días 17 y 18 de diciembre de 1947 en Washington. En ellas, Bevin planteó la oportunidad de constituir una *spiritual federation of the west* sin organizaciones formales y siguiendo el modelo británico de entendimientos no escritos e informales. Incluiría a Gran Bretaña, Francia, Italia y otros países de la Europa Occidental, a los Dominios y a EE. UU.⁷⁶ El golpe de Praga (febrero), el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua Fino-Soviético (abril) que tutelaba la independencia finlandesa, junto con la amenaza de extenderlo a Noruega, y las inciertas elecciones italianas previstas para el 18 de abril, aceleraron la decisión norteamericana de implicarse directamente en la defensa militar de Europa tras la firma del Tratado de Bruselas. Las negociaciones secretas se iniciaron el 22 de marzo entre británicos, estadounidenses y canadienses. La ausencia de Francia en estas reuniones, a pesar del interés británico, responde a las dudas norteamericanas por los riesgos de filtraciones⁷⁷. Sobre la mesa había tres opciones: extender la Unión Occidental, un acuerdo regional para el Atlántico Norte (con otro para el Mediterráneo), y un pacto mundial de autodefensa al amparo del artículo 51 de la Carta de la ONU (idea descartada en la segunda reunión). El Pacto Atlántico se piensa que dejaría fuera a Italia e incluso posteriormente a Alemania. EE. UU., convencido entonces de la eventual constitución de los Estados Unidos de Europa Occidental, descarta su incorporación al Tratado

⁷⁴ *Note du service d'information de l'Organisation du traité de Bruxelles (Union occidentale), du 14 mai 1950, sur la carte d'identité culturelle, appelée à faciliter les échanges culturels entre les cinq États membres de l'Union occidentale.*

⁷⁵ *Rapport d'activité de l'Organisation du Traité de Bruxelles...*: 523.

⁷⁶ The Chargé in London (Gallman) to the Secretary of State. London, December 22, 1947. Office of the Historian. Department of State. Disponible en: <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d1> (consultado el 13/09/2019).

⁷⁷ *Minutes of the First Meeting of the United States-United Kingdom-Canada Security Conversations, Held at Washington, March 22, 1948.* Office of the Historian. Department of State. Disponible en: <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d54> (consultado el 13/09/2019).

de Bruselas. Finalmente se decide apostar por un Pacto del Atlántico Norte que incluyese a todos los países ribereños más Italia y con la posible incorporación posterior de Alemania, Austria y España⁷⁸.

Tras la aprobación de la llamada Resolución Vandenberg, por parte del Senado el 11 de junio de 1948, que abría la puerta a la implicación directa americana con acuerdos regionales nacidos al amparo de la Carta de las Naciones Unidas, las conversaciones pasaron a ser públicas con representantes de los cinco países de la OU, Canadá y EE. UU. a partir del 6 de julio⁷⁹. Las cuestiones políticas se abordarían en Washington y las militares en Londres. Para ello, la Comisión Permanente de la UO acordó en el mismo mes de julio admitir a observadores de EE. UU. y Canadá y lo mismo acontecerá con los comités Militar, de Jefes de Estado Mayor, y de Armamento y Equipamientos. La consolidación de la OTAN restó toda importancia militar a la UO, del mismo modo que la creación de la OECE, el 16 de abril de 1948, dejó sin espacio de actuación sus funciones económicas. Serán los conservadores, con Eden al frente, quienes recurran a la estructura adormecida de la UO para integrar el necesario rearme alemán en un contexto europeo, convirtiendo a la Unión Occidental en la renovada Unión Europea Occidental en 1954.

El Consejo Consultivo fue también el foro de negociación en donde se acordó la estructura institucional del Consejo de Europa y las competencias atribuidas al mismo. En julio de 1948 franceses y belgas defienden el establecimiento de una asamblea electa con poderes supranacionales, lo que desata las iras de Bevin, que anuncia que tal cosa sería abrir la caja de Pandora y acoger a un número indeterminado de caballos de Troya⁸⁰, y logra el apoyo de holandeses y luxemburgueses para un Consejo de Europa integrado por representantes gubernamentales. Se decide crear un Comité de Estudios en el que los laboristas presentan una propuesta de Consejo de representantes gubernamentales, asesorados por expertos, regido por la regla de unanimidad y sin competencias en materia de defensa (atribuidas a la UO) y economía (en manos de la OECE). Los desacuerdos se solventan en el seno del Consejo Consultivo, los días 27 y 28 de enero de 1949. El Consejo de Europa tendrá

⁷⁸ *Minutes of the Third Meeting of the United States-United Kingdom-Canada Security Conversations, Held at Washington*, March 24, 1948. Office of the Historian. Department of State. Disponible en: <https://bit.ly/3kJt8cx> (consultado el 13/09/2019).

⁷⁹ The Secretary of State to the Embassy in France Washington, June 23, 1948-8 p. m. Office of the Historian. Department of State. Disponible en: <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d108> (consultado el 13/09/2019). El día 29 fueron informados los gobiernos de Dinamarca, Noruega y Suecia.

⁸⁰ Marx (1997): 46.

dos órganos: un Comité de Ministros, que acordará de común acuerdo, y una Asamblea Consultiva, en la que cada país decidirá cómo elegir a sus representantes y cuyo orden del día será establecido por el Comité de Ministros. La Asamblea tendrá una sola sesión anual y podrá elevar recomendaciones al Comité⁸¹. Un triunfo en toda regla de las tesis británicas.

No obstante, la realidad se impuso. En su primera sesión, la Asamblea reclamó poder debatir y acordar sobre cualquier asunto y, por supuesto, establecer libremente su orden del día. La reforma del estatuto del Consejo en 1951 le concedió ambos derechos. Pero antes, a lo largo de 1950 y 1951, se debatió sobre el camino que seguir para lograr una unión política europea, preferiblemente de carácter federal. En marzo de 1950, los 35 diputados laboristas que conformaban en Westminster el Grupo Parlamentario por una Europa Socialista⁸², liderados por Ronald Mackay, presentaron su propuesta de reforma⁸³. Se identificaban los tres objetivos fundamentales de la organización: la paz, las libertades democráticas y los derechos del hombre y, en tercer lugar, el progreso económico y social. Sin este último, los otros dos eran inalcanzables y solo mediante una unión política supranacional se podrían conseguir. Existían dos modelos posibles de políticas económicas en esa futura unión: a) el sistema de libre concurrencia, que agravaría las desigualdades territoriales y sociales por su forma de repartir la riqueza generada, provocando inestabilidad y conflictividad social, resurrección de los totalitarismos y la guerra, y b) el sistema de planificación democrática, que permitiría un reparto equitativo de los beneficios con control popular. Rechazan los modelos federales clásicos, como el norteamericano, porque en ellos los poderes judiciales pueden echar abajo la planificación democrática en nombre de los derechos de los Estados. Proponen una Autoridad Central Democrática, controlada por un Parlamento, con capacidad para establecer un plan para una economía global y asegurar su aplicación. Ningún Estado se podría oponer a la ejecución de las decisiones democráticas tomadas por la Autoridad Central, que

⁸¹ Wassenberg (2012): 48-49.

⁸² En el polo opuesto, defendiendo la renuncia a crear instituciones solo para Europa Occidental que agrandaban el enfrentamiento y la división con la Europa comunista, se encontraban los 45 diputados laboristas del Keep Left y su órgano *The New Statesman* (Marx, 1997: 43). El grupo de Mackay contaba con el apoyo y beneplácito del American Committee on United Europe (ACUE) (Wilford, 2003: 35-36).

⁸³ Union politique européenne. *Propositions du groupe parlementaire britannique pour une Europe socialiste, transmises pour information aux membres de la commission des Affaires générales*. Disponible en: <https://rm.coe.int/16807afdcb> (consultado el 18/09/2019).

gozaría de amplios poderes, incluida la potestad de utilizar todos los capitales (públicos y privados) para el bien común. Como medidas de transición a esa Autoridad Central se apuntan: el desarrollo progresivo del Secretariado del Consejo de Europa hasta convertirlo en una gran administración europea; la creación de una Oficina de Planificación Europea que iría preparando los estudios necesarios para avanzar hacia la unión política supranacional, con el apoyo de la OECE y de la Comisión Económica Europea de la ONU; atribución a la Asamblea, en un limitado número de temas, de la competencia de aprobar convenciones, siguiendo el modelo de la OIT, que entrarían en vigor al ser ratificadas por los Estados, y la creación de sociedades públicas internacionales para gestionar las industrias del carbón y del acero, resolviendo pacíficamente el conflicto del Ruhr.

Esta propuesta fue pronto desautorizada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Laborista⁸⁴. Dejando de lado la tercera fuerza lanzada dos años antes, ahora se defiende la unidad del mundo libre liderado por EE. UU., siendo posible en su seno una unidad europea siempre que salvaguardase el pleno empleo y la justicia social alcanzada en Gran Bretaña y la extendiese al continente. Rechaza rotundamente la creación de cualquier autoridad o parlamento supranacionales y sigue sosteniendo la vía de la cooperación intergubernamental para armonizar las políticas nacionales y resolver los problemas del momento (amenaza soviética y *dollar gap*) a través de una organización internacional que ejecute los acuerdos libremente adoptados. Aboga por el sistema de planificación internacional, pero lo considera imposible mientras los Gobiernos europeos no apuesten por sistemas de planificación nacionales, algo muy lejano como demostró la presentación pública del Plan Schuman. No se dan las condiciones ni para una unión económica completa, ni mucho menos para la política que se desprende del discurso del 9 de mayo. Coincide con Mackay y los suyos en que el sistema de libre concurrencia —léase uniones aduaneras— agravaría las desigualdades y las tensiones sociales y solo beneficiaría a comunistas y fascistas. Si se considera que la protección ante la competencia sostiene el empleo, es preciso optar por la protección y olvidar las uniones aduaneras y elegir intercambiar la producción industrial con las colonias que son complementarias para sostener los empleos de los obreros en las fábricas. Conviene no olvidar que en aquellos momentos la Commonwealth recibía el 41,86 % de las exportaciones británicas, frente al 23,25 % que arribaban a la Europa

⁸⁴ *Manifesto by the National Executive Committee of the British Labour Party on European unity* (May 1950). Disponible en: <https://bit.ly/3h4YCaL> (consultado el 18/09/2019).

Occidental. Del mismo modo, el 33,09 % de las importaciones del Reino Unido procedían de la Commonwealth, frente al 16,19 % que llegaban de la parte occidental del continente europeo⁸⁵.

En este contexto, ¿qué papel debe jugar el Consejo de Europa? La Asamblea debe seguir siendo consultiva, sin poderes legislativos y, sobre todo, debe dejar de intentar ser la oposición no oficial a los Gobiernos nacionales en su conjunto, a riesgo de esterilizar al Consejo de Europa y hacerlo inservible. La Asamblea puede y debe centrarse en recomendar al Comité de Ministros convenciones que redunden en el pleno empleo y la justicia social en el conjunto de Europa Occidental, siguiendo el modelo de la OIT, que careciendo de poderes legislativos ha logrado con su prestigio armonizar al alza los estándares y condiciones de vida de la clase trabajadora. Para los laboristas, el principal escollo para la unidad europea es la divergencia en las legislaciones sociales nacionales. Así, el Consejo de Europa podría armonizarlas y dar un impulso a la unidad, al tiempo que consolidaría la democracia y se ganaría para la causa europeísta a la clase trabajadora.

III. CHURCHILL, LOS *TORIES* Y LA UNIFICACIÓN EUROPEA

Winston Churchill es uno de los principales y primeros adalides del proceso de unificación europea que se desarrolla tras la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, Churchill lanzó su idea de los Estados Unidos de Europa como una estructura dentro del marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU), siguiendo la estela de la propuesta de Briand en el marco de la Sociedad de Naciones. Reforzar a la ONU parecía estar en sintonía con los intereses tanto de la URSS como de los EE. UU. Pero cuando se crea la Comisión Económica para Europa para organizar la ayuda a la reconstrucción del continente en 1947, la coyuntura de la Guerra Fría ha cambiado. Ahora los EE. UU., escarmentados por la experiencia de una UNRRA que, en 1946, servía para financiar a los países de la órbita soviética con dinero americano, rechazan participar y ponen en marcha su propio programa de reconstrucción, el Plan Marshall⁸⁶. Para los conservadores, desde 1947 el proceso de unificación europea será independiente de la organización mundialista, salvo en el ámbito militar.

Dejando al margen sus discursos de Bruselas (16 de noviembre de 1945, en el que justamente defendió los Estados Unidos de Europa en el marco de

⁸⁵ Brunn (1981): 73

⁸⁶ Mazower (2017): 262-265.

la ONU), Metz (14 de julio de 1946, en donde realizó un llamamiento a Francia para liderar el proceso) o Zúrich (19 de septiembre de 1946, con el entendimiento franco-alemán como gran novedad)⁸⁷ nos detendremos en los dos artículos que publica en el *Daily Telegraph*, los días 30 y 31 de diciembre de 1946, en vísperas del lanzamiento público del United Europe Movement (UEM). En el primero⁸⁸, explicita su famosa teoría de los tres círculos de interés geopolítico para Gran Bretaña: Estados Unidos y su relación especial, la Commonwealth como garantía de continuar siendo una potencia mundial y Europa y su unidad, patrocinada por el Reino Unido, para encontrar una solución aceptable al problema francoalemán. Gran Bretaña debería situarse justo en la intersección de los tres círculos para poder jugar el papel de árbitro, sin integrarse plenamente en ninguno de ellos. A pesar de formular esta estrategia como líder de la oposición, esa era la línea oficial del Foreign Office y del Gobierno laborista⁸⁹, y el propio Churchill la seguirá practicando en su regreso al poder⁹⁰. En el segundo⁹¹, se explaya en las cuatro atribuciones principales que debería tener el futuro Consejo de Europa por el que aboga: conseguir la reducción o abolición de tarifas y barreras aduaneras entre sus Estados miembros; trabajar por la armonización económica de esos mismos Estados; alcanzar algún tipo de defensa común, y crear una moneda común, con una cara nacional y otra europea. A diferencia de la anterior, esta posición no va a concordar con la del Gobierno británico.

Churchill llegará a aceptar, incluso, la cesión de algún grado de soberanía durante sus intervenciones en el Congreso de Europa, en La Haya, en mayo de 1948. Sin embargo, las notas privadas que redacta su yerno Duncan Sandys denotan hasta qué punto había en todo ello una estrategia calculada para no enajenarse el apoyo del grueso federalista del naciente Movimiento Europeo, arriesgándose así a perder una espléndida plataforma que le permitía jugar activamente en el tablero internacional fuera de las obligaciones e hipotecas gubernamentales⁹² e interfiriendo incluso con la política oficial del Gobierno de *su majestad*. Churchill y su UEM consiguen interesar en su proyecto de unificación europea a importantes fuerzas del continente, tanto de matriz liberal (Liga Europea de Cooperación Económica, LECE) como federal (Unión Europea de Federalistas, UEF), y tras el Congreso de Europa se

⁸⁷ Churchill (2016): 49-53, 68-72 y 73-77.

⁸⁸ Churchill (2015a).

⁸⁹ George (1990): 14.

⁹⁰ Klos (2018): 354.

⁹¹ Churchill (2015b).

⁹² Klos (2018): 223-226.

sumarán al recién creado Movimiento Europeo tanto los Nuevos Equipos Internacionales (NEI) de tendencia democristiana como el Movimiento Socialista por los Estados Unidos de Europa (MSEUE), convirtiéndose en el gran animador de la creación del Consejo de Europa.

Churchill será uno de los seis diputados *tories* con asiento en su Asamblea Consultiva, junto con otros destacados miembros del UEM como Macmillan, Maxwell-Fyfe, Sandys o Boothby. En ese foro los conservadores de Estrasburgo, como se les llamará, intentarán presentarse como el partido europeo británico, frente a los laboristas que han abandonado sus esencias internacionalistas por un fuerte nacionalismo, e intentarán convertirlo en el epicentro de su modelo de cooperación intergubernamental como vía para alcanzar la unidad europea⁹³. En su seno defenderán la creación de instituciones funcionales especializadas en ámbitos como la moneda, el comercio, la defensa, los aspectos sociales y culturales, la agricultura o las industrias de base, siempre bajo el control democrático de los Gobiernos y con la premisa de que la pertenencia a las mismas fuese voluntaria para los países miembros y para los países de ultramar con lazos históricos con Europa⁹⁴. Apoyarán el inicio de la reforma estatutaria para crear una autoridad política europea, dotada de funciones limitadas, pero con poderes reales, promovida por el laborista Ronald Mackay. Promoverán, a través de Sandys, la constitución de un ejército europeo en el marco del Pacto Atlántico y con presencia alemana⁹⁵, a pesar de la oposición de los representantes laboristas, que denuncian que los asuntos de defensa están fuera de las atribuciones del Consejo de Europa⁹⁶. Propondrán, a través de la enmienda Macmillan-Eccles, una alternativa a la Alta Autoridad supranacional del Plan Schuman consistente en su control por parte del Comité de Ministros del Consejo de Europa⁹⁷. Todas estas iniciativas fueron cortocircuitadas por el Comité de Ministros, gracias al rechazo de británicos, noruegos y suecos.

Churchill ya no acudirá a la tercera sesión de la Asamblea en 1951, y cuando ese mismo año vuelva a ocupar el 10 de Downing Street concederá

⁹³ Skär (1998): 74.

⁹⁴ *Proposition de resolution présentée par M. Sandys* (Strasbourg, le 22 août 1950). Disponible en: <https://rm.coe.int/16807afccd> (consultado el 07/09/2019).

⁹⁵ *Projet de resolution sur la défense européenne présenté par M. Sandys* (Strasbourg, le 20 novembre 1950). Disponible en: <https://rm.coe.int/16807afc68> (consultado el 07/09/2019).

⁹⁶ Commission des affaires generales. Sixième Session. *Proces-verbal de la 4ème séance tenue le mardi 21 novembre à 10 h. au siège du Conseil de l'Europe*. Disponible en: <https://rm.coe.int/16807afef0> (consultado el 07/09/2019).

⁹⁷ Klos (2018): 292-309.

amplios poderes en la dirección de la política exterior a su ministro Eden, muy poco entusiasta de las anteriores proclamas europeístas de los *tories* de Estrasburgo⁹⁸, quien presentará un plan en la primavera de 1952 para hacer depender a las Comunidades Europeas —las famosas autoridades funcionales defendidas por los conservadores británicos— de las instituciones de Estrasburgo con el pleno rechazo de los Gobiernos de los seis países comunitarios⁹⁹, poniendo fin a las posibilidades de que el Reino Unido liderase los nuevos tiempos del proceso de integración por su radical oposición a cualquier enfoque supranacional. No obstante, es cierto que hubo un ámbito en el que Churchill y los conservadores británicos no tuvieron empacho en apostar por la supranacionalidad: la defensa de los derechos humanos, o más bien de los derechos civiles y políticos. En efecto, fueron los conservadores británicos, aliados con la democracia cristiana continental, quienes abanderaron la defensa del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de su Tribunal, siguiendo a Duranti¹⁰⁰, para contar con una institución que limitara la capacidad de los Gobiernos elegidos democráticamente para implementar políticas de izquierda que los conservadores creían que violaban sus libertades básicas, amenazadas no solo por los totalitarismos comunistas o fascistas, sino también por los Gobiernos laboristas y socialdemócratas. El Convenio y el Tribunal serían un arma defensiva contra ellos. Sin embargo, la existencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos como filtro de acceso a la jurisdicción del Tribunal, y el hecho de que cuando Churchill abandone definitivamente el Gobierno en 1955 Gran Bretaña no hubiese ratificado ni la aceptación de la jurisdicción del Tribunal ni el recurso individual de sus ciudadanos, siembran dudas incluso sobre el carácter instrumental del europeísmo churchilliano. Como señaló en 1952 Madariaga, «pudo haber sido, de haberlo querido, el líder de Europa, pero en lugar de eso prefirió ser el líder del Partido Tory»¹⁰¹.

La Unión Occidental y el Consejo de Europa no fueron el último intento de unir Europa en torno al modelo de cooperación intergubernamental. El Acuerdo Europeo de Libre Comercio (AELC) supuso una reedición frustrada de esta apuesta. El propio Gobierno conservador era consciente de que era la oposición al arancel exterior común el factor de cohesión negativa que unía a

⁹⁸ Adamthwaite (2003).

⁹⁹ *Official minutes of the debates at the Consultative Assembly of the Council of Europe* (16-17 May 1952). Disponible en: <https://bit.ly/3h3bhuR> (consultado el 07/09/2019).

¹⁰⁰ Duranti (2017).

¹⁰¹ Breve reseña de *The Daily Mail* sobre el discurso de Madariaga en el *lunch-time* del United European Forum (2 de abril de 1952). Instituto José Cornide de Estudios Coruñeses. Fondo documental Salvador de Madariaga (IJC-FSM). Caja 169/4.

los siete países del AELC¹⁰². A juzgar por los debates parlamentarios de ratificación del Tratado de Estocolmo (1959), que legitimaba el AELC, había mucho de pragmático en ese acuerdo. Tanto conservadores como laboristas parecen percibirlo como una plataforma de negociación con las Comunidades Europeas para tratar de unir a Europa desde una posición de fuerza y bajo su modelo de cooperación intergubernamental¹⁰³. La esperanza se desvaneció en poco más de un año: entre 1961 y 1962 Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega negocian su adhesión a las Comunidades, mientras que el resto de miembros del AELC solicitan un acuerdo de asociación. Algo, por lo demás, ya anticipado por el laborista John Cronin en los debates de diciembre de 1959 a los que hemos aludido, debido a la diversidad de intereses de los siete países miembros y su mayor o menor necesidad de concertarse con las Comunidades¹⁰⁴.

IV. CONCLUSIONES

En Gran Bretaña, nos encontramos con un uso instrumental del europeísmo por parte del líder de la oposición, sin menosprecio de la sinceridad de su apuesta por la unificación como forma de contener al comunismo y preservar los valores de la civilización occidental, y con una visión del Gobierno laborista lastrada por una superoferta ideológica que pretendía salvaguardar las conquistas socialistas amenazadas en un contexto continental de Gobiernos de derecha.

¿Por qué Gran Bretaña no lideró el proceso de unificación del que emerge el entramado institucional de la actual UE? Varias fueron las razones. En primer lugar, porque tanto laboristas como conservadores seguían aferrados a la consideración del Reino Unido como una potencia mundial, idea reafirmada con su

¹⁰² *Intervención del Vizconde de Amory, Canciller del Exchequer*. European Free Trade Association (14 December 1959). House of Common Hansard. Vol. 615. Col. 1059. Disponible en: <https://bit.ly/35ihild> (consultado el 19/03/2020).

¹⁰³ *Intervenciones del Vizconde de Amory y de Roy Jenkins*, aunque este último no deja de insistir en que los Seis apuesten por un modelo mucho más político y no una mera cooperación económica. European Free Trade Association (14 December 1959). House of Common Hansard. Vol. 615. Col. 1069, 1075-1076. Disponible en: <https://bit.ly/2FgRrPv> (consultado el 19/03/2020).

¹⁰⁴ *Intervención de John Cronin*. European Free Trade Association (14 December 1959). House of Common Hansard. Vol. 615. Col. 1102. Disponible en: <https://bit.ly/35f86hm> (consultado el 19/03/2020).

ingreso en el club nuclear en 1952, que no podía conformarse con integrarse y liderar a la Europa Occidental. En segundo lugar, porque la defensa de su Imperial Preference System, que estaba justificado, a sus ojos, con los datos de su balanza comercial, resultaba incompatible con el modelo de uniones aduaneras europeas, patrocinado por los EE. UU. y rápidamente adoptado por Francia y el Benelux. En tercer lugar, porque el concepto de federalismo implícito en el modelo de las Comunidades que surgen del Plan Schuman, aceptable para importantes sectores de opinión de la Europa continental afectados por la deslegitimación que la guerra trajo para muchos de sus Estados y favorables a una cierta identidad europea, choca con el refuerzo del orgullo nacional que esa misma guerra supuso para el pueblo y el *establishment* británicos, reacios, en consecuencia, a cualquier cesión de soberanía¹⁰⁵. En cuarto lugar, el concepto de supranacionalidad, hábilmente insertado en la propuesta francesa de la CECA para alejar a los británicos según afirma George¹⁰⁶, era contrario a la tradición política del Reino Unido, que descansa en la soberanía de su Parlamento y en el control democrático, elementos ambos de difícil casamiento con la tecnocracia funcionalista del modelo Monnet. Por último, ni conservadores ni laboristas creían en la viabilidad de una alternativa europea capaz de competir con el poder soviético, de ahí que su apuesta fuese el atlantismo a partir de 1949.

No obstante, eso no quiere decir que el europeísmo basado en la cooperación intergubernamental no fuese una apuesta firme de los británicos. Apuesta, por otra parte, apoyada por los países escandinavos con una importante tradición de cooperación entre sus Gobiernos, especialmente en el ámbito cultural¹⁰⁷. ¿Fue una apuesta sin recorrido? Pensamos que no. El proceso de institucionalización de la UO tuvo su influencia en las Comunidades. No en balde, cuatro de los seis países miembros la habían vivido. El COREPER no es completamente ajeno a la experiencia de la Comisión Permanente de la UO. Las formaciones del Consejo de la Unión Europea no lo son a los comités de ministros especializados de la UO. La comitología no lo es a los subcomités y grupos de trabajo creados como forma de trabajo en el seno de la UO.

¿Cómo no ver influencia de la vía de la cooperación intergubernamental en la oficialización del método abierto de coordinación, tras la Estrategia de Lisboa (2000)? Conviene reparar que este método de trabajo, extendido en la

¹⁰⁵ Marx (1997): 41.

¹⁰⁶ George (1990): 20.

¹⁰⁷ *Diverses questions culturelles et scientifiques. Annexe 2. La coopération culturelle des Pays Scandinaves*, Doc. 83, 22 août 1950 <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=136&lang=FR>. (consultado 26/09/2019).

actual UE, deja fuera de juego al Parlamento y al Tribunal de Justicia y le concede a la Comisión una mera función supervisora. Un método articulado sobre la base de encontrar soluciones comunes que se traducen en legislación vinculante y en el intercambio de buenas prácticas, no muy lejano todo ello a la forma de trabajo que se describía para el funcionamiento de los comités sociales y culturales de la UO¹⁰⁸. Por lo demás, sus campos de actuación: empleo, protección social, juventud y educación, coinciden bastante con los más activos campos de actuación de la UO y del Consejo de Europa.

La defensa de los derechos humanos, bandera esencial del Consejo de Europa y de su Tribunal de Estrasburgo, constituyeron una excepción. Churchill y los suyos sí defendieron la supranacionalidad como garantía de unos valores que entendían amenazados por el Gobierno intervencionista laborista, que aprobó la Convención Europea de Derechos Humanos que dejaba fuera los derechos económicos y sociales, convencido de la mayor efectividad de la OIT para garantizarlos frente al Tribunal de Estrasburgo, maniatado por la Comisión Europea de Derechos Humanos hasta la reforma que entró en vigor en 1998.

Bibliografía

- Adamthwaite, A. (2003). Sir Anthony Eden: Pro- or Anti-European? The Making of Britain's European Policies, 1951-57. En G. Bossuat (dir.). *Inventer L'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne* (pp. 245-255). Bruxelles: Peter Lang.
- Alexandre-Collier, A. (2002). *La Grande-Bretagne eurosceptique ? L'Europe dans le débat politique britannique*. Paris: Éditions du Temps.
- Bitsch, M. Th. (1996). *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*. Bruxelles: Complexe.
- Bossuat, G. (1994). *Histoire des constructions européennes au XXe : bibliographie thématique commentée des travaux français*. Berna: Peter Lang.
- (2002). Histoire de l'unité européenne et avenir de l'Union. *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 65 (1), 91-97. Disponible en : <https://doi.org/10.3406/mat.2002.403321>.
- Brugmans, H. (1965). *L'idée Européenne 1918-1965*. Brujas: De Tempel.
- Brunn, D. (1981). *La commerce international au XXe siècle*. Montreuil: Bréal Editeur.
- Cohen, A. (2016). El «Padre de Europa». La construcción social de un relato de los orígenes. En S. Forner y H. C. Senante, (eds.). *La unidad europea. Aproximaciones a la historia de la Europa Comunitaria* (pp. 35-52). Alicante: Universitat d'Alacant.
- Coudenhove-Kalergi, R. (2010 [1923]). *Panuropa*. Madrid: Ediciones Encuentro.

¹⁰⁸ *Accord entre le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et le Secrétariat de l'Organisation du Traité de Bruxelles*: 5.

- Churchill, W. (2015a). «One Way to Stop a New War», 30 december 1946. En W. Dockter (ed.), *Winston Churchill at The Telegraph* (pp. 184-190). London: Aurum Press.
- (2015b). «The Grand Design of a United Europe», 31 december 1946. En W. Dockter (ed.), *Winston Churchill at The Telegraph* (pp. 191-196). London: Aurum Press.
- (2016). *Europa Unida. Dieciocho discursos y una carta*. Madrid: Encuentro.
- Deighton, A. (ed.) (1995). *Building Postwar Europe. National Decision-Makers and European Institutions, 1948-63*. Basingstoke: Macmillan. Disponible en : <https://doi.org/10.1007/978-1-349-24052-4>.
- (2017). L'intérêt national britannique de la Seconde Guerre mondiale au «Brexite». *Revue internationale et stratégique*, 105, 111-119. Disponible en : <https://doi.org/10.3917/ris.105.0111>.
- Delwit, P. (1995). *Les partis socialistes et l'integration européenne*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Duranti, M. (2017). *The Conservative Human Rights Revolution. European Identity, Transnational Politics, and the Origins of the European Convention*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en : <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199811380.001.0001>.
- Duroselle, J. B. (1990). *L'Europe, histoire de ses peuples*. Perrin: Paris.
- Forner, S. y Senante, H. C. (2016). Visiones y realidades de la integración europea. En S. Forner y H. C. Senante (eds.), *La unidad europea. Aproximaciones a la historia de la Europa Comunitaria* (pp. 19-33). Alicante: Universitat d'Alacant.
- Forster, A. (2002). *Euroscepticism in Contemporary British Politics. Opposition to Europe in the British Conservative and Labour Parties since 1945*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203402665>.
- Friedrich, C. J. (1969). *Europe, an emergent nation?* New York: Harper and Row.
- Gainar, M. y Libera, M. (dir.) (2013). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne, de 1945 à nos jours. Volume 2: Acteurs institutionnels, milieux politiques et société civile*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Gardner, R. N. (1969). *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*. New York: McGraw-Hill.
- Gavín, V. (2008). What kind of Europe within the Atlantic Community? Britain and the European Defence Community 1950-54. En V. Aubourg, G. Bossuat and G. Scott-Smith (eds.), *European Community, Atlantic Community?* (pp. 140-157). Paris: Editions Soleb.
- George, S. (1990). *An Awkward Partner. Britain in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Gerbet, P. (1983). *La construction de l'Europe*. Paris: Imprimerie nationale.
- Gilbert, M. (2016). El relato del proceso. Del cuestionamiento de la historia progresiva de la integración europea. En S. Forner y H. C. Senante, (eds.), *La unidad europea. Aproximaciones a la historia de la Europa Comunitaria* (pp. 51-78). Alicante: Universitat d'Alacant.
- Gillingham, J. (2003). *European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy?* Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511610004>.

- Greenwood, S. (1983). Return to Dunkirk: The Origins of the Anglo-French Treaty of March 1947. *Journal of Strategic Studies*, 6 (4), 49-65. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402398308437167>.
- Griffiths, R. T. (2014). *Thank you M. Monnet. Essays on the History of European Integration*. Leiden: Leiden University Press.
- Guieu, J. M. y Le Dréau, Ch. (dirs.). (2009). *Anti-européens, eurosceptiques et souverainistes. Une histoire des résistances à l'Europe (1919-1992)*. Paris: IRICE.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- His Majesty's Government in the United Kingdom (1930). European Federal Union. Text of the British Reply. *Advocate of Peace through Justice*, 92 (4), 272-273.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers.
- Kaiser, W. (2009). Transnational networks in European governance: the informal politics of integration. En W. Kaiser, B. Leucht y M. Rasmussen (eds.). *The History of the European Union. Origins of a trans-and supranational polity 1950-72* (pp. 12-33). London: Routledge.
- (2017). One narrative or several? Politics, cultural elites, and citizens in constructing a «New Narrative for Europe». *National Identities*, 19 (2), 215-230. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14608944.2016.1265491>.
- Keynes, J. M. (1988). *Ensayos de persuasión*. Barcelona: Crítica.
- Klos, F. (2018). *Unir a Europa. A última batalha de Churchill*. Lisboa: Clube do Autor.
- Labour Party (1948). *Feet on the ground. A study of Western Union*. London: Labour Party.
- Le Dréau, Ch. (2009). Introduction L'identité européenne des eurosceptiques : l'énigme Philippe Chalamont. *Les cahiers Irice*, 2 (4), 5-17. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/lci.004.0005>.
- Levi, G. y Preda, D. (eds.) (2019). *Euroscepticism. Resistance and Opposition to the European Community/European Union*. Bologna: Il Mulino.
- Lipgens, W. (1985, 1986). *Documents on the History of European Integration, vols. I y II*. Berlín; New York: De Gruyter.
- y Loth, W. (1988, 1991). *Documents on the History of European Integration, vols. III y IV*. Berlin; New York: De Gruyter.
- Loth, W. (2015). *Building Europe, a history of European integration*. Berlín: De Gruyter. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9783110424812>.
- Martín de la Guardia, R. (2016). El lento camino de la historiografía española sobre la integración europea. En L. Delgado Gómez-Escalonilla, R. Martín de la Guardia y R. Pardo (eds.). *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia (1953-1986)* (pp. 55-86). Madrid: Sílex.
- Martinelli, A. (2019). Populist nationalism as a major form of Euroscepticism. En G. Levi y D. Preda (eds.). *Euroscepticisms. Resistance and Opposition to the European Community/European Union* (pp. 33-47). Bologna: Il Mulino.
- Marx, R. (1997). Enjeux intérieurs et choix internationaux en Grande-Bretagne (1948-1949). En M. Th. Bitsch (ed.). *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe* (pp. 39-51). Bern: Peter Lang.

- Mazower, M. (2017). *Governar o mundo*. Lisboa: Edições 70.
- Menasse, R. (2018). *La capital*. Barcelona: Seix Barral.
- Mignone, A. (2012). The Dark Side of the European Integration Process. Does Euroscepticism Matter? En D. Preda y D. Pasquucci (eds.). *Consensus and European Integration. An Historical Perspective* (pp. 315-331). Brussels: Peter Lang.
- Milward, A. (2000 [1992]). *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203982150>.
- Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Monnet, J. (2010). *Memorias*. Madrid: Encuentro.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Morelli, U. (2011). *Storia dell'integrazione europea*. Milano: Guerini Scientifica
- (2019). Euroscepticism, the highest stage of nationalism. En G. Levi y D. Preda (eds.). *Euroscepticisms. Resistance and Opposition to the European Community/European Union* (pp. 49-62). Bologna: Il Mulino.
- Moreno Juste, A. (2016). El fin del relato europeo. La crisis del proceso de integración y su impacto sobre las narrativas europeas. En S. Forner y H. C. Senante (eds.). *La unidad europea. Aproximación a la historia de la Europa comunitaria* (pp. 177-198). San Vicent del Raspeig: Universitat d'Alacant.
- (2019). The crisis of the Integration Process and its impact on the European narrative. En G. Levi y D. Preda (eds.). *Euroscepticisms. Resistance and Opposition to the European Community/European Union* (pp. 77-89). Bologna: Il Mulino.
- Morgan, K. O. (1984). *Labour in Power 1945-1951*. Oxford: Oxford University Press.
- Pistone, S. (1999). *L'Integrazione europea. Uno schizzo storico*. Torino: UTET Università.
- Preda, D. (2013). La storiografia dell'integrazione europea di fronte alle sfide del cambiamento. En M. E. Cavallaro y G. Levi (eds.). *Spagna e Italia nel processo di integrazione europea (1950-1992)* (pp. 35-65). Soveria Mannelli: Rubbettino.
- (2016). *The History of the European Monetary Union*. Bruxelles: Peter Lang. Disponible en: <https://doi.org/10.3726/b10858>.
- Rougemon, D. (1948). *L'Europe en jeu*. Neuchâtel: La Baconnière.
- Skär, S. (1998). The Strasbourg Tories in the Council of Europe during the party's period in opposition 1949-51. En M. T. Bistch, W. Loth y R. Poidevin (dirs.). *Institutions européennes et identités européennes* (pp. 73-85). Bruxelles: Bruylant.
- Szczerbiak, A. y Taggart, P. (2003). *Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality*. SEI Working Paper No 69, European Parties Elections and Referendums Network Working Paper No 12.
- Taggart, P. (1998). A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems. *European Journal of Political Research*, 33, 363-388. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00387>.
- Voyenne, B. (1964). *Histoire de l'idée européenne*. Paris: Payot.
- Varsori, A. (2001). La storiografia sull'integrazione europea. *Europa Europe*, 10 (1), 69-93.

- Warner, G. (1998). Great Britain and the Construction of Europe, 1948-1950. En E. du Réau (dir.). *Europe des Élités? Europe des Peuples ? La construction de l'espace européen 1945-1960* (pp. 165-177). Paris: Presses de la Sorbonne Nouvelle.
- Wassenberg, B. (2012). *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*. Bruxelles: Peter Lang. Disponible en: <https://doi.org/10.3726/978-3-0352-6264-3>.
- , Clavert, F. y Hamman, Ph. (dirs.). (2010). *Contre l'Europe ? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (Volume I) : les concepts*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Wilford, H. (2003). Calling the Tune? The CIA, The British Left and the Cold War, 1945-1960. En G. Scott-Smith y H. Krabbendam (eds.). *The Cultural Cold War in Western Europe 1945-1960* (pp. 31-38). London: Frank Cass. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684520412331306730>.
- Young, J. W. (1993). *Britain and European Unity, 1945-1992*. London: MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-23152-2>.
- Zeeman, B. (1986). Britain and the Cold War, an alternative approach. The Teatry of Dunkirk example. *European History Quarterly*, 16, 343-367. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/026569148601600303>.

CHALLENGING THE ORIGINS OF EUROSCEPTICISM. A HISTORICAL PERSPECTIVE

Confrontando los orígenes del euroescepticismo. Una perspectiva histórica

BIRTE WASSENBERG

Sciences Po Strasbourg, Université de Strasbourg
birte.wassenberg@unistra.fr

Cómo citar/Citation

Wassenberg, B. (2020).

Challenging the origins of Euroscepticism. A historical perspective.

Historia y Política, 44, 55-79.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.03>

(Reception: 16/11/2019; review: 30/01/2020; acceptance: 12/04/2020; publication: 27/11/2020)

Abstract

This article challenges two orthodox views of Political Scientists concerning the roots of Euroscepticism. First, it contests that Euroscepticism originated in the UK in 1980s and was primarily advocated by British political parties and the Thatcher government. If defined as an opposition to the federalist European idea, Euroscepticism can indeed be traced back to the very beginning of the European integration process after the Second World War and can then be continuously followed up until today. Second, it questions the so-called end of the permissive consensus in the 1990s and argues that, if public opposition against the EU has indeed amplified since then, this is primarily due to the frequent organization of referenda. Third, whereas Eurosceptic political parties have gained increasing support in the European elections since the 2000s, the possibility of the European people to express their anti-European feelings has already existed since the introduction of European direct elections in 1979. Finally, the article identifies a rather

paradoxical link between European elections and Euroscepticism, especially when considering the high degree of abstentions.

Keywords

Euroscepticism; Anti-Europeanism; resistances to Europe; permissive consensus; history of opposition to Europe.

Resumen

Este artículo cuestiona la corriente ortodoxa en las ciencias políticas sobre el origen del euroescepticismo. En primer lugar, niega que el euroescepticismo nació en el Reino Unido en la década de 1980 y que fuera promovido principalmente por partidos políticos británicos y el Gobierno de Thatcher. Si se define como oposición a la idea de una Europa federal, el euroescepticismo puede remontarse, en efecto, a los comienzos del proceso de integración europea después de la Segunda Guerra Mundial y puede ser seguido continuamente hasta nuestros días. En segundo lugar, el artículo cuestiona el fin del «consenso permisivo» en la década de 1990, argumentando que, si bien la oposición de la población europea frente a la UE ha aumentado desde entonces, esto se debe más bien a la organización frecuente de referéndums. En tercer lugar, mientras que los partidos políticos euroescépticos han ganado progresivamente su apoyo en las elecciones europeas desde la década del 2000, la posibilidad de que los ciudadanos europeos expresen sus sentimientos antieuropeos ya ha existido desde la introducción de las primeras elecciones europeas por sufragio universal en 1979. Por último, el artículo identifica un vínculo más bien paradójico entre las elecciones europeas y el euroescepticismo, especialmente cuando se considera el elevado índice de abstenciones.

Palabras clave

Euroescepticismo; antieuropeísmo; resistencias a Europa; consenso permisivo; historia de la oposición a Europa.

CONTENTS

I. INTRODUCTION. II. BEYOND BRITISH EUROSCEPTICISM IN THE 1980S: THE DEEP ROOTS OF ANTI-EUROPEANISM. III. A WIDER DEFINITION THAN EUROSCEPTICISM: "RESISTANCES TO EUROPE". IV. QUESTIONING THE LOSS OF THE PERMISSIVE CONSENSUS IN THE 1990S. V. A PARADOXICAL LINK BETWEEN EUROPEAN ELECTIONS AND EUROSCEPTICISM. VI. CONCLUSION. *BIBLIOGRAPHY.*

I. INTRODUCTION

In 2016, the outcome of the "Brexit" referendum has plunged the European Union (EU) into a new crisis which seems to reveal an ever growing trend towards Euroscepticism. Almost sixty years after the signature of the Treaty of Rome in 1957 creating the European Economic Community (EEC), a Member-State, the United Kingdom (UK), has for the first time in history decided to leave the EU. Since then, the breeding grounds of anti-European movements have been growing exponentially, as the last elections to the European Parliament in June 2019 have shown: in almost every EU Member-State, Eurosceptic parties clearly increased their share of the votes, occupying more than a third of the seats in the new Parliament¹. It was an ironic and almost absurd situation that those who were supposed to leave were legally obliged to participate in these elections, due to the failure to reach an agreement on Brexit in time. It was even more ironic that the majority of the new British Members of the European Parliament (MEPs) were indeed "Brexiters", with the Brexit party gaining 30,5 % of votes and 29 out of 73 seats². The rise of Anti-Europeanism was painfully illustrated during the opening session of the Parliament, when these MEPs turned their back in disregard of the European anthem being played³.

¹ Available at: <https://election-results.eu/national-results-overview/> [2-9-2019].

² Available at: http://www.europarl.europa.eu/unitedkingdom/en/european-elections/european_elections.html [2-9-2019].

³ "European Parliament opens amid protest and discord", *BBC News*, 2-7-2019, available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-48838498> [2-9-2019].

How under these circumstances not to agree with the mainstream view of Political Scientists that Euroscepticism seems to be a mainly British phenomenon and that it has originated in the UK? Whereas this article does not question British Euroscepticism as such, it does however challenge two orthodox view concerning the roots of anti-Europeanism. First, it contests that Euroscepticism has originated in 1980s, primarily being advocated by British political parties and by the Thatcher government. If defined as an opposition to the federalist European idea, Euroscepticism can indeed be traced back to the very beginning of the European integration process after the Second World War and can then be continuously followed up until today. Historians therefore prefer to use the umbrella term of “resistances to Europe” to designate Euroscepticism, as this term allows for a larger approach to the phenomenon deliberately moving away from its restrictive application to political parties. Second, it questions the so-called end of the permissive consensus in the 1990s. It argues, that, if public opposition against the EU has indeed amplified since then, this is primarily due to the frequent organization of referenda and the increasingly anti-European votes at European elections. However, it reveals a rather paradoxical link between European elections and Euroscepticism, as the latter are at the same time an expression of the democratic legitimacy of the European idea and of the rise of Euroscepticism.

II. BEYOND BRITISH EUROSCEPTICISM IN THE 1980S: THE DEEP ROOTS OF ANTI-EUROPEANISM

Political Scientists initially identified Euroscepticism as a British phenomenon entering the political arena in the 1980s, notably with Margaret Thatcher’s rejection of the EEC⁴. On the basis of an analysis of British party politics, they identified two types of opposition against Europe: the rejection of the principle underlying European integration itself (hard Euroscepticism) and opposition against its realization by the EEC and later by the EU (soft Euroscepticism)⁵. Their notion of Euroscepticism has been primarily developed with regard to party politics. Indeed, Szczerbiak and Taggart elaborated a scale allowing for the classification of political parties depending on whether they are soft or hard Eurosceptics⁶. Kopecky and Mudde then developed a typology constructed on the basis of a distinction between an overall

⁴ Spiering (2004).

⁵ Szczerbiak y Taggart (2008).

⁶ Szczerbiak and Taggart (2003); Taggart (1998).

opposition to the foundations of European integration (rejection of the principles of supra-nationality and market economy) and an opposition to the EU in its actual configuration⁷. Following on the grounds of these pioneer works, their research did not restrict itself to the British case only. Political Scientists realized indeed that it became necessary to integrate “historical” elements into the theoretical analysis, namely to confront them systematically with the respective chronological and national contexts. They have therefore progressively studied how opposition to Europe was constructed within certain national political spaces in the EEC/EU and increasingly focused their research on “cultural and historical variables”⁸ by analysing national discourses on European integration⁹. However, globally, all these studies closely linked Euroscepticism at its origins to the British opposition to Europe in the 1980s¹⁰.

From a historical perspective, Euroscepticism can be traced back much further: Contemporary Historians claim indeed that opposition to Europe is as old as the idea of European integration itself¹¹. Thus, after the Second World War, the hostility towards the European construction goes back to the first initiatives in favor of European unification. Starting with the creation of the Western Union and the Organization for European Economic Co-operation (OEEC) in 1948¹², the European construction, embedded in the context of the Cold War, caused from the start intense opposition among Western Europe left wing parties and particularly the communists¹³. Some years later, the establishment of the European Coal and Steel Community (ECSC), the failure of the European Defense Community (EDC) and, along with it, of the European Political Community (EPC), remind us that ever since the beginning of European integration, neither European unity nor the forms that it may take were a matter of consensus¹⁴. Even the creation of the EEC was not achieved without opposition, as the vehement debates in the

⁷ Kopecky and Mudde (2002).

⁸ Harmsen and Spiering (2004); Neumayer and Zalewski (2008), and Dargent (2002).

⁹ Harmsen (2008); Diez Medrano (2003); Theiler (2004); Cautrès (2000), and Vignaux (2004).

¹⁰ Crespy and Verschueren (2010).

¹¹ Lacroix and Coman (2007).

¹² Bitsch (2004): 31.

¹³ Concerning the example of the French Communist Party, see Bossuat (1986).

¹⁴ See for example: Bossuat (1998): 33-45. For Roland Dumas, former French Minister of Foreign Affairs, the involvement in politics was motivated by the opposition against the EDC: Dumas (2009).

Parliamentary Assembly of the Council of Europe prove¹⁵. As a result, and until the middle of the 1970s, the EEC has given the impression of a construction “without the peoples”. With the establishment of the European Parliament, elected through universal suffrage in 1979, this lack of democracy should have been compensated. With little success, as has been shown by the turnouts of these elections¹⁶.

After the setting-up of the first European Organizations, Euroscepticism can then be traced back to the different crises of the process of European unification. Margaret Thatcher’s contestation of the British budgetary contribution, known under the slogan “I want my money back” or her famous Bruges speech in 1988 constitutes just one of these crises which have accompanied the process of integration from the start¹⁷. As historians have already illustrated, de Gaulle’s policy of the empty chair in 1965 or the reluctant attitudes towards further integration steps during the period of “Euro-sclerosis” in the 1970s were for example two crises preceding the Thatcher era which revealed waves of Euroscepticism before the 1980s¹⁸. Indeed, the reluctance of certain Member-States towards further steps of supranational European integration has been detected very early as an integral part of the history of the EEC, as Alan Milward put forward in his book on *The European Rescue of the Nation State*¹⁹. Even when looking at the UK, opposition to a federal Europe can be traced back to the very beginning of the European integration process, when Winston Churchill held his Zurich speech on 19 September 1946, which was the starting point for the creation of the Council of Europe in 1949. Thus, whereas he affirmed the necessity to build up a United States of Europe, he also emphasized that the UK would not necessarily be part of this continental federation²⁰. Winston Churchill was not the only Eurosceptic with regard to the federalist approach: The attitude of British unionists during the Congress of The Hague in May 1948 was clearly one of opposition to supranational integration and this attitude was largely supported by the Scandinavian participants of the Congress²¹. After the creation of the Council of Europe and the ECSC, when analysing certain political discourses in France, in the United Kingdom or in Germany, Eurosceptical attitudes can also already be

¹⁵ Wassenberg (2013b).

¹⁶ Libera *et al.* (2016).

¹⁷ Usherwood (2013).

¹⁸ Ludlow (2006); Bossuat and Loth (2001).

¹⁹ Milward (1992).

²⁰ Ludlow (1997).

²¹ Guieu and Le Dréau (2009).

observed in the 1950s²². They can even be traced back to the inter-war period, especially when looking at the great many European projects of the 1920s and 1930s that failed due to a predominantly hostile opinion of the general public with regard to the idea of integration —a very typical characteristic of this period indeed²³. It can therefore be asserted that Euroscepticism has been a part of process of European integration from the beginning of the discussions on the European idea.

When admitting that Euroscepticism has not necessarily originated from British party politics and that it is not merely an expression of opposition to the EEC/EU, it then follows that the terminology has to be reviewed from a historical perspective in a way to broaden the concept of what it means to “be against Europe”.

III. A WIDER DEFINITION THAN EUROSCEPTICISM: “RESISTANCES TO EUROPE”

Not only Historians have realized that Euroscepticism seems too narrow as a term to englobe all sorts of anti-European attitudes. The research has therefore already given rise to a series of other terms that Political Scientists have used in order to constitute ever growing subcategories of Euroscepticism.

However, this terminological differentiation has not helped to define precisely what is meant by the origins of Euroscepticism. To the contrary, the terminology in Political Sciences has rather suffered from a “theoretical and terminological vagueness”²⁴ which was sometimes cultivated on purpose. It allowed indeed for a conciliation of apparently very different and non-convergent elements of the “no” to Europe, thus making it possible to use a whole range of different terms to describe the same phenomenon: Euro-pessimism, Euro-phobia, Euro-rebellion, Euro-indifference²⁵, Euro-phobia²⁶, Euro-realism²⁷, critical Europeanism²⁸ or Euro-cynicism²⁹ are just some examples of

²² Müller-Härlin (2010).

²³ Bitsch (2010).

²⁴ Hamman (2010).

²⁵ Delmotte (2007).

²⁶ Rozenberg (2007).

²⁷ Neumayer (2007).

²⁸ Della Porta (2006).

²⁹ Abst and Krouwel (2007).

the inflationary sub-terminology used to designate different varieties of Euro-scepticism. Beyond the proliferation of new words for the same phenomenon, this terminology also seems to suggest that there are objective ways how to classify different types and actors of Euroscepticism.

Historians however claim that we are not dealing with an objective analysis of the process of European integration, but rather with the manifestation of a series of negative emotions³⁰: fear of globalization, fear of the loss of one's job, of a social Europe, anger about the Brussels bureaucracy with innumerable European directives complicating the daily life and habits of the European people, but also disillusionment with a Europe that has not become a reality for the citizens, despite of all promises and political discourses. This is also why the first categorizations of hard and soft Euroscepticism appear somehow outdated today. From a historical perspective, this means that one has to acknowledge that a scientific theory on Euroscepticism can and does not exist and that we are rather dealing with a political and social phenomenon which is frequently expressed by certain components of the European population³¹. Amandine Crespy and Nicolas Verschuere have therefore introduced in 2010 the expression "resistances to Europe" which allows them to cover a much larger panel of case studies and to go beyond the research focus on political parties only³². They insert the different subcategories of Euroscepticism into a more general approach which considers the historical concept developed by Pierre Renouvin and Jean-Baptiste Duroselle of the so-called "deep forces" (*les forces profondes*) in the history of international relations³³. Following this approach, the focus is placed on the motivations, the social background and the representations of actors opposing Europe. In fact, this larger definition has already been used by some Historians who attempted to trace back the phenomenon of opposition to the beginning of the European project (Jean-Michel Guieu, Jenny, Raffick, Christophe Le Dréau, and Laurent Warloutet)³⁴. They used it as a means in order to be able to study the process of opposition in the long run. This was not only necessary from their point of view³⁵, but they were also encouraged to do so by many Political Scientists, for instance, Stefano Bartolini or Yves Déloye³⁶. They recognized

³⁰ Frank (2004); see also Girault (1994).

³¹ Loth and Barthel (2007).

³² Crespy and Verschuere (2010).

³³ Renouvin and Duroselle (1964), and Frank (1988).

³⁴ Guieu *et al.* (2006).

³⁵ Lagrou (2006): 2209-2216.

³⁶ Bartolini (2005) and Déloye (2000).

that the state of opposition to Europe at a given moment was not sufficient to understand the dynamic process and evolution in time.

Following this historical approach, one also quickly realizes that there is no resistance to Europe in general. Rather, opposition to Europe manifests itself against certain representations of Europe³⁷. Often, actors do not reject the idea of European integration itself, but their self-constructed representations of Europe or certain characteristics of the process of integration. These representations depend on the concept of European unification used, on the national origins of the actors concerned, but also on the chronological period or the fields of integration these actors focus on. Therefore, opposition to Europe is linked to a certain image of what is meant by Europe —or, in other words on the understanding of the “European identity”³⁸. It is not necessarily a resistance to Europe on principle, but one that seeks to propose a different way to construct Europe —maybe an alternative Europe. For example, the initial opposition to European monetary integration in Germany in the 1980s was not really a rejection of the common currency itself, but rather of the underlying economic theory: the French monetarist approach and the fear of a lacking budgetary discipline³⁹. In the same line of thought, the well-spread Euroscepticism in Scandinavian countries can be explained by their willingness to give priority to the so-called “Nordic cooperation” —which incidentally led to establishment of the European Free Trade Area (EFTA) in the 1960s. This cooperation was then proposed an alternative for the economic “formula” of the EEC, i.e. the Common Market. When applied to the concept of European identity, the Scandinavians rather identify themselves with a “Nordic Europe” as opposed to a “Western occidental Europe”⁴⁰. Another example is the project of a “Europe of regions” that might be put forward as an alternative to the Europe of states as it has been implemented with the EEC⁴¹. In fact, certain actors, in this case the regional authorities in Europe, did not globally reject the idea of European integration, but they felt excluded from the project. Wishing to be associated with European integration, they sought an alternative political construct for the European project, where regional actors would occupy a key role. This form of “resistance” has even proven constructive for the process of integration, as shows the introduction, in 1992, of the principle of subsidiarity into the Maastricht Treaty, which

³⁷ Réungoat (2010) y Marès (2014).

³⁸ Pfister (2010) and Tréfàs (2010).

³⁹ Fabbri (2017).

⁴⁰ Sitter (2001).

⁴¹ Bitsch (2010).

allowed for a multi-level-governance approach characterized by an implication of national and regional actors into the European integration process⁴². Only a subversive anti-nation state regionalism leads to the rejection of the EU as a whole —thus to a destabilizing resistance to Europe.

When examining these different cases and periods of resistance to Europe, the question arises whether Euroscepticism as a whole has increased during time and if yes, whether this is due to the fact, as Political Scientists claim, that the British opposition to the EEC in the 1980s has led to the loss of a “permissive consensus” of the population on the very principle of European integration.

IV. QUESTIONING THE LOSS OF THE PERMISSIVE CONSENSUS IN THE 1990S

Concerning the elaboration of a sort of time scale for resistance to Europe, it seems indeed evident that the phenomenon has strongly increased after the Treaty of Maastricht in 1992, when the process of European integration became a matter of public interest. The negative results in Denmark and slightly positive ones in France during the referenda following this Treaty sounded a first note of warning: the Eurosceptic voices seemed to suggest that Europe was made “from above” and did not take into consideration the interests and views of the European peoples⁴³.

Political Scientists claim that this was the beginning of the loss of the so-called “permissive consensus” on the principle of European unification i.e., the end of the passive acceptance of this process by the European citizens⁴⁴. From then on, the growing demand for covering up the supposed democratic deficit apparently resulted in decreasing public support of the European integration process⁴⁵. Researchers in Political Science indeed identified a growing aversion to the EU expressed by the European population and this could also lead to blockages in the EU institutions themselves⁴⁶. As a proof, they quote the majority “no” votes in various referenda organised by some EU Member-States on the occasion of the European

⁴² Wassenberg (2012): 98.

⁴³ See interview with Hubert Védrine by Frédéric Clavert, Paris, 2008, available at: <https://bit.ly/3kHydSI> [9-9-2019].

⁴⁴ Lindberg and Scheingold (1970).

⁴⁵ Manigand and Dulphy (2004).

⁴⁶ Brack and Costa (2014).

Treaty reforms of Maastricht and Nice, on the European Constitution, on the Lisbon Treaty and, more recently, the “yes” vote for Brexit by the British population⁴⁷. Possible explanations for this increase in Euroscepticism in the 1990s ranged from an alleged lack of democratic legitimacy of European institutions, an ever growing distance between the Brussels bureaucracy and the European citizens to the accusation of the EU being elitist and the failure of its political leaders to make the European organization comprehensible and approachable for the population⁴⁸. But other reasons have been put forward since the 2000s, especially the hypothesis that the increase in “no” votes to Europe is due to the EU having been afflicted by severe internal and external crises. The rejection of the draft of the EU constitution by the negative referenda of the Dutch and French population in 2005 was the beginning of this trend, as it abruptly stopped the euphoria that had accompanied the process of European integration⁴⁹. The rescue bid of the so-called “simplified” Lisbon Treaty⁵⁰ had barely relaunched the European zest in 2008 when the international economic and financial crisis destabilized the Euro-zone within the EU to such an extent that Greece was threatened with exclusion from the monetary union —a reason to explain the growing discontent of the Greek population. And while the EU Member-States were still haggling with each other over reform packages to solve this crisis, the next one was already beginning to emerge: For years, the refugee problem had been visible at the maritime borders of Italy, Spain and Greece as well as at the Schengen border of the Channel Tunnel between Calais and Dover —a problem worrying the population of the Member-States directly concerned⁵¹. In summer 2015, it escalated when Hungary blocked its external border, and the Dublin agreement was suspended. In addition, since the failed attempt at an economic agreement with Ukraine and the resulting conflict between Russia and Ukraine in 2014, the EU has been fighting for the reputation of its tediously established European Neighborhood Policy. Finally, in 2015, the Brexit seems to indicate the peak of anti-Europeanism and its disastrous consequences for the EU. According to Political Scientists, one the negative consequences of these crises is that the “permissive consensus” no longer exists and that Euroscepticism has become

⁴⁷ Libera (2016): 10-25.

⁴⁸ Rambour (2010).

⁴⁹ The European Constitution was rejected by the French with 54, 7% and by the Danes with 61, 6%.

⁵⁰ The Irish initially rejected the Lisbon Treaty actually with 67% of the votes.

⁵¹ Wassenberg (2017).

a generalized phenomenon concerning large parts of the population in Europe⁵².

From a historical perspective, this argumentation can be questioned. From the beginning, the process of Europe integration has not profited from a smooth public support or a European consensus. As soon as in August 1949, when the first meeting of the Consultative Assembly of the Council of Europe took place in Strasbourg, there were violent manifestations by French communists and anti-German movements against the first European Organization to the point that Robert Schuman introduced a Court case against them at the Prefecture⁵³. After the Schuman Declaration in May 1950, the ECSC was violently denounced as an ultra-liberal capitalist project by most European Trade Unions and Workers Organizations⁵⁴. Also, the Maastricht referendum was not the first revelation of lacking support of the population to the European Integration process. Thus, the Norwegians rejected the accession to the EEC by referendum in 1972 (and they voted a second time against the EU in 1994) and the UK population had already shown a considerable mistrust against the EEC when the first referendum on membership was organized in 1975, for 33% of the British citizens already expressed then their opposition to Europe at that time⁵⁵.

In general, it can be maintained that the “permissive consensus” was assumed to exist, because there were not many referenda organized from 1957 until 1992. This was due to the fact that the European Treaties were not modified until the Single European Act in 1986 and that, consequently, the EEC Members-States did not need to organize referenda on their adoption. Only from 1987 onwards, with the successive European Treaty reforms there was a constitutional obligation for some EU Member-States to consult their population⁵⁶. It is therefore quite possible that, had there been other referenda organized before 1992, there might have been other majority “no” votes expressed by the European population.

But Political Scientists also insist that the loss of the permissive consensus can be proven by the growing success of anti-European political parties during European elections, especially since the EU Eastern enlargement in 2005/2007 and the subsequent economic crisis in 2008. It is indeed undeniable that in the

⁵² Hooghe and Marks (2008).

⁵³ Bitsch (1997) and Wassenberg (2013a): 20-30.

⁵⁴ Warlouzet (2014).

⁵⁵ Rye (2018).

⁵⁶ Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nice (2001), the European Constitution (2004) and the Lisbon Treaty (2007), see Beach (2018).

late 2000s, Eurosceptical forces have increased their share of seats in the European Parliament. The results of the European elections in 2009, in 2014 and in 2019 clearly show an increase of what are generally called “Eurosceptic” political forces and this in nearly all EU Member-States⁵⁷. The three anti-European fractions in the European Parliament, i.e. the European Conservatives and Reformists (ECR)⁵⁸, the Europe of Free and Direct Democracy (EFDD)⁵⁹ and the European United Left —Nordic Green Left (GUE-NGL)⁶⁰ held 124 seats during the 2009-2014 electoral period, i.e. 17.6 % of the votes⁶¹ and increased their share to 171 seats, i.e. 22.8 % in the 2014 elections. The outcome for Eurosceptics in 2014 was even significantly higher, because not all anti-European political parties were members of a faction: In 2015, when Marine Le Pen and Marcel de Graaff launched the Europe of Nations and Freedom (ENF) group, mainly composed of the French Front National, Geert Wilders’ Dutch Party of Freedom, they introduced in fact a third right-wing anti-European faction counting 39 MEPs⁶². In the 2019 European elections, the rising trend of Euroscepticism was clearly confirmed. Even if the ECR and the GUE-NGL respectively lost 8 and 9 seats with regard to 2014, the overall score of Eurosceptic parties was higher, mainly because at the far-right, the ENF made the second biggest gains of the elections, propelled by the success of Italy’s League (*Lega*) and France’s National Rally (*Rassemblement National*). The now newly labelled group “Identity and Democracy” (ID) received 74 votes and together with the ECR and the GUE-NGL they hold 176 seats in the European Parliament⁶³. This success somehow however conceals the fact that the EFDD group has disappeared and that its anti-European parties have been integrated into the other Eurosceptic factions, mainly the ID. But is this high Eurosceptic political party representation in the European Parliament due to the loss of the permissive consensus on European integration?

⁵⁷ Moreau and Wassenberg (2016a, 2016b).

⁵⁸ The ECR regroups Eurosceptic conservative parties (for example the Czech Civic Democratic Party, the German Alternative für Deutschland, the British Conservative Party and the Finns Party).

⁵⁹ The EFDD regroups national populist and far right parties (Danish People’s Party, Italian Five Star Movement, Sweden Democrats).

⁶⁰ The GUE-NGL regroups far left-wing political parties (for example the Cypriote Progressive Party of Working People, the German Linke, the Irish Sinn Féin, or the Spanish Podemos).

⁶¹ Veivodová (2016).

⁶² Wassenberg (2019): 282.

⁶³ Available at: <https://europeelects.eu/ep2019> [2-9-2019].

From a historical perspective, the rise in the share of seats won by Eurosceptic parties does not necessarily mean that opposition to Europe has not before been represented in the European Parliament. Indeed, when looking at the history of the European elections, Eurosceptic forces have entered the European Parliament from the very start: after the 1979 elections, the fraction of the European Conservatives (ED) composed of the Eurosceptic British Conservatives held 64 seats and among the 44 MEPs of the group of Communists and the Far Left, there were a strong proportion of “hard” Eurosceptics⁶⁴. Then, in 1985, the EEC hostile Front National (FN) made its entry into the European Parliament with 16 seats and during the following election, in 1989, the Eurosceptic ultra-regionalists (RBW) followed, gaining 13 seats⁶⁵. Thus, Eurosceptic political parties have constituted a founding element of a democratically pluralistic European Parliament, in which all conceptions and ideas on Europe could be represented, i.e. also those opposing the EEC/EU.

Besides, when identifying anti-European movements in the European Parliament, we have to take into consideration, that within the political spectrum, the “classic” marginal parties from the left or right wing extreme camp (neo-communist, post-communist, national-populist, and right-wing extremist groups) might not be the exclusive advocates of Euroscepticism. It is true, that since the 2000s, new anti-European parties have entered the scene (for example the Five-Star-Movement in Italy Podemus in Spain or the *Alternative für Deutschland* (AfD) in Germany), but the so-called mainstream parties (like the German Social Democrats, the British Labour Party or the French neo-Gaullists) also increasingly champion Eurosceptic positions⁶⁶. Indeed, if one admits that “argumentative models of opposition to Europe”⁶⁷ might be potentially found in every political party, then mainstream political parties might be just as anti-European as political parties from the extreme right or left wing spectrum and this is not necessarily visible at first sight, when looking at the seat distribution, factions and group affiliations within the European Parliament⁶⁸. Also, political parties can shift their position on Europe in time, as for example the Spanish communist party, which was originally pro-European and has become increasingly Eurosceptic⁶⁹. It can therefore be argued that any political party might potentially partake in the process

⁶⁴ Libera *et al* (2016): 20.

⁶⁵ Wassenberg and Schirmann (2019).

⁶⁶ Moreau and Wassenberg (2016a): 20-40.

⁶⁷ Müller-Härlin (2010):142-143.

⁶⁸ Forster (2002).

⁶⁹ Forner and Senante (2019).

of resistance to Europe and that the anti-European labelled political forces in the European Parliament can be interpreted as “the top of the iceberg” under which many other Eurosceptic tendencies might be hidden⁷⁰.

One may however wonder why anti-Europeanism does assert itself with such magnitude at the time of the European elections. The history of the European elections reveals indeed a very complex, almost paradoxical situation concerning their link with Euroscepticism.

V. A PARADOXICAL LINK BETWEEN EUROPEAN ELECTIONS AND EUROSCEPTICISM

There are at least three paradoxes which can be revealed when analyzing resistances to Europe through a historical perspective on the turnout of European elections and which underline the argument that public opinion “cannot simply be characterized as either Eurosceptic or not, but rather consists of different types”⁷¹. These types depend on the way how Euroscepticism was expressed at European elections and by the historical context when it was expressed.

The first paradox concerns the fact that the direct European elections were introduced as an element of democratization of the EEC and to increase public support for the European integration process, but this was apparently not the case, as the first direct elections in 1979 showed. In principle, in the collective imagination, the direct election of the European Parliament—a democratic act by definition—was supposed to bring Europe closer to its citizens and strengthen their feeling of belonging to the EEC. In the 1950s, the fathers of Europe therefore saw in this election by universal suffrage the means of consolidating European integration. Robert Schuman was indeed convinced that citizens were more in support of Europe than the politicians and he repeatedly said that citizens must be relied on to advance European integration. As early as 1956, he proposed a European Parliament elected by direct suffrage and this was then taken up by a provision in the Treaty of Rome⁷². But in 1960, when the European Parliamentary Assembly drew up a concrete proposal on organizing the European elections by direct universal suffrage, this was rejected at the time by the French authorities—an ostensive sign of de Gaulle’s opposition to a federal Europe⁷³.

⁷⁰ Wassenberg (2019): 291.

⁷¹ De Vries (2018).

⁷² Deloye (2005): 35.

⁷³ Wassenberg (2007).

When the decision was finally taken in the mid-1970s and preparations were made for the European elections in June 1979, everyone expected it to be a qualitative leap for European integration and a means to address the democratic deficit in the EEC⁷⁴. However, at that time, Euroscepticism was the overall mood in the EEC Member-States and surprisingly, during the European elections, the citizens did not mobilize massively, either in support of European integration, or even to vote. From that first experience, the abstention rate, which was quite low in countries where voting is compulsory (Belgium, Italy, Luxembourg), reached on average 37% in the Community of nine Member-States⁷⁵. Many circumstances can explain these reserves. Europe was coming out of the three post-war decades' boom: unemployment, high oil prices and the economic crisis were (again) affecting Europe. The EEC, which had expanded since 1973, was struggling to integrate the UK which had elected to power the first resolutely Eurosceptic head of government in the Community —Margaret Thatcher. In the next elections in 1984, the lack of enthusiasm remained and for some years, voice was given to this mistrust also in the media: it was regularly evaluated by the polls, including the Eurobarometer ones, which normally rather seek to measure the degree of adherence⁷⁶. Facts must be faced: there were structural and conjunctural reasons for the poor turnout at elections and for Euroscepticism.

This brings to the surface another element to consider when analyzing the link between European elections and Euroscepticism: the role and interpretation of the degree of abstention. At first glance, abstention seems to come under indifference rather than hostility. But it probably means a less benevolent indifference than that which Political Scientists understand as “the permissive consensus”⁷⁷. It could indeed be interpreted as disinterest in, mistrust of or even as rejection of the EEC/EU. The rate of abstention in the European elections has increased constantly between 1979 and 2014⁷⁸. But the interpretation of the meaning of abstentions stays ambiguous. First, there were always considerable variations according to the EU Member-States concerned. To illustrate this by an example, during the European elections in 2014, the abstention rate was situated between 10 and 87 %: in Luxemburg and Belgium where the vote is obligatory it was 10-15 %, whereas in Slovakia

⁷⁴ Bernard (2016).

⁷⁵ Bertoncini and Chopin (2014).

⁷⁶ Rambour (2010): 95.

⁷⁷ However, and the rising degree of abstention weakens the legitimacy of the European Parliament, Costa (2001).

⁷⁸ Rambour (2016).

it reached the highest rate in the EU of 87 %. Second, with an average of 42, 5 %, abstention at European elections was at about the same level as in some national elections of EU Member-States. It was therefore not abnormally high and a blank or invalid ballot paper might thus be representative more of a rebellious attitude towards the principle of elections and the political establishment than of opposition to Europe. And, finally, the rate of abstention has decreased in the 2019 European elections, at a time when “hard” Eurosceptic political parties were more than ever advocating violently their opposition to the EU: the overall European average participation was 51% at these last elections. Indeed, in 3 out of 4 EU Member-States, participation was situated at a level above 50 % and it was especially high in Central and Eastern European Member-States (Poland, Hungary, Slovakia, the Czech Republic and Rumania) where Eurosceptic attitudes had been increasing with regard to new Community measures, for example in the field of migration⁷⁹. This seems to support the argument that abstention does reveal indifference rather than opposition, because when the EU matters or even divides public opinion, people go and vote, for or against European integration.

A third paradox is the fact, that the population might not even necessarily express opposition to Europe when voting for anti-European political parties. This paradox is a consequence of the very nature of the European elections and the way how they are organized. Michel Hastings, who studied the 2004 elections, wrote: “This is not a European poll”, meaning that in fact, it was rather a juxtaposition of a series of national elections⁸⁰. Several factors contributed to this “national appropriation” of the European elections: first, they are not held on exactly the same date in all Member-States but are spread out over four consecutive days, from Thursday to Sunday, taking into account the different voting habits in the various countries; second, the voting rules are still not uniform even if they are gradually becoming more similar; third, electoral lists are comprised of national candidates; and, finally election campaigns have so far always been strongly influenced by national concerns and the political issues discussed were often more national-oriented than European. However, the national importance of these elections has also been quite weak in the past, as they neither determine the parliamentary majority nor the composition of the national government⁸¹. Thus, they were often considered to be “low priority”, “intermediary” or “subsidiary” elections, like local elections. This weakness of the issues at stake may explain the voter’s

⁷⁹ Available at: <https://bit.ly/3heps08> [2-9-2019].

⁸⁰ Hastings (2005).

⁸¹ Hrbek (2019).

apathy or their opposition, not to Europe but to their own national state: citizens may be tempted to abstain or to cast a protest vote against their national government⁸².

Moreover, European elections are still considered unimportant by large parts of the population because the European Parliament is still perceived by them as the weak link in the institutional system, which it has indeed been for a long time. Since Maastricht, treaty by treaty, however, the Parliament has gained a lot of power, even if it is still not comparable to a national Parliament, for it is not the sole legislator of the EU⁸³. New powers have been added, little by little, to the original supervisory powers and the right to censure, for example budgetary power (to adopt or reject the annual budget). It therefore does now have major legislative power thanks to the co-decision procedure with the Council (of Ministers) for numerous texts, as well as the possibility to influence the composition of the Commission by the nomination of its members, but the population is not necessarily aware of this shift of power. To stress the importance of European elections, during the 2014 campaign, the main political families in Europe had even each chosen a leader who was claiming the Commission presidency if his side was to win the election, but this procedure has been dropped again in 2019, although the *Spitzenkandidat* of the European People Party (EPP), Manfred Weber, had tried to maintain it. If the European population had believed that they could choose a European leader in the 2019 elections, they found themselves deceived, for the Commission President, Ursula von der Leyen, had not been a candidate and was finally designated by the European Council —without consultation of the European people. The paradoxical link between European elections and Euroscepticism therefore still exists and finds itself even fortified when looking at the aftermath of the 2019 European Parliament elections.

VI. CONCLUSION

Joy, bright spark of divinity, Daughter of Elysium,
fire-inspired we tread thy sanctuary,
thy magic power re-unites all that custom has divided,
all men become brothers under the sway of thy gentle wings⁸⁴.

⁸² Bitsch (2016).

⁸³ Greenwood and Roederer-Rynning (2019).

⁸⁴ First strophe of the European hymn from the “Ode to Joy” of Beethoven’s Ninth symphony, different versions of this hymn can be heard on the Council of Europe

When in 1972 the Council of Europe chose as European hymn, the excerpt from the “Ode to Joy” of Beethoven’s Ninth symphony, European idealism seemed to be at its top. The European unification practically became the sanctified, blessed undertaking, Europe a place of joy, surrounded by divine sparkles, an angelic place, in which through the spell of Gods men live in peace and unity.

The reality of today’s Europe is far away from this vision. Pessimism, Euroscepticism and opposition have for long made a stand against the idealized transfiguration of the European unification process. In the current context of “Brexit”, when anti-European declarations in the UK make the headlines of the media in Europe every day, one is tempted to see in this evolution the confirmation of what Political Scientists claimed in their first analysis of Euroscepticism: that we are dealing with a phenomenon that has originated in British party politics in the 1980s and has then spread to the rest of Europe, mainly with the progressive loss of the so-called “permissive consensus” by the European population.

When analyzing the history of European integration, this assumption needs to be qualified, if not put into question. Opposition to Europe can indeed be traced back to the very beginning of the European integration process in the 1950s, if not to the beginning of the debates on the European idea in the 1920s. If defined as “resistances to Europe”, Euroscepticism then turns out to be a very complex phenomenon: it is neither limited to party politics, nor homogenous in its manifestations nor constantly represented or equally strong in all European countries, nor static or unmovable, but on the contrary a dynamic process changing from time to time, which develops further along the history of European integration. Therefore, this phenomenon is nothing new: it is like a “headwind” which accompanies and hinders the protagonists of the European unification process, similar to a cyclist⁸⁵. And the categorizations initially proposed by the Political Scientists, such as “hard” or “soft” Euroscepticism have long been outmoded and should be replaced by a *forces profondes* —approach known in historical sciences, which includes the motivations, backgrounds and representations of all relevant actors in an analysis of European or global history. One could regard this as a first answer by historians to the research on Euroscepticism which has so far been rather dominated by the field of Political Sciences.

Assuming that there has been a “permissive consensus” on European integration is underestimating the *forces profondes* that operate below the

website under “Symbols”, www.coe.int [2-9-2019].

⁸⁵ Blanc (2010).

surface of what appears as the iceberg of the history of European integration. Therefore, if European referenda and the turnout of European elections since the Maastricht Treaty in 1992 do reveal a growing success of “no” voices and Eurosceptic political parties, this does not necessarily stem from a “loss of a permissive consensus” of the European population. Opposition against Europe has indeed already been expressed in referenda before 1992 and it has accompanied the European elections from their very start in 1979. Thus, Eurosceptic parties have always been represented in the European Parliament, reflecting the pluralistic value of democracy, even if it is true that the rejection forms or the enmity towards Europe, from being limited to political fringe groups, have now developed to a “normalized” attitude of the European population towards the European unification process and the European institutions. The paradox of European elections is that they have often been misused as an occasion to express general political disinterest or discontent with national politics rather than to vote for or against Europe.

Bibliography

- Abst, K. and Krouwel A. (2007). Varieties of Euroscepticism and populist mobilization: transforming attitudes from mild Euroscepticism to harsh Eurocynicism. *Acta Politica*, 42 (2-3), 252-270. Available at: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500187>.
- Bartolini, S. (2005). *Restructuring Europe*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199286434.001.0001>.
- Beach, D. (2018). Referendums in the European Union. *Oxford Research Encyclopedias, Political Values, Beliefs, and Ideologies, World Politics*. Available at: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.503>.
- Bernard, E. (2016). L'élection européenne de 2014: Vers une Union plus démocratique? In M. Libera, S. Schirrmann and B. Wassenberg (eds.). *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours* (pp. 31-45). Stuttgart: Steiner-Verlag.
- Bertoncini, Y. and Chopin, T. (2014). Des visages sur des clivages. Les élections européennes de mai 2014. *Notre Europe, Etudes et rapports*.
- Bitsch, M. T. (1997). *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*. Berne: Peter Lang.
- (2004). *Histoire de la construction européenne, de 1945 à nos jours*. Bruxelles: Complexe.
- (2010). Préface. In B. Wassenberg, F. Clavert and P. Hamman (eds.). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (vol. 1): les concepts* (pp. 19-27). Stuttgart: Steiner Verlag.
- (2016). Introduction. In M. Libera, S. Schirrmann and B. Wassenberg (eds.). *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours* (pp. 15-31). Stuttgart: Steiner Verlag.

- Blanc, M. (2010). Postface: rêves d'Europe. In B. Wassenberg, F. Clavert and P. Hamman (eds.). *Contre l'Europe ?, Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (vol. 1): les concepts* (pp. 449-489). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Bossuat, G. (1986). L'aide américaine à la France après la Seconde Guerre mondiale. *Vingt-tième siècle*, 9 (9), 17-36. Available at: <https://doi.org/10.3406/xxs.1986.1445>.
- (1998). La campagne de Daniel Mayer contre la CED, *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 51 (51-52), 33-45. Available at: <https://doi.org/10.3406/mat.1998.404206>.
- and Loth, W. (eds.) (2001). *Crises and compromises, the European project, 1963-1969*. Bruxelles: Bruylant.
- Brack, N. and Costa, O. (eds.) (2014). *Euroscepticism within the EU institutions. Diverging Views of Europe*. Abingdon: Routledge.
- Cautrès, B. (2000). Les attitudes des Français à l'égard de l'Union européenne: les logiques du refus. In P. Brechon, A. Laurent and P. Perrineau (eds.). *Les cultures politiques des Français* (pp. 323-354). Paris: Presses de Science Po.
- Costa, O. (2001). *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Crespy, A. and N. Verschuere (2010). Les résistances à l'Europe: une approche interdisciplinaire des conflits sur l'intégration européenne. In B. Wassenberg, F. Clavert and P. Hamman (eds.). *Contre l'Europe?, Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (vol. 1): les concepts* (pp. 121-141). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Dargent, C. (2002). Citoyenneté européenne: la concurrence des identités territoriales et sociales. In B. Cautrès and D. Reynie (eds.). *L'opinion européenne 2000* (pp. 47-69). Paris: Presses de Sciences-Po.
- De Vries, C. E. (2018). *Euroscepticism and the Future of European Integration*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198793380.001.0001>.
- Della Porta, D. A. (2006). The anti-globalisation and the European Union: critics of Europe. *Notre Europe, Policy Paper*, 22.
- Delmotte, F. (2007). Les résistances à l'Europe au prisme de la sociologie historique de Norbert Elias. In J. Lacroix and R. Coman (eds.). *Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs* (pp. 17-29). Bruxelles: Éditions de l'université de Bruxelles.
- Déloye, Y. (2000). Exploring the Concept of European Citizenship. A Socio-Historical Approach. *Yearbook of European Studies*, 14, 197-219. Available at: https://doi.org/10.1163/9789004333369_011.
- (ed.). (2005). *Dictionnaire des élections européennes*. Paris: Economica.
- Díez Medrano, J. (2003). *Framing Europe: attitudes to European integration in Germany, Spain and the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Dumas, R. (2009). *Affaires étrangères, tome 1: 1981-1988*. Paris : Fayard.
- Fabbrini, S. (2017). *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Forner, S. and Senante, H. C. (2019). The European policy of the Spanish Communist Party (1972-1999): From the pro-European switch to Euroscepticism. *Historica y Política*, 41, 335-366.
- Forster, A. (2002). *Euroscepticism in Contemporary British Politics: Opposition to Europe in the Conservative and Labour Parties Since 1945*. Abingdon: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9780203402665>.
- Frank, R. (1988). *Histoire des relations internationales contemporaines*. Paris: Masson.
- (2004). *Les identités européennes au XXe siècle. Diversités, convergences et solidarités*. Paris: Publications de la Sorbonne. Available at: <https://doi.org/10.4000/books.psorbonne.739>.
- Girault, R. (1994). *Identité et conscience européennes au XXe siècle*. Paris: Hachette.
- Greenwood, J. and Roederer-Rynning, C. (2019). Taming Trilogues: The EU-s Law-making Process in a Comparative Perspective. In O. Costa (ed.). *The European Parliament in times of EU crisis. Dynamics and Transformations* (pp. 121-143). Cham: Palgrave. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-319-97391-3_6.
- Guieu, J. M., Rafflick, J., Le Dréau, C. and Warlouzet, L. (ed.). (2006). *Penser et construire l'Europe au XXe siècle*. Paris: Belin.
- Guieu, J. M. and Le Dréau, C. (eds.) (2009). *Le Congrès de l'Europe à la Haye (1948-2008)*. Bruxelles: Peter Lang.
- Hamman, P. (2010). Un regard sociologique : penser les résistances à la construction européenne, des concepts aux territoires. In B. Wassenberg, F. Clavert and P. Hamman (eds.). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (vol. 1): les concepts* (pp. 39-61). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Harmsen, R. (2008). The evolution of Dutch European discourse: defining the limits of Europe. *Perspectives on European Politics and Society*, 9 (3), 316-341. Available at: <https://doi.org/10.1080/15705850802223440>.
- and Spiering, C. (2004). Introduction: Euroscepticism and the evolution of the European political debate. In R. Harmsen and C. Spiering (eds.). *Euroscepticism: party politics, national identity and European integration* (pp. 13-35). Amsterdam: Rodopi. Available at: https://doi.org/10.1163/9789401201087_002.
- Hastings, M. (2005). Les élections européennes de juin 2004. In Y. Deloye (ed.). *Dictionnaire des élections européennes* (pp. 536-541). Paris: Economica.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2008). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39 (1), 1-23. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>.
- Hrbek, R. (2019). The Arduous Way Towards a Uniform Electoral System for the European Parliament. In O. Costa (ed.). *The European Parliament in times of EU crisis. Dynamics and Transformations* (pp. 255-275). Cham: Palgrave. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-319-97391-3_12.
- Kopecky, P. and Mudde, C. (2002). The two sides of Euroscepticism: party positions on European integration in East Central Europe. *European Union Politics*, 3 (3), 297-326. Available at: <https://doi.org/10.1177/1465116502003003002>.

- Lacroix, J. and Coman, R. (eds.) (2007). *Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*. Bruxelles: Éditions de l'université de Bruxelles.
- Lagrou, P. (2006). "Resistance", *Europe Since 1914. Encyclopedia of the Age War and Reconstruction*. New York: Thomson/Gale.
- Libera, M. (ed.) (2016). *L'Europe contestée*. Paris: L'Harmattan.
- , Schirmann, S. and Wassenberg, B. (eds.) (2016). *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours*, Stuttgart: Steiner-Verlag.
- Lindberg, L. and Scheingold, S. (1970). *Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Loth, W. and Barthel C. (2007). *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne*. Bruxelles: Bruylant.
- Ludlow, P. N. (1997). *Dealing with Britain, the Six and the first UK application to the EEC*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2006). *The European Community and the crises of the 1960s: negotiating the Gaullist challenge*. London: Routledge.
- Manigand, C. and Dulphy, A. (2004). *Les opinions publiques face à l'Europe communautaire*. Bruxelles: Peter Lang.
- Marès, A. and Rey, M. P. (2014). *Mémoires et émotions : Au cœur de l'histoire des relations internationales*. Paris: Publications de la Sorbonne.
- Milward, A. (1992). *The European rescue of the Nation State*. London: Routledge.
- Moreau, P. and Wassenberg, B. (eds.) (2016a). *European Integration and new Anti-Europeanism I. The 2014 European Election and the Rise of Euroscepticism in Western Europe*. Stuttgart: Steiner Verlag.
- (2016b). *European Integration and new Anti-Europeanism II. The 2014 European Election and New Anti-European Forces in southern, Northern and Eastern Europe*. Stuttgart: Steiner Verlag.
- Müller-Härlin, M. (2010). Die Gegner Europas: Argumentationsmuster im politischen Diskurs. In B. Wassenberg, F. Clavert and P. Hamman (eds.) (2010). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (vol. 1): les concepts* (pp. 141-155). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Neumayer, L. (2007). Euroscepticism as a political label: The use of European Union issues in political competition in the New Member States. *European Journal of Political Research*, 47, 135-160. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00721.x>.
- Neumayer, R. A. and Zalewski, F. (eds.) (2008). *L'Europe contestée. Espaces et enjeux des positionnements contre l'intégration européenne*. Paris: Lignes de Repères.
- Pfister, E. (2010). Die Identität Europas und Europabilder in Wochenschauen nach 1945. In B. Wassenberg, F. Clavert and P. Hamman (eds.). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (vol. 1): les concepts* (pp. 233-249). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Rambour, M. (2010). Les oppositions à l'Europe sont-elles structurées politiquement? In B. Wassenberg, F. Clavert and P. Hamman (eds.). *Contre l'Europe?, Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (vol. 1): les concepts* (pp. 93-109). Stuttgart: Steiner Verlag.

- (2016). Des élections européennes sans électeurs? De quelques caractéristiques électorales (1979-2009)? In M. Libera, S. Schirmann and B. Wassenberg (eds.). *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours* (p. 65). Stuttgart: Steiner-Verlag.
- Renouvin, P. and Duroselle, J. B. (1964). *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris: Armand Colin.
- Réungoat, E. (2010). Les résistances partisans à l'Europe dans les partis français : enjeux de présentation de soi et de labellisation. In B. Wassenberg, F. Clavert and P. Hamman (eds.). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (vol. 1): les concepts* (pp. 155-175). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Rozenberg, O. (2007). La faute à Rousseau? Les conditions d'activation des quatre idéologies critiques de la construction européenne en France. In J. Lacroix and R. Coman (eds.). *Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs* (pp. 129-154). Bruxelles: Éditions de l'université de Bruxelles.
- Rye, L. (2018). Norwegian Euroscepticism Revisited: The Gap between Policy and Practice. In P. Moreau and B. Wassenberg (eds.). *European Integration and new Anti-Europeanism III, Perceptions of external States on European Integration* (pp. 31-45). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Sitter, N. (2001). The politics of opposition and European integration in Scandinavia: is Euroscepticism a government-opposition dynamic?. *West European Politics*, 24 (4), 22-39. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402380108425463>.
- Spiering, M. (2004). British Euroscepticism. In R. Harmsen and M. Spiering (eds.). *Euroscepticism: party politics, national identity and European integration* (pp. 127-150). Amsterdam: Rodopi. Available at: https://doi.org/10.1163/9789401201087_007.
- Szcerbiak, A. and Taggart, P. (eds.) (2003). *Theorising party-based Euroscepticism: problems of definition, measurement and causality*. Sussex: Sussex European Institute.
- (2008). *Opposing Europe? The comparative party politics of Euroscepticism. Comparative and theoretical perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Taggart, P. (1998). A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems. *European Journal of Political Research*, 33 (3), 363-388. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00387>.
- Theiler, T. (2004). The origins of Euroscepticism in German-speaking Switzerland. *European Journal of Political Research*, 43 (4), 635-656. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00168.x>.
- Tréfàs, D. (2010). Die Vielfalt der Euroskeptizismen in der öffentlichen Kommunikation: eine Analyse der Debatte um die europäische Verfassung 2005 in der deutschen und der britischen Kommunikationsarena. In B. Wassenberg, F. Clavert and P. Hamman (eds.). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (vol. 1): les concepts* (pp. 249-269). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Usherwood, S. (2013). Margaret Thatcher and British Opposition to European Integration: Saint or Sinner? In M. Gainar and M. Libera (eds.). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours*

- (*Volume 2*): *Acteurs institutionnels, milieux politiques et société civile* (pp. 75-87). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Veivodová, P. (2016). The Anti-EU Groups in the European Parliament. In P. Moreau and B. Wassenberg (eds.). *European Integration and new Anti-Europeanism I, The 2014 European Election and the Rise of Euroscepticism in Western Europe* (pp. 71-85). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Vignaux, E. (2004). Les ressorts confessionnels de l'euroscepticisme. Facteurs religieux et comportement politique dans les pays Nordiques. *Nordiques*, 5, 83-109.
- Warloutzet, L. (2014). Dépasser la crise de l'histoire de l'intégration européenne. *Politique européenne*, 2, 98-122. Available at: <https://doi.org/10.3917/poeu.044.0098>.
- Wassenberg, B. (2007). Les campagnes pour les élections européennes de 1979, en France et en Allemagne. In M. T. Bitsch, W. Loth and C. Barthel (eds.) (p. 263). *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne*. Bruxelles: Bruylant.
- (2012). *Regards croisés sur la construction européenne. Diversité des coopérations et des résistances à l'Europe. Habilitation thesis*. Strasbourg: University of Strasbourg.
- (2013a). *History of the Council of Europe*. Strasbourg: Editions of the Council of Europe.
- (2013b). L'opposition à la création de la CEE au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1955-1957). In M. Gainar and M. Libera (eds.). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours (Volume 2): Acteurs institutionnels, milieux politiques et société civile* (pp. 105-127). Stuttgart: Steiner Verlag.
- (ed.) (2017). *Castle-talks on Cross-Border Cooperation. Fear of Integration? The Pertinence of the Border*. Stuttgart: Steiner Verlag.
- (2019). Euroscepticism at the EP elections in 2014: Reflection of the Different Patterns of Opposition to the EU?. In O. Costa (ed.). *The European Parliament in times of EU crisis. Dynamics and Transformations* (pp. 275-299). Cham: Palgrave. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-319-97391-3_13.
- and Schirrmann, S. (2019). *Political Culture and Dynamics of the European Parliament, 1979-1989*, Luxembourg, European Parliament History Series. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/search.html?word=Dynamics>

EL RETO EUROPEO EN LAS ÚLTIMAS ELECCIONES PRESIDENCIALES FRANCESAS: LA CONFIRMACIÓN DE UNA NUEVA LÍNEA DE FRACTURA

The European challenge in the last French presidential elections: The confirmation of a new dividing line

BERTRAND VAYSSIÈRE

Universidad Toulouse 2-Jean Jaurès
bertrand.vayssiere@univ-tlse2.fr

Cómo citar/Citation

Vayssière, B. (2020).

El reto europeo en las últimas elecciones presidenciales francesas:
la confirmación de una nueva línea de fractura.

Historia y Política, 44, 81-111.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.04>

(Recepción: 03/11/2019; evaluación: 09/01/2020; aceptación: 20/05/2020; publicación: 27/11/2020)

Resumen

Como demuestran los resultados de la última elección presidencial en Francia de 2017, el malestar europeo se refleja cada vez más en el espejo de la campaña electoral, y con ello el de los franceses: la desconfianza hacia el futuro en la UE expresada por parte de la sociedad francesa ha sido de manera generalizada uno de los componentes de las votaciones de este principio de siglo, ampliando la línea divisoria entre proeuropeos y antieuropeos y dibujando un futuro donde Francia y Europa deben repensar sus vínculos.

Palabras clave

Elecciones presidenciales en Francia; campaña electoral de 2017 en Francia; soberanismo; europeísmo; antieuropeísmo.

Abstract

As evidenced by the results of the last presidential election in France of 2017, European unrest is increasingly reflected in the mirror of the election campaign, and in the same time in the French minds: the distrust towards the future in the EU expressed by the hexagonal society was generally one of the constituents of the votes in this beginning of XXIst century, expanding the dividing line between pro-Europeans and anti-Europeans and drawing a future where France and Europe must rethink their ties.

Keywords

Presidential election in France; 2017 election campaign in France; sovereignty; europeanism; antieuropeanism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES FRANCESAS, UN REFLEJO DE LA EXCEPCIONALIDAD NACIONAL: 1. Características. 2. El presidente en el día a día europeo. III. EL AUGUE DEL TEMA EUROPA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS: 1. Premisas: de un consenso permisivo se pasa a las primeras dudas. 2. Europa en las turbulencias. IV. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y EUROPA, 2007-2017: 1. Las campañas de 2007 y 2012. 2. La campaña de 2017: los problemas en suspenso y las problemáticas impuestas a los candidatos. 3. Programas de los candidatos. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El 7 de mayo de 2017, pocas semanas después de la celebración de los sesenta años de los Tratados de Roma, los franceses eligieron presidente a Emmanuel Macron. En un contexto que se inició con el *brexít*, y alimentado por las crisis acerca de la cuestión de los refugiados y de la de la Unión Económica y Monetaria, el presidente no ha podido ignorar las peticiones de refundar el proyecto europeo, que muchos piensan ha llegado a final de ciclo. Emmanuel Macron se apresuró a demostrarlo con uno de sus primeros grandes discursos, pronunciado en la Sorbona unas semanas más tarde y titulado «Iniciativa para Europa», discurso en el que planteó las grandes líneas en materia europea de su quinquenio:

Frente a los grandes retos de nuestro tiempo: defensa y seguridad, las grandes migraciones, el desarrollo, el cambio climático, la revolución digital, la regulación de una economía globalizada, ¿tienen los países europeos los medios para defender sus intereses y sus valores, para ser capaces de garantizar y adaptar su modelo democrático y social único en el mundo? ¿Pueden enfrentarse por sí mismos a todos esos retos? No podemos permitirnos el lujo de conservar las mismas políticas, los mismos hábitos, los mismos procedimientos, el mismo presupuesto. Tampoco podemos elegir un camino de repliegue nacional. La única vía que puede garantizar nuestro futuro es la refundación de una Europa soberana, unida y democrática¹.

¹ Discurso del 26-9-2017. Disponible en: <https://de.ambafrance.org/Discours-d-Emmanuel-Macron-Initiative-pour-l-Europe>.

En ese discurso, el presidente se refirió de manera clásica a la Europa protectora (clima, terrorismo, defensa), y añadió un desarrollo original sobre la necesidad de que esta Europa se mostrase también a la altura de los retos democráticos del momento. Cabe suponer que esta inflexión le fue inspirada por la evolución de los debates internos provenientes del juego político francés, donde la cuestión de la democracia europea se planteó de un modo cada vez más crítico, especialmente con ocasión de las elecciones que llevaron a su elección.

De hecho, las últimas elecciones presidenciales han servido para confirmar que desde el punto de vista de la política interna Europa es un tema que divide cada vez más las opiniones. El corte parecía sin embargo relativamente sencillo: los partidos tradicionales (Partido Socialista, derechas del gaullismo y liberal) siempre han apoyado en diversos grados la integración europea, símbolo de progreso y prosperidad. El rechazo a Europa, por su parte, se limitaba en gran parte a los extremos de la escena política (comunistas de siempre, extrema izquierda y extrema derecha). Pero una novedad ha venido abriéndose paso desde hace veinte años, relacionada en primer lugar con la degradación económica y social percibida por nuestros conciudadanos, que la asocian a los horrores de la globalización. Esta desconfianza alimenta un sentimiento de exclusión, donde la Unión Europea (UE en lo adelante) aparece como un factor de caída acelerada.

Es innegable que el tema europeo se ha colado en las últimas campañas electorales y, sobre todo, en detrimento de la UE. Hasta principios del siglo XXI, en efecto, había sido solamente una pieza dentro de un debate nacional que se bastaba por sí mismo, es decir, un referente aburrido, o una invocación vagamente mística. Pero con la aparición en Francia del soberanismo a raíz de las controversias en torno al Tratado de Maastricht —*patchwork* doctrinal que pone en evidencia el hecho de que las referencias ideológicas convencionales acerca del tema europeo (verificable en otros asuntos) han saltado por los aires—, con la aparición del soberanismo, pues, se observa un hecho paradójico: los antieuropeos (que se presentan como tales con gran variedad de matices) han logrado lo que los grandes partidos proeuropeos y Bruselas no habían logrado hasta ahora, «dar una dimensión europea» al debate nacional.

Observamos este hecho estudiando las tres últimas campañas presidenciales en Francia, y en particular la última, en la que podemos seguir el impacto de las referencias a la defensa de una Europa idealizada y la denuncia de una Europa apátrida de tecnócratas e influyentes, aislada del «pueblo». En este sentido contamos con mucho material electoral a nuestra disposición, sobre todo si nos basamos en los programas de los candidatos; pero también gracias al que proviene de los comentarios políticos formulados durante la

campana por los distintos interventores, que permiten a través de su estudio conocer las imágenes e imaginarios propios de los candidatos y sus supuestos electores: la Europa vivida y la fantaseada aparecen, con todas sus letras o entre líneas, a través de las tres votaciones que vamos a estudiar, entre 2007 y 2017. Otros datos numéricos pueden completar este material, datos que permiten estudiar la actitud de los franceses ante el tema europeo en una perspectiva diacrónica, para no focalizar el análisis exclusivamente en los períodos electorales ligados a la campaña presidencial. Estos datos son: los resultados de las elecciones europeas, los del referéndum sobre el Tratado Constitucional europeo de 2005, y estadísticas diversas, sobre todo aquellas vinculadas a las encuestas de opinión realizadas en Francia² y que permiten un seguimiento de las tendencias fuertes, que las campañas presidenciales no hacen sino exacerbar. Partiendo de la observación de que una elección no se reduce a un resultado en números, se trata de demostrar que es, ante todo, una confrontación de representaciones que ilustra al investigador acerca de los desafíos y expectativas del electorado a través de la identificación de las temáticas que atraviesan los debates públicos, temáticas que pueden reducirse a veces a una realidad en filigrana que surgirá durante la siguiente campaña, mientras que otras irán en aumento, como en el caso del tema europeo que aquí nos ocupa.

Con este estudio, podremos preguntarnos cómo, a través de estas campañas, la clase política hace vivir a «Europa» en el espacio público, y cómo estas campañas revelan la relación de los franceses con la UE en particular, así como su relación con la política en general: el tema «Europa», convertido en lugar común de controversias normativas en el pensamiento político y en el compromiso partidario de nuestros conciudadanos³, quizás contribuya a aclarar un poco más el replanteamiento de las directrices del antagonismo que ha representado hasta ahora el dúo Estado/nación.

II. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES FRANCESAS, UN REFLEJO DE LA EXCEPCIONALIDAD NACIONAL

1. CARACTERÍSTICAS

Antes de responder a esta problemática, se precisará de qué tema estamos hablando. En el panorama de las elecciones que marcan el ritmo de la vida

² Todas las encuestas de opinión citadas en este artículo son conformes a las reglas de la Comisión Nacional de Sondeos y aplican el método de cuotas.

³ Lacroix (2008): 16.

política francesa, la que se refiere a la Presidencia de la República tiene un estatuto particular. Para este análisis, sacaremos provecho de sus temas centrales al mismo tiempo que de su historia.

Esta votación se distingue en primer lugar por su objeto: elegir un monarca republicano, especificidad francesa que no tiene realmente equivalencia en ningún otro lugar de Europa. Es necesario recordar la fuerza del poder ejecutivo de la V República, resultado de una larga lucha que enfrentó a los partidarios de un Gobierno fuerte con los defensores de un poder legislativo fundamental, que parecían haber ganado definitivamente la partida con la IV República. Pero esta se derrumbó, en un contexto específico sobre el que no vamos a insistir, y del que resultaría la ruptura con la tradición republicana francesa, dando una sola cabeza al Estado. La verdadera novedad consiste en que esta cabeza, de acuerdo con la aplicación de de Gaulle, va a dirigir realmente el poder ejecutivo, lejos de la dicotomía que cabía haber imaginado en un principio con la otra figura importante que representaba el primer ministro. Este «superpoder presidencial»⁴, verificable entre otras cosas por el hecho de que el presidente no es responsable ante el Parlamento (a diferencia del primer ministro), explica en gran parte por qué la campaña que sirve para nombrarlo tiene tanta importancia a los ojos de los franceses: «institución más popular»⁵, «foco de la vida política francesa»⁶ (aunque a menudo en detrimento de los debates de fondo), esta elección ha utilizado los ingredientes dramáticos ofrecidos por la sencillez de su desarrollo y su objetivo, así como por la personalización del juego político que fomenta.

De hecho, las elecciones presidenciales, desde que existen en la forma que conocemos hoy (1965), promueven, a través de los sondeos o los medios televisivos, el despertar de la opinión pública, un concepto de ciencia política hasta entonces inalcanzable. La reciente reforma del quinquenio no redujo ese interés, puesto que refuerza aún más el poder del presidente; debido a la simultaneidad de las elecciones presidenciales con las legislativas. En estas condiciones, el presidente electo es además el jefe de la mayoría parlamentaria, convirtiéndose en el *hiperpresidente*, cuya primera encarnación fue «Starkozy»⁷, que veía en su primer ministro François Fillon un mero «colaborador»⁸. En cualquier caso, no debemos dejar de señalar que este presidente tan omnipresente (incluso cuando se autodefine como «normal») debe hacer frente

⁴ Winock (2016): 8.

⁵ *Ibid.*: 9.

⁶ Bréchon (2013): 19.

⁷ Duhamel (2008): 228.

⁸ Dive (2006): 6.

a una opinión pública cada vez más volátil y crítica. Desde la instauración del quinquenio, ningún presidente saliente consiguió revalidar su cargo (lo cual había sido prácticamente la norma hasta entonces). Podemos hablar de una desacralización⁹ que afecta a la figura presidencial y a otros símbolos de la vida política, a los ojos de una opinión que ha multiplicado los medios para hacerse escuchar con los nuevos canales que ofrecen las redes sociales¹⁰. Por lo tanto, la campaña presidencial es aún más un indicador de la intromisión, en ese momento supremo de la vida política nacional, de los grandes debates internacionales y sociales que formatean las principales problemáticas del momento, y condicionan las representaciones a ojos de los franceses. Esta imposición de la coyuntura global, en un marco que atañe en apariencia a los asuntos internos, genera un interés creciente por la cuestión europea, a la cual el elector, a favor o en contra, es cada vez más sensible.

2. EL PRESIDENTE EN EL DÍA A DÍA EUROPEO

El reto europeo nunca ha estado ausente de las campañas nacionales, y algunos estudios demuestran que este, en determinadas proporciones, ha influido en la decisión de los electores¹¹. Pero esa realidad en muchas ocasiones se oculta por la peculiaridad de una elección que no puede ser puesta bajo presión por acontecimientos en apariencia ajenos a sus principios.

El sistema político francés es efectivamente un régimen casi único en Europa y en el mundo. El poder del presidente es, ya se ha dicho, imponente, tanto más al estar legitimado —otra excepción— por el pueblo. En Francia, efectivamente, el jefe del Estado es el representante del país en Europa y en el ámbito internacional, y desempeña por lo tanto un papel destacado en la diplomacia, a la que está acostumbrado a llamar su «dominio reservado». Así, el presidente tiene la responsabilidad de negociar y ratificar los tratados y encabezar la delegación francesa en todos los encuentros importantes, internacionales o europeos.

Dentro del marco europeo, que es el que nos interesa aquí, es necesario señalar un punto concreto: la UE, debido a los compromisos que han sido los de Francia desde 1950, no puede surgir de una organización diplomática clásica. Al fin y al cabo, está a medio camino entre el modelo confederal y el supranacional, «federación de Estados naciones», lo que significa que el jefe

⁹ Charaudeau (2013): 19-30.

¹⁰ Bastien y Blanchard (2013) y Koc-Michalska *et al.* (2013).

¹¹ Gebel (2000); Sauger *et al.* (2007), y De Vries y Hobolt (2016).

del Estado es un actor entre otros en la escena europea, donde la integración se produce por capilaridad, utilizando los caminos del derecho, de la economía y, cada vez más, de la sociedad civil. En este sentido, el presidente francés siempre ha buscado, en palabras de Georges Bidault, «construir Europa sin deshacer Francia»¹², lo que conduce a una práctica compartida entre la búsqueda de una confederación que conserve las soberanías nacionales (de Gaulle, Pompidou) y la reactivación de la configuración original para salvaguardar al máximo los derechos de los Estados (Giscard d'Estaing, Mitterrand, Chirac), cumpliendo estas dos opciones las tres claves básicas: seguridad nacional, conservación del rango económico y búsqueda del ideal europeo¹³.

En este escenario europeo, el presidente sigue siendo especialmente visible en una situación a la que los franceses se han acostumbrado, sobre todo porque sigue siendo la única en materia comunitaria que goza de gran cobertura de prensa: las reuniones periódicas relacionadas con el Consejo Europeo, celebraciones solemnes en las que el jefe del Estado se encuentra con sus homólogos con la perspectiva de avanzar en los casos más difíciles e impulsarlos vigorosamente. Cabe resaltar la excepcionalidad de Francia a la vista de todos en estos Consejos: la canciller Angela Merkel representa a su país, en lugar del presidente alemán Franck-Walter Steinmeier, y en el caso de Italia, el presidente del Consejo es el verdadero representante de su país, y no el presidente de la República Italiana. De paso, esta realidad nos recuerda que la UE se basa en una estructura intergubernamental (eso sí) en la cumbre.

Más allá de estas citas mediáticas, en realidad muy formales, los presidentes franceses se apoyan desde hace algunos años en un contexto específico, el de la *crisis europea*, para recordar su papel en la UE. Esta *crisis* es múltiple, y ocupa cada vez más la agenda política nacional, así como las editoriales de periódicos hasta el momento indiferentes (deudas soberanas, *brexit*, reforma de la PAC¹⁴). Por su responsabilidad en materia europea, se coloca en primer plano, por las buenas o no tanto, a los jefes del Ejecutivo para intentar sofocar esta tormenta que afecta a la UE y, a través de ella, al país. Así, desde el comienzo de la crisis financiera de 2008, la canciller alemana tuvo que defender varias veces los planes de ayuda a Grecia ante el Bundestag. Esta acción se produjo simultáneamente con Nicolas Sarkozy, activismo europeísta no carente de falsos acordes, pero que mostró a los franceses a un presidente hablando y actuando en nombre de una Europa que ya no era tan virtual, ni tan virtuosa.

¹² Citado en Bossuat (2006): 52.

¹³ *Ibid.*: 215-217.

¹⁴ Política agrícola común (PAC)

Los franceses han fortalecido una impresión que estaba en germen desde el Tratado de Maastricht, e incluso desde el punto de inflexión que fue el episodio representado en 1983 por François Mitterrand, cuando, contradiciendo las promesas electorales que habían ayudado a su elección en 1981, mostró que el presidente, todopoderoso a la luz de la Constitución francesa, no lo puede todo a nivel de la UE. El jefe del Estado recién elegido entra en un sistema en el que descubre enseguida que se encuentra en situación de subordinación (y que a menudo anula las ofertas del candidato, pero dándole al mismo tiempo un chivo expiatorio ideal para explicar su impotencia); y, como Europa forma parte cada vez más de la política interna y no de la política exterior, el presidente necesita desenvolverse con socios institucionales, como el primer ministro, que tiene bajo su autoridad a la Secretaría General de Asuntos Europeos (SGAE), organismo encargado de garantizar «la coherencia y la unidad de la posición francesa en el seno de la Unión Europea».

Así, la función presidencial francesa, pensada y aplicada en un contexto nacional que ha hecho de ella, de entrada, una institución específica tanto desde el punto de vista político como simbólico, es la que da mayor impacto a los grandes asuntos políticos y sociales que atraviesan el país y la que otorga mayor visibilidad a los temas que preocupan a los franceses.

Entre estos últimos, Europa ha ganado, indiscutiblemente, una importancia creciente.

III. EL AUGE DEL TEMA EUROPA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

1. PREMISAS: DE UN CONSENSO PERMISIVO SE PASA A LAS PRIMERAS DUDAS

Desde el advenimiento de la democracia en Francia, y a pesar de numerosas interrupciones, los programas se deciden con las fracturas clásicas entre representantes: laicos/clérigos, centralistas/regionalistas, patronos/obreros, urbanos/rurales, todo ello dentro de la escisión derecha/izquierda. Europa, en este sentido, es simplemente un catalizador entre otros de esta separación, sin que se le reconozcan virtudes propias en un debate vivido, en primer lugar, como nacional. De hecho, no hay referencias específicas al tema europeo en las primeras campañas presidenciales de la V República, fenómeno observable hasta las elecciones que desde 1979 se le dedican específicamente, consideradas por los observadores; como «secundarias»¹⁵.

¹⁵ Interesante ilustración en el artículo de Wassenberg (2007).

Europa es una «religión para iniciados»¹⁶, basada en un consenso blando que no implica ningún debate particular, y que gira en torno a la idea inicial de «reencarnación» de Francia¹⁷. En síntesis, aparece como en *Le fait du Prince* («orden y mando»). En este caso es el presidente es quien se presenta a los ojos de los franceses como artífice de una instrumentalización de la Comunidad Económica Europea (CEE) y luego de la UE al servicio del poder nacional.

Europa, tal como fue concebida inicialmente, se adaptaba bien a esta instrumentalización, presentada como una herramienta neutral de la prosperidad colectiva que cualquiera podría disfrutar como deseara; una Europa *funcional* que caminaba sobre los cristales rotos de lo que se empieza a conocer como el *método Monnet*. De ahí la «pasión blanda» (François Furet) de los franceses, que evitan esforzarse por comprender un instrumento poco popular, pero útil. Después de De Gaulle otros presidentes se mostraron más bien europeístas (Giscard, Mitterrand) o *eurorazonables* (Pompidou, Chirac), pero sin romper con la idea de que Europa no es un tema de campaña significativo. De hecho, el debate europeo se mantuvo mucho tiempo al margen de las elecciones presidenciales, y se ha tocado más bien en referéndums propuestos por el presidente; por ejemplo, sobre la entrada del Reino Unido en 1972 o el del Tratado de Maastricht en 1992. Respecto a este último, hay que recordar cómo François Mitterrand lo utilizó con miras electoralistas, esperando beneficiarse de una consulta «con resultado conocido de antemano» para reactivar su propio partido, que estaba perdiendo prestancia¹⁸.

Las relaciones de los franceses en el Viejo Continente se verían sin embargo desestabilizadas por los cambios resultantes de la *revolución de terciopelo* de 1989. Europa, que había sido ideológica antes de ser geográfica, recupera bruscamente su verdadera dimensión, más allá del Muro de Berlín, y remite a representaciones políticas e históricas que hasta entonces parecían de otro tiempo. Especialmente, la estrategia de la ampliación, reactivada muy pronto por los alemanes, empezando por la RDA, dibuja una «nueva Europa» más al centro y al este¹⁹. Francia se ve especialmente afectada por una nostalgia de los tiempos de la Guerra Fría y desconfía de lo que está viendo cambiar ante sus ojos. Por supuesto, no hay que exagerar la novedad de este debate; la

¹⁶ Duhamel (1998): 35.

¹⁷ Brzezinski (1997): 91. Al mismo tiempo, el autor escribe que la CEE aparece como la «redención» de Alemania.

¹⁸ Nadeau *et al.* (2011): 169.

¹⁹ Kenneth R. Weinstein, «L'Europe, fille de la France» (Europa, hija de Francia), *La Croix*, 27-05-2005.

desconfianza respecto de Europa cuenta con toda una historia²⁰, especialmente en Francia, desde la Comunidad europea de defensa (CED) hasta el «Llamamiento de Cochín»²¹, pasando por la crisis de la silla vacía, que son *pequeños pasos* de proporciones cuidadosamente medidas.

En los años noventa, Europa va apareciendo bajo un prisma mucho más negro, nutre los discursos políticos nacionales e, incluso, el programa de las presidenciales, especialmente con el tema de la *fractura social*, aparecido como una filigrana debido a los ajustados resultados del referéndum sobre el Tratado de Maastricht, que favorecerá en gran parte a la candidatura de Jacques Chirac en 1995. Ese mismo referéndum provocó además la creación de una nueva corriente, la de los *soberanistas*, que se encuentra tanto a la izquierda (Jean-Pierre Chevènement) como a la derecha (Philippe Séguin, Philippe de Villiers o Charles Pasqua)²², y en la sociedad civil (entre los que destaca el presidente de Peugeot-Citroën, Jacques Calvet). Se llegaría a la creación de partidos que rompen con las formaciones convencionales (a la izquierda el Movimiento de los Ciudadanos, a la derecha el Movimiento por Francia), o a cumbres muy mediáticas en las que se debate acerca de Europa, como en el encuentro televisivo entre Philippe Séguin y el presidente François Mitterrand, el 3 de septiembre de 1992. Al mismo tiempo, en relación directa con controversias renovadas con motivo del Tratado de Maastricht, y en un contexto dramático (la guerra en la antigua Yugoslavia), algunos van a confesar un federalismo que se había guardado recónditamente desde hacía mucho tiempo, reclamando «más Europa» para levantar Francia. Esta evolución nos recuerda que en materia doctrinal es posible «cambiar las líneas» y «politizar» un tema que no lo estaba hasta entonces, en contacto directo con la coyuntura y los cambios que simboliza: Europa, a finales del siglo xx, conoce sin duda esa tendencia²³.

²⁰ Lindberg y Scheingold (1970).

²¹ El llamamiento de Cochín es un texto comunicado el 6 de diciembre de 1978 por Jacques Chirac, entonces alcalde de París. Su publicación entraba dentro del marco de la precampaña de su muy nuevo partido, el Rassemblement pour la République (RPR) (Unión por la República), para las elecciones europeas de junio de 1979, las primeras elecciones con sufragio universal del Parlamento Europeo. Dicho texto denunciaba, significativamente, la política «antinacional» de la Europa federal de un «partido de lo extranjero», es decir, en el espíritu del partido firmante, la Union pour la démocratie française (UDF) (Unión por la Democracia Francesa), partido de centro-derecha creado el 1 de febrero de 1978 a iniciativa de Valéry Giscard d'Estaing, entonces presidente de la República.

²² Cautrès y Strudel (2007): 141-148.

²³ Bartolini y Hix (2006).

Sin embargo, esta tendencia a la politización del tema *Europa* no es observable en los escrutinios que conciernen directamente al continente Europa, como lo demuestra la evolución, siempre en caída libre, de la tasa de participación de los franceses en las elecciones europeas. Desde la primera campaña de junio de 1979, en la cual esta tasa se fijó en 60,7 % (frente a 61,9 % de media para el conjunto de la CEE)²⁴, la participación no ha cesado de disminuir, hasta alcanzar 44 % en 2014 (¡e incluso 40 % en 2009!). De hecho, es la abstención la que en cada ocasión ha sido la gran ganadora en los escrutinios, lo que favorece notablemente el voto protestatario, como lo muestra el auge del Front National (FN) (Frente Nacional) o el éxito moderado de otras formaciones soberanistas tanto de derecha como de izquierda. ¿Qué dice esta tendencia a propósito del comportamiento de los franceses con respecto a Europa? Pues no es nada más que la traducción del desplazamiento de los debates políticos en Francia hacia unas temáticas que se pueden calificar de radicales, y que entran en contradicción con el discurso vagamente consensual que había hasta entonces, sostenido el proyecto europeo. Europa, entonces identificada con sus instituciones de Bruselas, es ahora asociada a todo lo que da origen a la desdicha del *pueblo* (asumida como una entidad en toda regla)²⁵: la apertura de fronteras, que facilitaría la invasión migratoria y la derrota económica de Francia²⁶, así como la victoria del neoliberalismo, que asestaría un golpe fatal a la identidad del país²⁷. Este auge de los recelos es observable en el campo político sin importar el escrutinio, y se refuerza con el tiempo, trascendiendo las fronteras partidistas y expandiéndose incluso en el seno de las formaciones políticas clásicas, raramente acusadas de extremistas. La encuesta *Los franceses y Europa*, que el IFOP realiza regularmente desde el 2011, muestra la evolución de esta degradación: la del 2013, particularmente, ilustra una actitud paradójica de los franceses, quienes cada vez más conscientes del mundo exterior a través de las crisis que el país atraviesa (euro,

²⁴ «La participación electoral desde 1979 —elecciones europeas 2014— CEVIPOF», disponible en: cevipof.com (consultado el 11-01-2020).

²⁵ IFOP, *Le Figaro*, Fundación Robert Schuman: «Les Français et l'Europe, 60 ans après le Traité de Rome» («Los franceses y Europa, 60 años después del Tratado de Roma»), marzo 2017, IFOP n.º187.

²⁶ IPSOS Global @dvisor tracker 2011-2016, julio de 2016. Esta encuesta, llevada a cabo entre 2011 y 2016 en veintidós países del mundo, muestra que para el 87 % de los franceses el número de inmigrantes está en aumento constante desde los últimos cinco años.

²⁷ IPSOS, *L'Opinion*: «Les Français et le libéralisme» («Los franceses y el liberalismo»), tercera campaña, 20-5-2016.

migraciones, etc...), otorgan un rol más importante a Europa, pero no hacen sino constatar las fallas del sistema y los defectos de su construcción. Es una UE en bancarota la que surge, que ya no salva más a sus miembros de las dificultades planetarias, y que además concede un sustento costoso a algunos de ellos (los países del sur). En esta misma encuesta, 74 % de las personas interrogadas declararon que en el momento de votar (al año siguiente en las elecciones europeas) querían expresar sus recelos con respecto de Europa, frente a 25 % que deseaba respaldarla²⁸.

2. EUROPA EN LAS TURBULENCIAS

Este mismo fenómeno de sospecha se expresa con incidencias similares en el proceso electoral de las consultas nacionales y en las campañas presidenciales en particular, debido a la reintroducción de palabras que expresan esta nueva desconfianza respecto de una UE que ya no se califica de tan inofensiva como antes: la palabra *pueblo* en particular, y la ola de movimientos *populistas* que se autodenominan con una palabra hasta entonces menospreciada. La antigua imparcialidad ya no puede ser reivindicada en este momento en que Europa participa, especialmente, en las etapas electorales, sobre todo en los aspectos emocionales, de donde había estado excluida hasta entonces. Esto se produce sobre todo en las presidenciales²⁹, y tiende a acercar a los candidatos a este *pueblo* por ellos invocado.

La desconfianza hacia Europa no es específica de esta última, y es comprensible en un movimiento más general de denuncia de la globalización, entre la pérdida de las ideologías (tan preciosas en la mitología política en el hexágono de Francia) y la incapacidad creciente de proyección hacia el futuro³⁰. La obsesión por el declive y el compromiso defensivo del modelo francés aumentan la audiencia de los «nacionalistas republicanos»³¹, que significa el renacimiento del interés por la nación al amparo del republicanismo, permitiendo que la crítica a Europa no necesite asociarse ya más a los extremos, por lo que resulta cada vez más transpartidista.

En este sentido, el debate sobre Europa en Francia no es más que un subconjunto de una ambivalencia mucho más profunda, de la cual los franceses dan testimonio a través de su relación con el mundo exterior: por un

²⁸ IFOP, *Sud-Ouest*, «Les Français et l'Europe» («Los franceses y Europa»), 24-11-2013.

²⁹ Ballet (2014).

³⁰ Hartog (2003).

³¹ Lacroix (2000 y 2002).

lado, la proyección del país sobre ese mundo según las aspiraciones idealistas y universalistas que impregnan su cultura y sus representaciones; por otro lado, la temática cada vez más apremiante en el espíritu colectivo de una *excepcionalidad francesa* que, evocada primeramente en el sector de la cultura, subraya la consciencia de una especificidad particular del país en comparación con el resto del mundo³². Esta excepcionalidad francesa, expresada primero en el marco del GATT³³ para asegurar la defensa de las características culturales del país frente a la mundialización, no ha sido forzosamente integrada por parte de nuestros socios europeos y ha significado para algunos el repliegue de Francia sobre sí misma³⁴. Esta oscilación entre vocación de universalidad y defensa de la singularidad alcanza todas las temáticas que conciernen el debate cultural, pero también político, económico y social en el hexágono francés desde hace una treintena de años: mundialización en primer lugar, pero también, como consecuencia, el rol de Francia en el mundo, hasta llegar al tema de la identidad francesa, ampliamente abordado, bajo un tono generalmente polémico, tanto por los ensayistas de gran éxito de público —desde Régis Debray (1999) hasta Alain Finkielkraut (2013)— como en el nivel político más elevado, notablemente en lo que concierne a la creación, finalmente cancelada, de la Casa de la Historia de Francia propuesta por Nicolas Sarkozy en 2011.

Esta actitud no revela la adopción de posturas de contingencia, sino el resultado del relanzamiento de tres rasgos culturales particulares de los franceses, expresados en su alteridad tanto a nivel europeo como mundial: el jacobinismo exagera las características de una soberanía propia, inalterable e indivisible, lo que evidentemente entra en contradicción con la fuerte separación de poderes del universo comunitario; el antiliberalismo, que se formula de numerosas maneras en el país desde Colbert, se convierte incluso en «iliberalismo»³⁵ y estigmatiza aún más a una Europa de la cual se denuncian sus características esencialmente mercantilistas; el galicismo, históricamente ligado a un problema estrictamente religioso, desborda por amplio margen este ámbito y constituye el cimiento doctrinal del Estado moderno en Francia, poco compatible con los principios de una Europa ampliada en la cual la soberanía se diluye en un gran conjunto que se parece cada vez más a un marco federal. Estos tres sustratos alimentan por efecto de capilaridad cuatro

³² Boy *et al.* (2010): 267-277.

³³ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC).

³⁴ Vargas Llosa (1997).

³⁵ Holmes y Krastev (2019).

tendencias antieuropeas que pueden manifestarse a todo lo largo del eje político, expresando ideologías críticas que se suceden o se adicionan según el contexto: la eurofobia de extrema derecha que preconiza un nacionalismo cerrado; el soberanismo republicano que defiende la nación como única sede de la democracia; el «localismo ruralista» que se retoma contra una Europa acusada de aplastar las diferencias, y el «anti-liberalismo altermundista» que rechaza la lógica de mercantilización de la cual Europa sería un vector³⁶.

Sin embargo, los tres rasgos culturales que hemos identificado al inicio no se presentaron siempre en oposición a Europa, sino al contrario. Y es que, siguiendo el acercamiento gaulista que presidió la conversión pragmática de Francia al mercado común cuando de Gaulle accedió al poder en 1958, la CEE se convirtió en un vector privilegiado del poderío nacional. No en la perspectiva federal, sino como medio por el cual Francia obtuvo un pedestal que le dio más peso a su acción política (ante todo mundial), y una mejoría incontestable de su situación económica en una época en la cual el crecimiento era fuerte. Mientras esta configuración funcionó, Francia no se opuso a la profundización que necesitaba el proceso europeo porque el país veía en ello un medio de conciliar sus intereses nacionales con una construcción europea que no los ponía en peligro. La remodelación geopolítica que trajo consigo la caída del Muro de Berlín y la aceleración del proceso de integración fueron vividos como un funesto cambio de situación, como lo mostraron en su momento los muy bajos resultados del referéndum a favor del Tratado de Maastricht el 20 de septiembre de 1992 (51,04%)³⁷. A partir de este último, el proceso de integración europea pasó por una transferencia de competencias cuyo objetivo final, el federalismo, ya no fue más tema tabú (aunque siguió siendo polémico): el compromiso, la alianza y la influencia se convirtieron en catalizadores inevitables de una política europea cada vez más integrada; acciones y convenciones que son, por las razones antes enumeradas, bastantes extrañas a la práctica y a la cultura francesas.

Estos factores reunidos explican el malestar de la opinión francesa, malestar que vimos se expresa ahora de manera franca en la arena pública. Existe una ambivalencia profunda en los franceses frente a la UE, ambivalencia que se refleja en el espejo de la UE misma, la cual permanece como

³⁶ Lacroix y Coman (2007).

³⁷ El Tratado de Maastricht es el tratado fundador de la Unión Europea, a la que estructura alrededor de tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad comunitaria, y la cooperación policial y judicial en materia penal. El tratado instituye igualmente una ciudadanía europea, refuerza los poderes del Parlamento Europeo e instituye la Unión Económica y Monetaria.

horizonte de expectativas al mismo tiempo que como catalizador de inquietudes para muchos de ellos. Esta ambivalencia acentúa el malestar político de las formaciones no preparadas para representar esta esquizofrenia francesa en lo relativo a Europa, y afecta la credibilidad de aquellos partidos políticos cuya ideología ya no se considera adaptada por parte de un electorado cada vez más crítico.

IV. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y EUROPA, 2007-2017

1. LAS CAMPAÑAS DE 2007 Y 2012

Una secuencia nueva parece abrirse luego del 29 de mayo de 2005, a raíz del referéndum sobre el Tratado Constitucional europeo, escrutinio muy seguido por el público, con 69,34 % de participación. Aunque algunos hombres políticos lamentaron que Europa hubiese sido «tomada como rehén» en el debate (Lionel Jospin, primer ministro socialista), el cambio de situación no hace sino confirmarse a favor del rechazo (18 de marzo³⁸), postura que se expresa sin rodeos en el momento del referéndum de 29 de mayo de 2005 (54,68 %), permitiendo así verificar el estallido de las fronteras políticas en lo referido a la negativa de integración. Los sondeos realizados durante la campaña confirman una tendencia general a querer sancionar a Europa, sin distinción de partidos, a causa principalmente del carácter demasiado liberal del texto propuesto³⁹ o por temores de que ese mismo texto pusiese en peligro la identidad nacional⁴⁰. Los sondeos postelectorales confirman el retroceso del apoyo *eurófilo* entre todas las categorías socioprofesionales, y en particular entre aquellas menos favorecidas⁴¹. Europa se inscribe así, a sus expensas, en el debate que alimenta las críticas hechas en Francia sobre la *fractura social* que separa la Francia *de arriba* de la *de abajo*, debate que ya había sido reanimado en su tiempo por el referéndum sobre el Tratado de Maastricht. El «no» repercute en el proyecto europeo y en el balance de los diversos dirigentes que se han ido sucediendo, conduciendo a la condena de «los compromisos

³⁸ Según las curvas gráficas presentadas en los sondeos efectuados a todo lo largo del período por el Instituto CSA para France 3, France Info, *Le Figaro*, *Le Parisien* y *Marianne*.

³⁹ Sondeo IPSOS para Dell, *Le Figaro*, Europe 1, 29-5-2005.

⁴⁰ Sondeo SOFRES para TF1, RTL, *Le Monde*, 29-5-2005.

⁴¹ Estos diferentes sondeos son los de la SOFRES, presentados y analizados en Reynié (2005).

postkeynesianos que han suscrito, en el marco de la Unión Europea, todos los gobiernos de Francia —tanto de derechas como de izquierdas— desde mediados de la década de los años 80»⁴².

No se puede olvidar este sustrato observando las campañas presidenciales siguientes, tanto la de 2007 como la de 2012. Se observan incluso referencias directas, como en la candidatura y la campaña de José Bové, opuesto al «proyecto liberal de Constitución europea» con óptica *altermundialista*, o en las de los candidatos soberanistas que unían su tradicional rechazo a Europa a los resultados del referéndum de 2005. La campaña presidencial de 2007 permanecerá, sin embargo, en la línea de las anteriores, desperdiciando así la oportunidad de huir de ambigüedades y adoptar una orientación en materia europea, como en el caso de las primarias del PS, que excluyeron cualquier posible debate sobre Europa (ocurriría lo mismo en 2012). El programa del futuro vencedor, Nicolas Sarkozy, fue bastante revelador de la primacía de las cuestiones de nivel nacional sobre cualquier otro tipo de consideraciones, tanto más cuanto que se presentó como un diario de campaña en línea, constantemente actualizado con la consideración de los comentarios y quejas de los electores⁴³. Sarkozy se definió como un «liberal partidario del orden» por parte de su promotor, especialmente por el tema de «trabajar más para ganar más», por la rebaja de la presión fiscal, o la invocación de un «Ministerio de Inmigración y de Identidad Nacional». La temática del «orden justo» no era más europea que la del otro favorito, la candidata del PS Ségolène Royal, que defendió un programa centrado en lo social y en las reformas que condujeran a la VI República, con referencias al orgullo nacional y, en particular, a la rehabilitación de la bandera⁴⁴.

Esta infravaloración de la dimensión europea, que concierne tanto a las élites como a la opinión pública, contrasta con el programa que va a imponerse rápidamente al nuevo presidente electo, Nicolas Sarkozy, cuyos primeros expedientes candentes se referían a la cuestión del nuevo tratado europeo —efectivamente presentado y formalizado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007—, la presidencia francesa de la UE en 2008, la mediación en el conflicto entre Georgia y Rusia, y las medidas adoptadas tras la crisis de las *subprimes* para que Europa actúe en favor de los bancos con la finalidad de estabilizar y tranquilizar los mercados financieros.

Esta infravaloración de la temática europea sería menos flagrante en 2012. ¿Cómo pasarla por alto tras una coyuntura donde el debate

⁴² Lequesne (2008): 107.

⁴³ Greffet y Vedel (2011).

⁴⁴ «Pacte présidentiel» («Pacto presidencial»), en línea en el sitio web *Désirs d'avenir* (Deseos de porvenir), presentado por la candidata el 11-2-2007 en Villepinte.

comunitario es cotidianamente reanimado, con la crisis del euro en directo a partir de 2010, crisis que llevó a la política de limitación del gasto público (la famosa *regla de oro* presupuestaria), o indirectamente fomentado a partir de la degradación de la nota triple A de Francia por parte de la agencia de calificación Standard and Poor's el 13 de enero de 2012? Esta dimensión europea se revelaría, por otra parte, en la puesta en escena que los dos principales candidatos exhibieron en sus encuentros con los protagonistas importantes de los países socios en el seno de la UE (David Cameron y Angela Merkel en el caso de Nicolas Sarkozy, Sigmar Gabriel y Massimo D'Alema en el caso de François Hollande)⁴⁵. En el curso de esa campaña, Nicolas Sarkozy fue quien evocó más el tema europeo en relación con las principales preocupaciones de los franceses (protección de la economía nacional, fortalecimiento del control de los flujos migratorios⁴⁶). François Hollande sería también bastante prolijo, con la idea de que el crecimiento económico francés se basa en primer lugar en el de Europa⁴⁷. François Bayrou, por su parte, insistió especialmente en el éxito de Alemania, pero para defender en mejores condiciones la necesidad de «producir en Francia»⁴⁸. La cantinela antiliberal que había caracterizado las campañas precedentes, y que para muchos recubría la ofensiva soberanista contra Europa, tanto de derechas como de izquierdas, se expresó también en el curso de este escrutinio: se encuentra, por ejemplo, en el programa del FN, que denuncia la moneda común europea y llama a salir de la zona euro para «recuperar nuestra libertad monetaria»⁴⁹. Sin embargo, el estigma de los retos europeos existe también en el seno de los partidos «de gobierno» de aquel momento, con la voluntad que expresó Hollande de renegociar el Tratado sobre la Estabilidad, la Coordinación y la Gobernanza, o la amenaza de Sarkozy de retirarse del espacio Schengen en caso de violentarse los intereses franceses.

Por tanto, se puede notar una banalización del discurso crítico a propósito de Europa en el seno del mundo político en su totalidad, a través de un proceso discursivo que juega con la ambigüedad de los franceses en general en lo concerniente al tema europeo, oscilando entre el reconocimiento de la

⁴⁵ Dehousse y Tacea (2012): 7.

⁴⁶ «Lettre aux Français» («Carta a los franceses»), publicada en tirada de seis millones de ejemplares a partir del 6-4-2012.

⁴⁷ «60 engagements pour la France» («60 compromisos para Francia»), 26-1-2012.

⁴⁸ Bayrou (2012).

⁴⁹ «Mon projet pour la France et les Français. Projet présidentiel de Marine Le Pen» («Mi proyecto para Francia y los franceses. Proyecto presidencial de Marine Le Pen») (2012): 2; Labbé y Monière (2013): 119-123.

procedencia y validez de una cooperación a mayor escala y la denuncia de lo que tal cooperación puede significar en materia de pérdida de autonomía de acción para el Estado. El tema estrictamente europeo, sin embargo, seguirá siendo secundario en comparación con los relacionados con los debates sociales y de seguridad, característica que seguiría aumentando tras el asunto Merah⁵⁰, que salpicó toda la campaña a partir del mes de marzo y que colocó todavía más en el primer plano los asuntos de seguridad.

Se percibe, por tanto, una cierta tendencia durante las campañas de 2007 y 2012, pero sin que sea posible definirla de forma clara: ¿es Europa objeto de debate o no lo es? Algunos de los hechos citados parecen sugerir que las cuestiones europeas solo sirven para alimentar oposiciones específicas características del espacio nacional, absorbidas a su vez por las fracturas existentes⁵¹, pero su repetición y la sombra perdurable del referéndum de 2005 llevan más bien a pensar que ya existe una oposición estructural entre el principio de integración y el principio de independencia⁵². Hay que señalar en cualquier caso que el soberanismo no logra, en esta configuración, convertir el debate europeo en una base suficientemente sólida para constituir un verdadero partido estable e influyente⁵³.

2. LA CAMPAÑA DE 2017: LOS PROBLEMAS EN SUSPENSO Y LAS PROBLEMÁTICAS IMPUESTAS A LOS CANDIDATOS

La campaña de 2017 se inscribe en un contexto de consultas electorales marcadas por un fuerte reto europeo: antes de la misma, las presidenciales austriacas en diciembre de 2016 y las legislativas neerlandesas de marzo de 2017 parecieron alcanzar la dimensión de un referéndum sobre la UE, y el resultado siempre fue la victoria del candidato proeuropeo (Alexander Van der Bellen en Austria, Mark Rutte en los Países Bajos). Pero había fuertes tensiones en el ambiente. Añadamos a este elemento un ingrediente que se encuentra presente en las diferentes elecciones del período en otros países,

⁵⁰ Los atentados de marzo de 2012 en Francia o las matanzas de marzo de 2012 en Toulouse y Montauban, acabaron con la vida de siete personas: tres militares, de los cuales dos eran de confesión musulmana, y cuatro civiles, de ellos tres niños de una escuela judía, asesinados por el terrorista islamista franco-argelino Mohammed Merah.

⁵¹ Harmsen (2005): 77-94.

⁵² Magnette (2003). Para un debate más general, Roger (2008).

⁵³ Reungoat (2009).

fuera del caso francés: la desconfianza creciente respecto de las élites tradicionales⁵⁴, que hizo decir a Jacques Attali ya en 2015 que «el próximo presidente será[ía] un desconocido»⁵⁵. Se podrían añadir los efectos del debate sobre el *brexít*, muy fuertes en Francia (donde algunos comienzan a hablar de un «frexit»), efectos que revelan por contraste un país que ha pasado a ser mayoritariamente euroescéptico, el segundo en Europa después de Grecia⁵⁶.

Es cierto que Europa se refleja en todos los aspectos de la crisis múltiple a la que se enfrentaban los franceses desde los meses anteriores (o que aparecía en segundo plano, como un fantasma): recesión en la zona euro, inestabilidad de los países fronterizos con la UE y estancamiento de la integración económica y social, todo ellos temas que alimentan un rechazo creciente hacia Europa⁵⁷. Una aparente paradoja se impone en las diversas encuestas: los franceses no parecen ni querer avanzar hacia un mayor grado de integración ni retroceder hacia un repliegue nacional. Se trata de encontrar un nuevo equilibrio, y este resultó ser un tema interesante para los candidatos en 2017, que lo incluyeron en sus respectivos programas.

Los candidatos empezaron por analizar los grandes problemas europeos del momento. El primero fue el futuro de la zona euro. Idealmente, la moneda común debería favorecer la integración económica, garantizar la estabilidad monetaria y ejercer una influencia mundial, con reparto de la prosperidad. Sin embargo, la moneda cayó en 2009, tras haber alcanzado su punto alto en 2008: la construcción económica se muestra entonces desequilibrada⁵⁸, entre una unión monetaria con disciplina fiscal coherente y una unión bancaria y financiera insuficiente, que hace que resulte frágil la posibilidad de gestionar las crisis (lo cual se ilustra en las reacciones divergentes de los países tras la burbuja financiera de 2008). Hay que tener en cuenta la aportación de nuevos

⁵⁴ Chatham House, «The Future of Europe: Comparing Public and Elite Attitudes» («El futuro de Europa: comparando actitudes públicas y de élites»), 20-6-2017.

⁵⁵ Entrevista de Jacques Attali por Christophe Barbier, *L'Express*, n.º 3350, 16-9-2015.

⁵⁶ Pew Research Center, «Euroskepticism beyond Brexit» («Escepticismo europeo más allá del Brexit»), 7 de junio de 2016; Francia registra solo un 38 % de opiniones favorables a Europa, frente al 51 % de media en los otros países, ¡Reino Unido incluido!

⁵⁷ Según el Pew Research Center en su *Global Attitudes Survey* (mayo de 2014), el 69 % de los franceses piensa que la UE no comprende las necesidades de los ciudadanos (53 % en Alemania), mientras que el 42 % solamente considera que favorece la prosperidad (47 % en Alemania). Este mismo instituto señala una disminución del número de franceses que tienen una mala imagen de la UE, que descendería hasta el 61 % dos años más tarde, nivel que en cualquier caso, continúa siendo alarmante.

⁵⁸ Allianz, Monitor France-Allemagne, febrero de 2017.

sistemas, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (2012)⁵⁹, el cual, sin embargo, resulta cuestionable para muchos franceses, que ven en su contenido una inspiración sobre todo alemana⁶⁰.

En cuanto a la integración económica y social, la conclusión es también negativa, con fallos evidentes. Por una parte, el mercado único puede aparecer como avanzado, pero no está suficientemente estructurado, especialmente en los sectores más modernos, organizados con base nacional (sector de las telecomunicaciones, sector digital), mientras que el mercado de capitales no está verdaderamente integrado (como lo demuestra la existencia en el corazón de la UE de los paraísos fiscales, recordado por el asunto LuxLeaks en noviembre de 2014⁶¹) y los instrumentos de desarrollo regional no parecen estar a punto. En cuanto a la Europa social, se considera a la zaga⁶²: Europa se ve simplemente desreguladora, sentimiento que se expresa de forma dominante en Francia (inversamente a lo que ha demostrado en el Reino Unido la campaña del *brexit*).

Por último, la inestabilidad de los países fronterizos con la UE no deja indiferentes a los franceses, y menos aún a los candidatos. Se traduce, a raíz de la crisis siria, en la llegada de refugiados, drama humanitario que favorece reacciones aisladas, ampliamente ilusorias. La respuesta europea a este tipo de situación había sido hasta ahora la ampliación territorial, como sucedió tras la caída del Muro de Berlín. Pero la UE ha alcanzado ya casi los límites geográficos continentales de Europa, y por lo tanto una eventual ampliación no podría ser una solución, salvo muy marginalmente. Además, el verdadero problema del momento, recordado por noticias macabras en Francia, es el terrorismo, contra el cual ni la UE ni sus Estados miembros, parecen tener respuesta. Todo esto plantea la cuestión de la defensa de las fronteras y reactiva la problemática de la seguridad, así como, por lo tanto, la de la política de defensa europea. Francia es uno de los pocos países de la UE que sufraga los gastos que le corresponden, especialmente en África.

⁵⁹ El Mecanismo Europeo de Estabilidad es un sistema de gestión de crisis financieras de la zona euro que sustituye al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y al Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera que habían sido creados en respuesta a la crisis de la deuda pública en la zona euro.

⁶⁰ IFOP, «L'image de l'Allemagne en France» («La imagen de Alemania en Francia»). Esta encuesta, que se realiza anualmente desde hace ocho años, muestra resultados degradados entre 2012 y 2019.

⁶¹ Luxemburgo Leaks es el nombre del escándalo financiero que revela los contenidos de varios centenares de acuerdos fiscales muy ventajosos celebrados con el fisco luxemburgués por firmas de auditoría, por cuenta de clientes internacionales.

⁶² Sondeo *Eurobaromètre*, 18, 27-3-2017.

Preguntas y respuestas pendientes, pero en un ambiente cada vez más perjudicial para la imagen de la UE. Esta se ve, además, manchada por escándalos, que alimentan la leyenda negra que rodea a sus instituciones, mal comprendidas y por ello poco apreciadas, como la contratación como consejero del expresidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso por el banco de negocios Goldman Sachs en el verano de 2016. Este caso de *puerta giratoria* es aún peor porque el público asocia este banco con la crisis de 2008. Existen otros temas que alimentan un replanteamiento de Europa del tema europeo y estigmatizan a una Europa alineada con la idea del rigor (con multitud de referencias en esta ocasión al *Diktat* de los alemanes), ultraliberal y poco democrática: el ejemplo de la elusión del «no» francés de 2005 gracias a la puesta en marcha del Tratado de Lisboa es recurrente, tanto en la izquierda como en la derecha, y nutre la producción de obras muy críticas respecto a los fundamentos de Europa y siguientes pasos, condenando una integración cada vez con menos alternativas de recambio⁶³.

En 2017 se confirma este avance hacia la politización de Europa. Los candidatos tuvieron que tenerlo en cuenta, debido a las inquietudes expresadas por sus conciudadanos. Por ejemplo, durante la huelga de la fábrica Goodyear en Amiens —convertida en símbolo de las miserias de la mundialización en razón del despido de más de un millar de asalariados de esta fábrica como resultado de un pulso de varios años entre la dirección y los sindicatos, y la posterior condena de ocho de esos asalariados por delito de degradación y secuestro— los dos candidatos ganadores al término de la primera vuelta, Marine Le Pen y Emmanuel Macron, manifestaron sus diferencias al hablar con los trabajadores y, a través de ellos, con todos los franceses —«rapiña» de Europa por un lado, y de la Europa «protectora» por el otro (26 de abril)—.

3. PROGRAMAS DE LOS CANDIDATOS

La coyuntura ha contribuido a hacer menos complejo el tema de Europa: entre el *brexít*, que ha dado un ejemplo concreto de salida de la UE, y la crisis de los migrantes, que ha demostrado en la vida diaria la fragilidad de esa UE frente a las peripecias internacionales. Es necesario añadir los vaivenes de la política interna, que tienen sus repercusiones sobre el posicionamiento de unos y otros en la campaña. Aunque la historia reciente demuestra que los dos principales partidos de gobierno, PS y UMP —convertida en Les Républicains (Los Republicanos)— son tradicionalmente proeuropeos, sus divisiones

⁶³ Cohen (2012); Booker y North (2016); Joly (2017) y Riondel (2017).

internas, que se han acentuado en los últimos años, tienen en la disyuntiva del tema europeo un origen indiscutible: algunos miembros de la derecha republicana adoptaron, sin llegar a la ruptura, algunas tesis proteccionistas (por ejemplo, el primer vicepresidente de Los Republicanos, Laurent Wauquiez), mientras que el movimiento de los *contestatarios* dentro del PS⁶⁴ criticaban sistemáticamente al Gobierno de Hollande por su *alineación* con las directivas de Bruselas o... de Berlín.

Esta última oposición interna contribuyó extensamente a la renuncia del presidente Hollande —ubicado por entonces en la escala más baja de los sondeos— a presentarse a una nueva legislatura (1 de diciembre de 2016), alimentando indirectamente la crítica a las élites —cualesquiera que ellas sean— y dando lugar a una especie de juego de derribar obstáculos⁶⁵ que se transforma en voluntad de expulsión de los dirigentes políticos⁶⁶ y finalmente en voluntad de ruptura⁶⁷. Esta tendencia puede ilustrarse con el éxito de venta en librerías del polemista francés Eric Zemmour, cuyos múltiples *best-sellers* contribuyen a alimentar una visión complotista del declive de Francia⁶⁸, y quien nunca se hizo escuchar tanto como durante la campaña de 2017. Varios hechos contribuyeron a radicalizar esta última, notoriamente el *affaire* Fillon (también conocido bajo el nombre de «Penelopegate»). La cuestión surgió tras la aparición de un artículo en el periódico satírico *Le Canard Enchaîné* el 25 de enero de 2017, artículo que evocaba sospechas de empleos ficticios de Penelope Fillon, esposa de François Fillon. Surgido en un momento en que este último, candidato de la derecha y del centro del espectro político, aparecía en posición de favorito, el escándalo tuvo un importante eco mediático y provocó durante varias semanas que se pusiesen en tela de juicio las aspiraciones de Fillon por parte de diferentes miembros de su partido. François Fillon rechazó

⁶⁴ Los *contestatarios* es el sobrenombre dado a un grupo de diputados franceses del Partido Socialista (PS), opuestos a la política económica y social de los diferentes Gobiernos bajo la presidencia de François Hollande, juzgada esta última como demasiado liberal.

⁶⁵ Este juego, cuyas primeras huellas datan de la Edad Media, consiste en apuntar con una pelota a una pirámide de cajas o latas que deben caer del soporte sobre el cual reposan. En español, es a veces identificado como juego de «derribo de las murallas del castillo».

⁶⁶ Maarek y Mercier (2018). El *dégagisme*, por su nombre original en francés, es un neologismo político que hace referencia a la voluntad de expulsión, por la fuerza o sin ella, de los dirigentes políticos, asumiendo el riesgo de un vacío de poder. Puede identificarse con el eslogan «¡Que se vayan todos!» del 15-M en España.

⁶⁷ Perrineau (2017).

⁶⁸ Zemmour (2014 y 2016).

sin embargo la idea de desistir y mantuvo su candidatura a pesar de haberse iniciado una investigación, lo cual contribuyó con creces a la caída de su popularidad⁶⁹.

El *affaire* Fillon contribuyó a radicalizar todavía un poco más la campaña electoral, multiplicando los temas de discrepancia en el curso de la misma. Entre estos últimos, tres tocan directamente la cuestión europea en los respectivos programas de los candidatos⁷⁰.

En primer lugar, la cuestión de la soberanía, con multiplicación de candidatos soberanistas (¡ocho de once!) que propugnan simplemente la salida de la UE o su transformación en una comunidad de Estados *soberanos*. François Asselineau (Union populaire républicaine, Unión Popular Republicana), Jacques Cheminade (Solidarité et Progrès, Solidaridad y Progreso), Nicolas Dupont-Aignan (Debout la France, Pónte de pie, Francia), Jean Lassalle (Résistons!, ¡Resistamos!), Marine Le Pen (Front National, Frente Nacional), Jean-Luc Mélenchon (Les Insoumis, Los Insumisos) coinciden en esa línea, en nombre de Francia o de su pueblo⁷¹, mientras los candidatos de extrema izquierda Philippe Poutou (Nouveau Parti Anticapitaliste, Nuevo Partido Anticapitalista) y Nathalie Arthaud (Lutte Ouvrière, Lucha Obrera) representan un caso particular, dado que sus proyectos (que se esfuerzan por declarar diferentes) condenan una Europa en manos de los capitalistas, pero no descartan cambiar las hipótesis, dentro del marco comunitario. De todos estos candidatos euroescépticos, la mayoría tiene un pasado antieuropeo de antigua data, lo que muestra el asentamiento del tema en un paisaje político que traduce su permanencia —una excepción, sobre la cual el interesado debió dar explicaciones en varias ocasiones, concierne a Jean-Luc Mélenchon, quien, de hecho, había votado a favor del Tratado de Maastricht—.

En segundo lugar está la cuestión del euro: Marine Le Pen, Nicolas Dupont-Aignan, François Asselineau y Jacques Cheminade propusieron «salir de la moneda única» para recuperar la soberanía, y, en respuesta a esta propuesta, Emmanuel Macron (En Marche, En Marcha), François Fillon (Les

⁶⁹ Un sondeo Odoxa, France Info del 10 de febrero de 2017 muestra que la popularidad de François Fillon cayó quince puntos entre la aparición del artículo del *Canard Enchaîné* (25 de enero) y la primera conferencia de prensa del candidato de la derecha, en la cual intentó justificarse (6 de febrero). El 79 % de los franceses interrogados declararon que sus argumentos no les resultaban convincentes.

⁷⁰ Los diferentes programas están presentados de manera sintética en el sitio Europe1. fr: <https://bit.ly/2R9QTh5> (consultado el 24-2-2020).

⁷¹ Cécile Ducourtieux, «Le Pen, Mélenchon: un même danger pour l'Europe» («Le Pen, Mélenchon: el mismo peligro para Europa»), *Le Monde*, 12-4-2017.

Républicains, Los Republicanos) y Benoît Hamon (Parti socialiste, Partido socialista) alegaron que la salida del euro tendría graves consecuencias para la economía francesa, especialmente en cuanto a la fuga de capitales y el aumento de la deuda. Jean-Luc Mélenchon recomendó una devaluación del euro, que sería una moneda común, pero dejaría de ser única.

En tercer lugar, la cuestión de una defensa europea: el mismo Jean-Luc Mélenchon fue el único en oponerse firmemente a la misma, mientras que François Fillon, Benoît Hamon y Emmanuel Macron presentaron propuestas más o menos ambiciosas para una cooperación europea aumentada en este ámbito.

Analizando los programas de los cinco candidatos principales, se observa que se posicionan en un amplio espectro, desde el más receptivo al menos receptivo respecto a Europa⁷². Emmanuel Macron ha sido sin duda el que más ha apoyado el proyecto europeo tal como estaba presentado, como argumento de campaña. Favorable al CETA, deseaba además crear un fondo europeo de defensa para financiar equipos militares conjuntos. En su programa, presentó a Europa como un «patrimonio fundamental» y sopesó medidas para resolver el «sentimiento de distanciamiento» que «se ha desarrollado hacia la UE». François Fillon tuvo un discurso menos *euroentusiasta*, especialmente respecto a los acuerdos de Schengen que deseaba renegociar, pero oponiéndose a cualquier salida de la UE y mostrándose partidario de un eje francoalemán. Benoît Hamon ofreció por su parte un proyecto de reforma del proyecto europeo y de transformación institucional con la creación de un Gobierno de la zona euro, la mutualización de deudas europeas y la instauración de un salario mínimo europeo. El programa de Jean-Luc Mélenchon se dividía en «plan A» y «plan B». El primero proponía una refundación democrática, social y ecológica, mediante renegociación de los tratados. El segundo debía ser activado en caso de fracasar el «plan A», y preveía la opción de la salida de Francia de la UE. Con su proyecto, Marine Le Pen deseaba transformarla en una «Europa de naciones independientes» para devolver a Francia su soberanía (primera de sus 144 propuestas⁷³), poniendo por delante a menudo los ejemplos del *brexit* y la elección de Donald Trump en Estados Unidos. Para ello, proponía iniciar una negociación con otros Gobiernos, seguida de un «referéndum sobre nuestra pertenencia a la Unión Europea».

⁷² «Élection présidentielle 2017: quelle place pour l'Europe?» («Elección presidencial 2017: ¿qué lugar para Europa?»), Toutel'Europe.fr, 11 de abril de 2017 (consultado el 13-3-2020).

⁷³ «Les 144 engagements présidentiels» («Los 144 compromisos presidenciales»), programa del Frente Nacional, 2017.

Los socios de Francia captaron perfectamente la dimensión europea de la campaña presidencial de 2017, introduciéndose en su agenda mediática: fue especialmente cierto en el caso de Angela Merkel, que recibió ostensiblemente (y aduladoramente según algunos) a los candidatos Fillon (24 de enero), Macron (15 de marzo) y Hamon (28 de marzo), o en otro contexto, Vladimir Putin, que recibió a Marine Le Pen en el Kremlin (24 de marzo). En lo que respecta a las instituciones europeas, se asumió también el reto⁷⁴, sobre todo después de la primera vuelta, pues habían triunfado las dos consideraciones más opuestas acerca del futuro de Europa. Estableciendo una excepción a la regla, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, llegó a prestar su apoyo claro a Emmanuel Macron. Podría añadirse una dimensión menos nítida de la campaña, que revela el intervencionismo ruso a lo largo de esta a través de *trolls*⁷⁵ y la financiación oculta orquestada desde Moscú⁷⁶, siguiendo los métodos ensayados en el marco de elecciones anteriores (y futuras)⁷⁷. La influencia que esta operación de desinformación pudo tener en Francia nos recuerda que en materia europea los rumores tienen mucho mayor impacto en el público que ignora (o casi) la realidad y la agenda de una institución demasiado desconocida, la UE. Es sobre este terreno abonado donde proliferan las *fake news* o falsas noticias, algunas tan absurdas como las que atribuían a Macron, por ejemplo, la voluntad de incorporar Turquía a la UE⁷⁸,

⁷⁴ Jean-Pierre Stroobants, «La elección presidencial francesa preocupa a Bruselas», *Le Monde*, 4-4-2017.

⁷⁵ Los *trolls* son en el ciberlenguaje o lenguaje de internet aquellos que publican mensajes en un foro, chat o red social con la intención de generar polémica, provocar y/o irritar a los participantes.

⁷⁶ T. P. con AFP, «Washington avertit Paris d'une implication "active" de Moscou dans la présidentielle» («Washington advierte a Paris de una implicación "activa" de Moscú en la campaña presidencial»), *L'Obs.fr*, 30 de marzo de 2017 (consultado el 5 de marzo de 2020); «Influence russe: des campagnes sur les réseaux sociaux à quasiment chaque élection» («Influencia rusa: campañas en las redes sociales en prácticamente cada elección»), *Lemonde.fr*, 16 de noviembre de 2017 (consultado el 13-3-2020).

⁷⁷ Vaissie (2016).

⁷⁸ Esta propaganda proviene de la página de Facebook On aime la France (Amamos Francia), en una publicación del 25 de abril de 2017. Esta cuenta de Facebook debe enumerarse dentro de las numerosas páginas de militantes de extrema derecha que se especializaron en la difusión de una *verdad alternativa*, como lo demostró el proyecto Les Décodeurs (Los descodificadores) (*Le Monde*) o CrossCheck (AFP). Sobre las relaciones FN-Putin, Vaissie (2016: 167-219).

o las consideraciones partisanas alrededor del Euromaïdan⁷⁹ (del 21 de noviembre de 2013 al 22 de febrero de 2014).

Más allá de las influencias extranjeras en el escrutinio nacional, los resultados de la elección de 2017 demostraron que «en raras ocasiones el soberanismo habría estado tan presente en una campaña presidencial». La primera vuelta (23 de abril) hace sobresalir a un candidato de la línea dura contra Europa (Marine Le Pen, 21,3 %), solo superado por el eurófilo Emmanuel Macron (24,01 %). Fluctuando entre esas dos tendencias, el tema europeo desempeñó entonces un papel importante en la campaña hasta su desenlace, con las tergiversaciones de Marine Le Pen acerca de la salida del euro, alterada por las encuestas que mostraban que los franceses, en su mayoría, no querían⁸⁰. Tropezó torpemente en este tema con ocasión del debate situado entre la primera y la segunda vuelta frente a Emmanuel Macron, el 3 de mayo, llegando a confundir euro y ECU y teniendo que sufrir una lección humillante por parte de su adversario. Una manera de demostrar que si los nacionalistas, paradójicamente, habían introducido Europa en la campaña presidencial, no habían sabido captar todas sus sutilezas...

El aumento de las controversias europeas en el transcurso de la campaña presidencial es parte de una constatación más general que arroja luz sobre fenómenos políticos y sociológicos fundamentales relativos al electorado francés. En efecto, su recomposición política y la pérdida de significación de la dicotomía derecha/izquierda para muchos de los electores franceses fueron particularmente visibles en los resultados de la segunda vuelta del 7 de mayo: el ala conservadora (Fillon) y el ala progresista (Hamon y parcialmente Mélenchon) votaron por Emmanuel Macron⁸¹. Este último logró igualmente conseguir el apoyo de las categorías sociales protegidas de la mundialización: los jubilados (74 %) y los funcionarios (61 %), que le dieron la victoria. En frente, Marine Le Pen obtuvo sus mejores resultados entre los electores que afirman salir adelante «con gran dificultad» (69 %), los obreros (56 %) y los empleados (46 %)⁸².

⁷⁹ Euromaïdan es el nombre dado a las manifestaciones proeuropeas en Ucrania, que comenzaron en la plaza (Maïdan) de la Independencia en Kiev el 21 de noviembre de 2013 a raíz de la decisión del Gobierno ucraniano de no firmar un acuerdo de asociación con la UE.

⁸⁰ Sondeo IFOP, *Le Figaro*, Fundación Robert Schuman, 24-3-2017.

⁸¹ Guilluy (2018):105 y ss.

⁸² «2nd tour Sociologie des électors et profil des abstentionnistes» («Segunda vuelta, Sociología de los electores y perfil de los abstencionistas»), disponible en: ipsos.com (consultado el 14-3-2020).

Estos resultados demuestran una polarización creciente del electorado francés, lo cual no es, sin embargo, nada excepcional, ya que se puede localizar al final de los escrutinios que tuvieron lugar, un año antes, en Estados Unidos, Austria o Reino Unido. Este escrutinio confirma la pérdida completa en Francia, como en los otros países citados, de los referentes políticos tradicionales (lo que puede explicar la elección de un casi desconocido para la presidencia de la República) y obliga a poner en entredicho de manera definitiva las lealtades tradicionales del electorado⁸³.

V. CONCLUSIÓN

La mejor manera de ilustrar la irrupción de Europa en el debate presidencial es mencionar la puesta en escena diseñada por Emmanuel Macron la noche de su victoria (7 de mayo de 2017) cuando, avanzando solemnemente hacia los militantes reunidos en torno a la pirámide del Louvre, y ante las cámaras, sonó la música de la *Oda a la Alegría*, el himno europeo. Esta puesta en escena sirvió ante todo para galvanizar a la opinión pública, dividida sobre la cuestión de sus valores y sus ideales, especialmente los relacionados con el proyecto europeo que debería sustentar. Como declaró el nuevo presidente en esa oportunidad: «La tarea que nos espera, queridos conciudadanos, es inmensa y empieza ya a partir de mañana. Buscará moralizar la vida pública, defender nuestra vitalidad democrática, fortalecer nuestra economía, construir las nuevas protecciones de este mundo que nos rodea, dar un lugar a cada uno, mediante la escuela, el trabajo y la cultura, volver a fundar nuestra Europa y garantizar la seguridad de todos los franceses»⁸⁴.

Así, la campaña presidencial de 2017 generó un eco más amplio que las anteriores de 2007 y 2012 de los debates en torno a la UE, y fue en sí una ilustración de las complejas relaciones establecidas entre Francia, los franceses y Europa desde los inicios del proceso comunitario. Para ellos, esta última sigue siendo un horizonte de expectativas, como instrumento de paz, de estabilidad y de intercambio. Pero aparece también como un factor de cambio impuesto de manera cada vez más imperativa a una *naturaleza* francesa en peligro. Hoy día, el malestar nacional pone de manifiesto esa ambivalencia de sentimientos, y supone un renovado interés que parece haber quedado demostrado en las

⁸³ Jérôme Fourquet, «Qui sont les Français qui soutiennent Emmanuel Macron?» («¿Quiénes son los franceses que apoyan a Emmanuel Macron?»), *Slate*, 9-2-2017 (consultado el 6-2-2020).

⁸⁴ Puede verse el vídeo de ese discurso en: <https://bit.ly/3m6gFkP>.

últimas citas electorales. Sobre este tema, los sentimientos de los franceses coinciden con los de los demás europeos respecto a la UE: entre los indicadores de confianza con respecto a las instituciones, las encuestas del *Eurobarómetro* muestran que los referentes a las instituciones comunitarias son los que más han caído en los últimos diez años en la mayoría de los países de la UE⁸⁵. Aunque esta última desarrolla en ese mismo período importantes esfuerzos de información dirigidos al *gran público*, sus iniciativas se advierten en primer lugar dependientes de una lógica de comunicación y no de una pedagogía, o de una educación cívica y política⁸⁶.

De hecho, el malestar europeo se refleja cada vez más en el espejo de la elección presidencial, y por lo tanto de los franceses: desconfianza frente al futuro expresada por una parte de la sociedad como componente de los votos de abril y mayo de 2017, que determinan un futuro en el cual Francia y la UE deben replantearse sus vínculos. Los dirigentes deben entenderlo, sin estigmatizar a los recalcitrantes en nombre de una moral que ya no tiene razón de ser, cuando en realidad Europa pudo dar pasos hacia adelante en medio de un ensordecedor silencio democrático. Se trata en paralelo de proponer un nuevo contrato europeo que no sea *autocentrado*, y donde la UE no se confunda con un vago decorado artístico de fondo, lo que podría inquietar aún más en una situación de crisis, en la cual se hace mucho más evidente para los franceses la interdependencia hacia los socios europeos.

No es paradójico que sea en la elección de carácter más nacional donde surja esta nueva forma de mirar a Europa, ya que sigue siendo la que suscita mayor atención entre nuestros conciudadanos y, esperamos, su mayor vigilancia.

Bibliografía

- Ballet, M. (2014). *Émotions et élections. Les campagnes présidentielles françaises (1981-2012)*. Paris: Institut national de l'audiovisuel editions.
- Bartolini, S. y Hix, S. (2006). La politisation de l'UE: remède ou poison? *Notre Europe. Études et Recherches*, 1-52.
- Bastien, F. y Blanchard, G. (2013). Les internautes face à la communication électorale à l'ère des campagnes postmodernes. En P. J. Maarek (comp.). *Présidentielles 2012. Une communication politique bien singulière* (pp. 137-148). Paris: L'Harmattan.

⁸⁵ Consultar, por ejemplo, el *Eurobarómetro Estándar*, 89 (primavera de 2018): «La opinión pública en la Unión Europea. Primeros resultados».

⁸⁶ Cautrès (2014).

- Bayrou, F. (2012). *2012 État d'urgence*. Paris: Plon.
- Booker, C. y North, R. (2016). *La Grande Dissimulation: histoire secrète de l'UE*. Paris: L'Artilleur.
- Bossuat, G. (2006). *Faire l'Europe sans défaire la France. 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*. Bruselas: Peter Lang.
- Boy, D., Cautrès, B. y Sauger, N. (2010). *Les Français, des Européens comme les autres?* Paris: Presses de Sciences Po.
- Bréchon, P. (2013). *Les élections présidentielles sous la V^e République*. Paris: La Documentation française.
- Brzezinski, Z. (1997). *Le Grand Echiquier*. Paris: Bayard Editions.
- Cautrès, B. (2014). *Les Européens aiment-ils (toujours) l'Europe?* Paris: La Documentation française.
- y Strudel, S. (2007). Les traces du référendum de mai 2005 dans la campagne présidentielle de 2007. *Les Cahiers du Cevipof*, 46, 141-148.
- Charaudeau, P. (2013). La campagne électorale entre légitimité et crédibilité. En P. J. Maarek (comp.). *Présidentielles 2012. Une communication politique bien singulière* (pp. 19-30). Paris: L'Harmattan.
- Cohen, A. (2012). *De Vichy à la Communauté européenne*. Paris: Presses universitaires de France. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/puf.cohe.2012.01>.
- Debray, R. (1999). *Le code et le glaive. Après l'Europe, la nation?* Paris: Albin Michel.
- Dehousse, R. y Tacea, A. (2012). The French 2012 Presidential election: A Europeanised Context. *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 2, 2-16.
- De Vries, C. y Hobolt, S. (2016). Public Support for European Integration. *Annual Review of Political Science*, 19, 413-432. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-042214-044157>.
- Dive, B. (2006). *La malédiction Matignon*. Paris: Plon.
- Duhamel, A. (1998). *Une ambition française*. Paris: Plon.
- Duhamel, O. (2008). *Histoire des présidentielles*. Paris: Seuil.
- Finkelkraut, A. (2013). *L'identité malheureuse*. Paris: Stock.
- Gebel, M. (2000). European Integration, Voters and National Politics. *West European Politics*, 23 (4), 52-72. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380008425400>.
- Greffet, F. y Vedel, T. (2011). *Les partis politiques sur le web*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Guilluy, C. (2018). *No Society. La fin de la classe moyenne occidentale*. Paris: Flammarion.
- Harmsen, R. (2005). L'Europe et les partis politiques nationaux: les leçons d'un non-clivage. *Revue internationale de politique comparée*, 1, 77-94. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/ripc.121.0077>.
- Hartog, F. (2003). *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris: Le Seuil.
- Holmes, E., Krastev, I. (2019). *Le moment illibéral*. Paris: Fayard.
- Joly, M. (2017). *L'Europe de Jean Monnet*. Paris: Centre national de la recherche scientifique éditions.
- Koc-Michalska, K., Lilleker, D. y Bagot, P. (2013). Interagir avec les candidats: les stratégies interactives lors de l'élection présidentielle française de 2012. En P. J. Maarek (comp.). *Présidentielles 2012. Une communication politique bien singulière* (pp. 149-164). Paris: L'Harmattan.

- Labbé, D. y Monière, D. (2013). *La campagne présidentielle de 2012. Votez pour moi!* Paris: L'Harmattan. Disponible en: <https://doi.org/10.1522/030373499>.
- Lacroix, J. (2000). Les 'nationaux-républicains de gauche' et la construction européenne. *Le Banquet*, 15, 157-168.
- (2002). Le national-souverainisme en France et en Grande-Bretagne. *Revue internationale de politique comparée*, 9 (3), 391-408. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/ripc.093.0391>.
- (2008). La pensée française à l'épreuve des Français. Paris: Grasset.
- y Coman, R. (2007). *Les résistances à l'Europe*. Bruselas: Universidad de Bruselas.
- Lequesne, C. (2008). *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle*. Paris: Sciences Po Les Presses.
- Lindberg, L. y Scheingold, S. (1970). *Europe's Would Be Polity. Patterns of Change in the European Community*. New Jersey: Prentice Hall.
- Maarek, P. J., Mercier, A. (2018). *2017, la présidentielle chamboule-tout. La communication politique au prisme du «dégagisme»*. Paris: L'Harmattan.
- Magnette, P. (2003). *Le régime politique de l'Union européenne*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Nadeau, R., Belanger, E., Lewis-Beck, M., Cautrès, B. y Foucault, M. (2011). *Le vote des Français de Mitterrand à Sarkozy. 1988-1995-2002-2007*. Paris: Sciences Po Les Presses.
- Perrineau, P. (2017). *Le vote disruptif, les élections présidentielles et législatives de 2017*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Reungoat, E. (2009). Les difficultés d'implantation d'un parti souverainiste en France (1992-2009). *Les Cahiers Irice*, 4, 113-128. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/lci.004.0113>.
- Reynié, D. (2005). 29 mai 2005, un paysage dynamité. *La lettre de la Fondation Schuman*, 215.
- Riondel, B. (2017). *Cet étrange Monsieur Monnet*. Paris: L'Artilleur.
- Roger, A. (2008). Clivages et partis politiques. En C. Belot, P. Magnette, P. y C. Saurugger (comps.). *Science politique de l'Union européenne* (pp. 197-213). Paris: Economica.
- Sauger, N., Brouard, S. y Grossman, E. (coords.) (2007). *Les Français contre l'Europe?* Paris: Presses de Sciences Po.
- Vaissie, C. (2016). *Les réseaux du Kremlin en France*. Paris: Les Petits Matins.
- Vargas Llosa, M. (1997). L'exception culturelle? En *Les enjeux de la liberté* (pp.341-348). Paris: Gallimard.
- Wassenberg, B. (2007). La campagne pour les élections européennes de 1979 en France et en Allemagne: l'image de l'Europe. En M. T. Bitsch, W. Loth y C. Barthel (comps.). *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne* (pp. 263-284). Bruselas: Peter Lang.
- Winock, M. (2016). *Les élections présidentielles en France 1958-2012*. Paris: Perrin.
- Zemmour, E. (2014). *Le suicide français*. Paris: Albin Michel.
- (2016). *Un quinquennat pour rien*. Paris: Albin Michel.

LAS INSTITUCIONES EUROPEAS ANTE LA CRISIS DEL ESTADO DE DERECHO EN HUNGRÍA Y POLONIA

The European Institutions in the face of the Rule of law crisis in Hungary and Poland

BELÉN BECERRIL ATIENZA

Universidad CEU San Pablo

becati@ceu.es

Cómo citar/Citation

Becerril Atienza, B. (2020).

Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia.

Historia y Política, 44, 113-144.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.05>

(Recepción: 06/11/2019; evaluación: 20/05/2020; aceptación: 15/06/2020; publicación: 27/11/2020)

Resumen

Este artículo aborda la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia, situándola en el marco de la historia de la integración europea. Desde mediados de los años noventa, la Unión se fue dotando progresivamente de procedimientos específicos con el fin de que sus instituciones pudiesen responder a una eventual vulneración de sus valores por parte de un Estado miembro. Este proceso respondía particularmente a la inminencia de una quinta ampliación cuya dimensión no tenía precedentes y que habría de incorporar a Estados de corta trayectoria democrática. Años después, en un contexto marcado por el auge de los populismos, la deriva iliberal de los Gobiernos húngaro y polaco ha provocado el primer uso de los nuevos procedimientos, poniendo de manifiesto su insuficiencia ante una crisis de esta naturaleza y mostrando los límites de la capacidad de influencia de la Unión Europea después de la adhesión.

Palabras clave

Integración europea; Estado de derecho; quinta ampliación; Polonia; Hungría.

Abstract

This article addresses the crisis of the rule of law in Hungary and Poland, in the context of the history of European integration. Since the mid-1990s, the Union has been gradually equipping itself with specific procedures so that its institutions can respond to a possible violation of its values by a Member State. This process responded particularly to the imminence of a fifth enlargement of an unprecedented dimension, which would incorporate States with a short democratic background. Years later, in a context marked by the rise of populism, the illiberal drift of the Hungarian and Polish governments has caused the first use of the new procedures, highlighting their insufficiency in the face of a crisis of this nature and showing the limits of the Unión's ability to exert its influence after accession.

Keywords

European integration; Rule of law; fifth enlargement; Poland; Hungary.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. SOBRE LA CAPACIDAD DE LA UNIÓN PARA EJERCER SU INFLUENCIA ANTES Y DESPUÉS DE LA ADHESIÓN. II. EL DESARROLLO DE PROCEDIMIENTOS PARA SALVAGUARDAR LA DEMOCRACIA, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHO EN EL CONTEXTO DE LA QUINTA AMPLIACIÓN: 1. El procedimiento sancionador del Tratado de Ámsterdam. 2. El procedimiento preventivo del Tratado de Niza. 3. El procedimiento de diálogo del marco del Estado de derecho. III. EL AUGUE DEL NACIONAL-POPULISMO EN HUNGRÍA Y POLONIA Y LA PUESTA A PRUEBA DE LOS NUEVOS PROCEDIMIENTOS: 1. Las instituciones europeas ante la crisis del estado de derecho en Hungría: 1.1. *La persuasión política y la interposición de recursos de incumplimiento*. 1.2. *La activación del mecanismo preventivo*. 2. Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Polonia: 2.1. *El primer uso del marco del Estado de derecho y la activación del mecanismo preventivo*. 2.2. *La interposición de recursos de incumplimiento*. IV. CONCLUSIONES. SOBRE LA INSUFICIENCIA DE LOS NUEVOS PROCEDIMIENTOS Y LOS LÍMITES DE LA CAPACIDAD DE INFLUENCIA DE LA UNIÓN. BIBLIOGRAFÍA. FUENTES PRIMARIAS.

I. INTRODUCCIÓN. SOBRE LA CAPACIDAD DE LA UNIÓN PARA EJERCER SU INFLUENCIA ANTES Y DESPUÉS DE LA ADHESIÓN

Este artículo aborda la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia, situándola en el marco de la historia de la integración europea. A lo largo de setenta años el proceso de integración ha conocido una extraordinaria expansión de sus competencias y de sus Estados miembros. De los sucesivos procesos de ampliación, el quinto constituyó el mayor desafío, tanto por el número de Estados que habían de incorporarse como por la dimensión de la transformación política y económica requerida. La quinta ampliación fue también la de mayor valor simbólico pues sellaba el fin de la división de Europa durante la Guerra Fría. En mayo de 2004 se incorporaban a la Unión Europea Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania, así como Malta y Chipre. En enero 2007, en una segunda ronda, accedían Bulgaria y Rumanía.

Si bien cada ampliación ha dejado su huella en el proceso de integración, la adhesión de diez países de Europa Central y Oriental, junto con Malta y Chipre, presentó a la Unión la oportunidad de desarrollar todo un conjunto

de instrumentos multifacéticos y transformó la ampliación en una de sus políticas más exitosas¹. También impulsó el desarrollo de los estudios sobre la ampliación, que fue profundizando en el proceso de europeización y el impacto de la política de ampliación en los Estados candidatos. Asimismo, se ha prestado especial atención a la efectividad de la política de condicionalidad de la adhesión, en virtud de la cual la Unión proporciona incentivos externos para que el Gobierno del país candidato o el candidato potencial cumplan determinadas condiciones con el fin de avanzar en el proceso.

En 2004, Frank Schimmelfennig y Ulrich Sedelmeier señalaban que mediante la política de condicionalidad para la adhesión los países de Europa Central y Oriental habían experimentado un notable proceso de gobernanza externa². Su deseo de adherirse a la Unión Europea, junto con el volumen de la normativa que acompaña a la adhesión, permitieron a la Unión ejercer una influencia sin precedentes en la reestructuración de sus instituciones nacionales y en sus políticas públicas. Estos autores distinguían entre la condicionalidad del acervo, relativa a toda la normativa específica que el candidato debe incorporar, y la condicionalidad democrática, que se refiere al respeto a los principios políticos en los que se basa la Unión, los derechos humanos y la democracia liberal.

La literatura ha señalado que la condicionalidad de *preadhesión* (*ex ante*) fue muy eficaz, particularmente en lo referente al acervo, habiendo impulsado con éxito la alineación de los países poscomunistas con la legislación de la Unión Europea³. También la condicionalidad democrática tuvo un efecto relevante, a pesar de que en este ámbito la Unión carecía de una legislación específica que desarrollase sus principios fundamentales y pudiese guiar las reformas internas⁴. Se ha señalado también que esta condicionalidad dependió en gran medida de las circunstancias iniciales del Estado candidato; en los casos de Hungría y Polonia, así como en la República Checa, el efecto de la condicionalidad democrática fue más reducido, pues el proceso de consolidación democrática ya estaba en marcha y «probablemente habría continuado por ese camino incluso en ausencia de la condicionalidad de la UE»⁵.

Siendo la perspectiva de la adhesión el incentivo principal de los candidatos y excluyéndose, salvo en los casos de Rumanía y Bulgaria, mecanismo

¹ Gateva (2018): 1.

² Schimmelfennig y Sedelmeier (2004): 669.

³ Sedelmeier (2008): 806; Epstein y Sedelmeier (2008), y Börzel y Schimmelfennig (2017).

⁴ *Ibid.*: 281.

⁵ Schimmelfennig y Sedelmeier (2004): 677. Traducción propia, al igual que las que siguen.

alguno de condicionalidad tras la adhesión (*ex post*)⁶, podía temerse que la influencia de la Unión decreciese en los Estados de Europa Central y Oriental una vez que estos se convirtiesen en miembros de pleno derecho. Los procesos internos de europeización podrían debilitarse una vez que los elementos más fuertes de la condicionalidad desapareciesen⁷.

En lo que respecta al acervo, la Unión afrontaba el reto mejor equipada pues contaba con instrumentos adecuados para supervisar y sancionar los posibles incumplimientos. Además, los peores presagios no se materializaron pues los datos sobre infracciones mostraron que el nivel de cumplimiento de la legislación europea en los nuevos Estados fue inesperadamente bueno⁸.

Más allá del acervo, cabía temer por la capacidad de la Unión para ejercer su influencia en los nuevos Estados miembros en lo relativo a los principios de la democracia liberal y los derechos fundamentales. Aquí, en cambio, como se verá, la Unión ha carecido durante décadas de instrumentos adecuados para ejercer su influencia y responder a una eventual vulneración de estos principios por parte de los Estados miembros. Es posible este sea aún el caso en nuestros días.

A pesar de los avances logrados por los Estados de Europa Central y Oriental en términos de democracia y buen gobierno desde los noventa, la brecha existente entre los antiguos y los nuevos Estados miembros no ha desaparecido⁹. Diez años tras la quinta ampliación algunos estudios concluían que los efectos económicos habían tenido mayor alcance que los políticos y señalaban que todos los nuevos Estados miembros habían sufrido problemas serios con la consolidación democrática¹⁰. Pero ha sido quizás en los últimos años cuando, en mayor medida, los retrocesos democráticos en algunos Estados de Europa Central y Oriental «han arrojado sombras sobre el poder transformador de la Unión»¹¹. Como se ha señalado, la Comisión Europea (en adelante, Comisión) «ha encontrado cada vez más difícil afirmar su influencia en el entorno posterior a la adhesión y lucha por desarrollar instrumentos que

⁶ En los casos de Rumanía y Bulgaria se estableció un mecanismo de cooperación y verificación con el fin de monitorear su progreso tras la adhesión respecto al poder judicial y la lucha contra la corrupción. Eli Gateva (2013) ha explicado que la condicionalidad se deteriora tras la adhesión, pues a la ausencia de recompensas para avanzar en el proceso se une la ausencia de mecanismos «con dientes» para sancionar el incumplimiento de las condiciones, produciendo una estructura de incentivos muy débil.

⁷ Papadimitriou *et al.* (2017): 11; Gateva (2013).

⁸ Sedelmeier (2008).

⁹ Borzél y Schimmelfennig (2017).

¹⁰ Véase el monográfico coordinado por Epstein y Jacoby (2014): 12.

¹¹ Borzél y Schimmelfennig (2017): 278 y Papadimitriou *et al.* (2017): 1.

eviten más retrocesos de la democracia liberal en los Estados miembros de Europa Central y Oriental»¹².

Este artículo examinará, en primer lugar, el proceso de creación de nuevos procedimientos para salvaguardar los valores de la Unión: la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales. Se atenderá al contexto y a los documentos de las negociaciones en el marco de las cuales se establecieron, con el fin de valorar en qué medida su inclusión respondió a la necesidad de cubrir el vacío que dejaba el fin de la condicionalidad democrática tras la adhesión de los Estados de Europa Central y Oriental. La primera pregunta planteada es pues la siguiente: ¿En qué medida respondió el desarrollo de los nuevos procedimientos para salvaguardar los valores de la Unión a la inminencia de la quinta ampliación?

En segundo lugar, se abordarán los dos primeros y únicos casos en los que las instituciones europeas han hecho uso de los nuevos procedimientos, poniendo a prueba su eficacia. Desde la llegada al poder del partido Fidesz en Hungría en el año 2011, y del Partido Ley y Justicia (PiS, por sus siglas en polaco) en Polonia en 2015, estos Gobiernos han promovido medidas que han reforzado el poder ejecutivo y erosionado el principio de división de poderes. Se considerará, mediante un análisis de fuentes primarias, la respuesta de las instituciones a las sucesivas vulneraciones del Estado de derecho por parte de dichos Gobiernos. La segunda pregunta planteada es pues la siguiente: ¿Qué valoración merece la eficacia de los nuevos procedimientos, concebidos para salvaguardar los valores de la Unión, tras su puesta a prueba en Hungría y Polonia?

II. EL DESARROLLO DE PROCEDIMIENTOS PARA SALVAGUARDAR LA DEMOCRACIA, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHO EN EL CONTEXTO DE LA QUINTA AMPLIACIÓN

A pesar de que en sus primeras décadas la integración europea se centrase en la economía y sus principios no se recogiesen de modo explícito en los Tratados, estos han formado parte desde su origen de la identidad del proceso. La existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales ha constituido siempre, de hecho, un requisito indispensable para la adhesión. La larga ausencia de España es una buena muestra de ello.

Cuando tras la caída del Muro de Berlín se fortaleció la dimensión política de la integración, el preámbulo del Tratado de Maastricht proclamó su

¹² *Ibid.*: 11.

adhesión a estos principios. Más tarde, con la reforma de Ámsterdam, y ya con la vista puesta en el horizonte de la quinta ampliación, harían al fin su aparición en el articulado del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), cuyo artículo 2 dice así¹³: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías».

Estos valores tienen que ver con la propia naturaleza de la Unión Europea. Expresan la autocomprensión de Europa como una unión de democracias liberales¹⁴ y sitúan a la persona en el centro de la construcción europea.

Los valores del artículo 2 son también los que deben respetar los candidatos a la adhesión, tal y como quedó formalizado en 1993 en el Consejo Europeo de Copenhague, que requería que los Estados estuviesen dotados de instituciones que garantizaran la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y la protección y el respeto de las minorías. Como se ha señalado, antes y durante las negociaciones de adhesión la condicionalidad tuvo un impacto positivo en la consolidación de las nuevas democracias de Europa Central y Oriental y permitió a la Unión ejercer una influencia sin precedentes en la reestructuración de sus instituciones.

Sin embargo, una vez que se formaliza la adhesión, con la mencionada excepción de Rumanía y Bulgaria, los Estados miembros dejan de estar sometidos a un procedimiento regular de control en lo que respecta a estos valores. Es lo que en ocasiones se ha denominado *la paradoja de Copenhague*¹⁵, en virtud de la cual el cumplimiento de los valores en los que se basa la Unión está sujeto a un control regular solo hasta el momento en que se produce la adhesión. Durante muchos años las instituciones carecieron de mecanismo alguno que permitiese reaccionar si un Estado miembro vulneraba grave y persistentemente los valores de la Unión, o en caso de existir un riesgo claro de que tal cosa pudiese producirse. Esta ausencia solo comenzó a cubrirse con el Tratado de Ámsterdam.

1. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM

En 1996 la Unión emprendía una nueva reforma con el objetivo de realizar los cambios que posibilitasen la quinta ampliación. La inesperada

¹³ Una modificación posterior elevó los principios a la categoría de valores.

¹⁴ Von Bogdandy y Ioannidis (2014): 21.

¹⁵ Discurso de Vivien Reding (2013b), comisaria de Justicia.

desintegración de la Unión Soviética había producido un vuelco histórico, un verdadero cambio sistémico en los países de Europa Central y Oriental¹⁶. Precisamente Hungría y Polonia fueron los pioneros en el camino hacia la Unión. A ellos se aplicaría desde 1989 el programa de ayuda a la reconstrucción económica PHARE, al que se irían sumando los demás. En 1991 las Comunidades firmaban los primeros acuerdos de asociación con ambos países, que para entonces ya habían ingresado en el Consejo de Europa, así como con Checoslovaquia. En 1994, Hungría y Polonia fueron también los primeros en presentar formalmente sus candidaturas.

Debido a su dimensión, la quinta ampliación requería una reforma previa que abordase cuestiones como el sistema de voto en el Consejo o la composición de la Comisión. La imposibilidad de llegar a un acuerdo y su aplazamiento a una posterior reforma explican que las negociaciones se cerrasen con sabor amargo. Sin embargo, en Ámsterdam se acordaron cambios importantes, en particular los relacionados con los derechos fundamentales. Entre ellos hacía su aparición el nuevo procedimiento sancionador.

El Grupo de Reflexión presidido por Carlos Westendorp que preparó la Conferencia Intergubernamental de 1995 había propuesto la introducción de un procedimiento que pudiese llevar al Estado que incurriese en violación grave y reiterada de los derechos humanos o de los principios democráticos «hasta la suspensión de los derechos inherentes a su condición de miembro»¹⁷. El informe precisaba que, si bien la opinión mayoritaria estaba en favor su inclusión, algunos discrepaban señalando que los Gobiernos ya protegían estos derechos de forma adecuada. Entre los Estados que apoyaron expresamente su inclusión en sus contribuciones escritas estaban España e Italia, que habían de ejercer esos meses la Presidencia del Consejo, así como Bélgica y Austria¹⁸.

Del informe se desprende que el mecanismo sancionador estuvo relacionado desde su origen con la perspectiva de la ampliación. La referencia al mecanismo viene precedida de las siguientes palabras: «Es opinión generalizada en el seno del Grupo que, en la situación actual del proceso de integración europea, sobre todo ante la perspectiva de la ampliación, es urgente asegurar el pleno respeto de los Derechos Fundamentales, tanto en las relaciones de la Unión y los Estados miembros como entre estos y los individuos»¹⁹.

¹⁶ Balázs (2009): 315.

¹⁷ Consejo de la Unión Europea (1995): 42.

¹⁸ El documento del Gobierno español mencionaba incluso la posibilidad de contemplar una expulsión (Ministerio de Asuntos Exteriores, : 86). Sobre la posición de estos cuatro Estados véase Sadurski (2010: 7).

¹⁹ Consejo de la Unión Europea (1995): 42.

Como ha señalado Wojciech Sadurski, en la mente de los negociadores la vulneración de los valores europeos debió convertirse en una perspectiva probable en unos Estados cuyo pasado estaba «empañado por violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y estructuras notablemente antidemocráticas, y cuyo reciente entusiasmo por los derechos humanos y las prácticas democráticas podría haberse visto con cierto grado de desconfianza»²⁰.

De hecho, en las propuestas de Austria e Italia la nueva disposición se insertaba inmediatamente tras la relativa a las condiciones de adhesión. La lectura de los documentos preparatorios deja fuera de duda la relación entre el nuevo procedimiento y la quinta ampliación.

En lo que respecta a la sanción, en las negociaciones llegó a mencionarse la posibilidad de una expulsión, cosa que la mayoría descartó «por innecesaria, si la suspensión de los derechos surte los efectos deseados, o por los riesgos que supondría poner en cuestión la irreversibilidad de la pertenencia a la Unión», una consideración razonable antes de la retirada británica.

Finalmente, la conferencia formalizó un mecanismo de dos fases: la primera permitiría la constatación de la violación y la segunda la adopción de sanciones. En la actualidad está recogido en el artículo 7.2. del TUE que dice así:

2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.
3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo [...].

Con vistas a considerar su aplicación en los casos de Hungría y Polonia conviene destacar tres elementos. En primer lugar, en las negociaciones se reiteró que el mecanismo fue concebido para circunstancias extremas²¹. No pretende resolver casos individuales de violación de los derechos fundamentales, para los

²⁰ Sadurski (2010): 2. Este autor ha destacado la relación entre la perspectiva de la ampliación y el mecanismo sancionador.

²¹ Langrish (1998): 15.

que existen procedimientos jurisdiccionales internos e internacionales, sino afrontar un problema sistemático, una violación grave y persistente de los valores comunes. Su objetivo era responder «a toda una actitud de los órganos de un Estado miembro envueltos en una involución democrática»²².

En segundo lugar, el mecanismo no se limita al ámbito de aplicación del derecho de la Unión, sino que permite intervenir en caso de que la violación tenga lugar en uno de los ámbitos reservados a la acción autónoma de los Estados. Esto explica las reticencias que se manifestaron en las negociaciones²³, que nunca han desaparecido por completo. Para muchos esta era una cuestión meramente nacional. Solo progresivamente el respeto a los valores comunes, también en los ámbitos de competencia nacional, se ha ido consolidando como un legítimo interés de la Unión.

En tercer lugar, teniendo en cuenta dichas reticencias no es de extrañar que se acordase que la constatación de la vulneración requiere la unanimidad del Consejo Europeo, excluido el Estado afectado, lo que en la práctica hace su uso muy improbable²⁴. Una vez constatada la vulneración, el establecimiento de sanciones corresponde al Consejo por mayoría cualificada. El Tratado le otorga un amplio margen de libertad de apreciación política, dejando lugar para que una solución diplomática pueda remediar la situación. En cuanto a la sanción, se prevé la suspensión de determinados derechos incluido el voto, pero no se contempla la posibilidad de una expulsión.

2. EL PROCEDIMIENTO PREVENTIVO DEL TRATADO DE NIZA

En diciembre del año 2000, la Conferencia de Niza lograba por fin un acuerdo sobre la reforma institucional abriendo la puerta a la quinta ampliación. La reforma permitió también que se modificasen otras disposiciones del Tratado, entre las que se encontraba la relativa al procedimiento sancionador.

²² Mangas Martín (1998): 47.

²³ Sobre las reticencias de los Gobiernos véase: Consejo de la Unión Europea (1995): 22. Las reticencias en el Parlamento Europeo se expresaron contundentemente en el debate que dio lugar a su Resolución de 2004 sobre la Comunicación de la Comisión. El Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales mencionaba «el riesgo de abuso político». Más crítica fue la opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior que afirmaba que la comunicación de la Comisión no era ni «necesaria ni oportuna» (Parlamento Europeo, 2004a: 13,16).

²⁴ La constatación de la vulneración no recae en el Tribunal de Justicia, a pesar de la opinión de la Comisión Europea (Pérez González, 1998: 158).

El objetivo consistía en añadir un segundo procedimiento, esta vez de carácter preventivo, que pudiera incoarse de existir un *riesgo* de violación grave de los valores comunes. La necesidad de contar con un mecanismo de esta naturaleza se puso de manifiesto como consecuencia de los hechos ocurridos en Austria en el año 2000 cuando por vez primera se planteó seriamente la posibilidad de hacer uso del artículo 7. La ironía de que el Estado en cuestión fuese una consolidada democracia en lugar de un Estado poscomunista de la quinta ampliación no ha pasado desapercibida²⁵.

La crisis se inició cuando el partido conservador austriaco formó un Gobierno de coalición con el FPÖ, un partido que se había distinguido por sus posiciones xenófobas y extremistas. Con el fin de manifestar su repulsa, los catorce socios de Austria en la Unión impusieron medidas diplomáticas de carácter bilateral tales como la no recepción de sus embajadores o la negativa a apoyar a los candidatos propuestos por Austria en organismos internacionales. Si bien fueron los Estados, no la Unión, los que coordinadamente impusieron tales medidas, «Austria se convirtió, *de facto*, de la noche a la mañana, en un paria en la Unión Europea»²⁶.

No parecía posible, sin embargo, hacer uso del mecanismo sancionador, pues a pesar de que las declaraciones de los líderes del FPÖ y en particular de Jörg Haider hicieran temer que el Gobierno adoptase medidas contrarias a los derechos fundamentales, lo cierto es que no se había producido una violación clara y persistente de los valores de la Unión. De hecho, la firmeza de la reacción europea fue tal que algunos se han planteado si estas medidas se hubiesen adoptado en ausencia de ciertas consideraciones de política interna en algunos Estados²⁷. Mediante estas sanciones los catorce dirigían un mensaje a los candidatos, «una declaración sobre los límites de lo que es política e ideológicamente aceptable en la Unión, sobre los límites de la diversidad, en vísperas de un fuerte aumento de la diversidad»²⁸.

En julio de 2000, los catorce Estados miembros solicitaban la elaboración de un informe sobre el compromiso del Gobierno austriaco con los valores europeos y la naturaleza del FPÖ. El denominado «Informe de los tres sabios»²⁹ puso de manifiesto el compromiso del Gobierno austriaco con los valores comunes y recomendó levantar las medidas diplomáticas. Señalaba también que su mantenimiento podría resultar contraproducente y generar

²⁵ De Burca (2004): 696; Sadurski (2010): 2.

²⁶ Merlingen *et al.* (2001): 60.

²⁷ *Ibid.*: 74.

²⁸ Sadurski (2010): 18.

²⁹ Athisaari *et al.* (2000).

sentimientos nacionalistas, una consideración bien presente en la actualidad en relación los casos polaco y húngaro.

Este episodio puso de manifiesto la necesidad de reformar el artículo 7 de manera que las instituciones pudiesen actuar no solo en el supuesto de que se constataste una violación grave y persistente de los valores europeos, sino también con carácter previo, cuando existiese un riesgo claro de que tal cosa se produjese. Activar un mecanismo de alerta parecía «más coherente que esperar a que se produjeran los actos de violación»³⁰. La reforma de Niza incluyó en el artículo 7.1 el nuevo procedimiento preventivo:

A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oír al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones [...].

Con vistas al examen de los casos húngaro y polaco conviene destacar dos elementos. En primer lugar, en lo que respecta a las condiciones de aplicación, el procedimiento puede incoarse en caso de *riesgo* claro de violación grave, es decir, antes de que tal violación se materialice. Su objetivo consiste, precisamente, en evitar que se produzca. La Comisión ha señalado que el riesgo «pertenece aún al ámbito de la simple posibilidad, aunque haya que calificarlo: debe quedar “claro”, excluyendo así los riesgos de carácter demasiado hipotéticos»³¹. Este procedimiento es independiente del sancionador. Si bien parece razonable que le preceda, el Tratado no lo requiere. Pero, sobre todo, nos parece importante señalar que su objetivo era reforzar el sistema, no debilitarlo. El nuevo procedimiento no se incluyó con el fin de aplazar o sustituir el procedimiento sancionador.

En segundo lugar, en lo que atañe al procedimiento, cabe destacar el refuerzo del papel del Parlamento Europeo, que puede también iniciar el procedimiento. Se precisa a continuación la aprobación del Consejo por mayoría de cuatro quintos y del Parlamento Europeo. El umbral en el Consejo es alto, si bien no es necesario alcanzar la unanimidad que sí se exige en el procedimiento sancionador. De nuevo, el Consejo tiene libertad de apreciación a la hora de constatar el riesgo de violación; se trata, pues, de un mecanismo de

³⁰ Oreja Aguirre (2019): 5.

³¹ Comisión Europea (2003): 8.

carácter político, lo que deja lugar a una solución diplomática³². La consecuencia última consiste, tan solo, en la dirección de recomendaciones al Estado miembro.

El nuevo mecanismo preventivo entró en vigor en febrero de 2003. A finales de año, a pocos meses de culminar la ampliación, la Comisión detallaba en una comunicación las condiciones de aplicación del artículo 7. Entre los factores que explicaban su necesidad, señalaba expresamente, en primer lugar, la inminencia de la ampliación: «En el momento en que la Unión inicia una nueva etapa de su desarrollo que se caracteriza por la inminencia de una ampliación que supondrá una mayor diversidad cultural, social y política entre los Estados miembros, parece oportuno que las instituciones profundicen en su enfoque común en cuanto a la defensa de los valores de la Unión»³³.

Precisamente en ese momento, nada menos que seis años después de que el mecanismo sancionador entrase en escena con la reforma de Ámsterdam, la Comisión anunciaba su «intención de ejercer plenamente y con el máximo sentido de responsabilidad» las prerrogativas que le otorgaba el artículo 7, cuyas condiciones de aplicación solo ahora procedía a concretar. La evidente relación entre la inminente ampliación y el énfasis en el artículo 7 no debió pasar desapercibida al Parlamento Europeo, que quiso subrayar el principio de igualdad de trato de todos los Estados miembros, «sin distinción de tamaño, orientación política, contribución financiera al presupuesto de la Unión, antigüedad como Estado miembro u otras diferencias»³⁴. El artículo 7 cobraba protagonismo ante la inminente adhesión de los nuevos Estados.

3. EL PROCEDIMIENTO DE DIÁLOGO DEL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO

Transcurridos unos años desde la quinta ampliación, en un tiempo en el que se sufrían las consecuencias de la crisis económica y financiera, las instituciones europeas comenzaron a manifestar su inquietud por ciertos acontecimientos que revelaban una quiebra de sus valores y, en particular, del Estado de derecho. En 2013 la Comisión contemplaba con preocupación tres asuntos: las expulsiones colectivas de ciudadanos romanís que tuvieron lugar en Francia en el verano de 2010; el cuestionamiento de la independencia del Poder

³² El Tribunal de Justicia no podrá ejercer un control jurisdiccional sobre la constatación del riesgo a pesar de que la Comisión había solicitado de nuevo una mayor implicación del Tribunal.

³³ Comisión Europea (2003): 4.

³⁴ Parlamento Europeo (2004b): 410.

Judicial en Hungría desde finales de 2011, y el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional en Rumanía en 2012³⁵. Dos de los tres casos afectaban a Estados de la quinta ampliación.

En ninguno de ellos, sin embargo, se hizo uso del artículo 7. Desde la Comisión se señalaba que los altos umbrales requeridos hacían «casi imposible» su uso³⁶. Por ello se reclamaban mecanismos más flexibles, capaces de llenar el vacío entre «la mano suave de la persuasión política y la mano dura del artículo 7 del Tratado»³⁷.

En 2013 la Comisión daba un primer paso mediante la adopción del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE³⁸, un instrumento concebido para realizar un examen comparativo de independencia, calidad y eficiencia judicial. En 2014 daba un paso más estableciendo en una comunicación³⁹ un nuevo procedimiento denominado Marco del Estado de Derecho, con el fin de resolver situaciones en las que existiese una amenaza sistémica antes de que se diesen las condiciones para activar el artículo 7. Algo así como a un mecanismo *previo* al mecanismo *preventivo*, referido de modo específico al Estado de derecho. El proceso constaría de tres fases, una evaluación por parte de la Comisión, una recomendación que identificaría los problemas en cuestión y daría al Estado un plazo para su resolución, y un seguimiento.

Con vistas al posterior examen de los casos húngaro y polaco conviene destacar dos elementos. En primer lugar, la Comisión ofrece una aproximación conceptual al Estado de derecho, cuya categorización resulta particularmente difícil. El Estado de derecho es un principio que afecta al ejercicio de los poderes públicos pues garantiza que estos actúan dentro de los límites fijados por la ley y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes. En los ordenamientos jurídicos europeos cabe distinguir entre una acepción más formal, que pone el acento en los elementos procedimentales como la independencia judicial o la tutela judicial efectiva, frente a otra más sustantiva, vinculada a la protección de los derechos fundamentales⁴⁰. La Comisión se decanta por una acepción amplia, que incorpora elementos de carácter sustantivo, afirmando que el Estado de derecho constituye «el vehículo que garantiza el cumplimiento y el respeto de la democracia y los

³⁵ Reding (2013a): 6.

³⁶ *Ibid.*: 7.

³⁷ Barroso (2012).

³⁸ Comisión Europea (2013).

³⁹ Comisión Europea (2014).

⁴⁰ Von Bogdandy y Ioannidis (2014): 25 y Martín y Pérez de Nanclares (2019): 135.

derechos humanos»⁴¹. La Comisión incide en que no puede haber respeto de los derechos fundamentales y democracia si no hay Estado de derecho pues «los derechos fundamentales solo son eficaces si son justiciables» y la democracia solo está protegida si el poder judicial, incluidos los tribunales constitucionales, «pueden garantizar la libertad de expresión, la libertad de reunión y el respeto de las normas que regulan el proceso político y electoral»⁴².

El contenido preciso de los principios y normas en los que se concreta el Estado de derecho varía en los sistemas constitucionales de los Estados miembros. No obstante, la Comisión destaca una lista no exhaustiva que incluye la legalidad, la seguridad jurídica, la prohibición de arbitrariedad de los poderes ejecutivos, la igualdad ante la ley, así como «unos tribunales independientes e imparciales».

En segundo lugar, el Marco no es una alternativa, sino un mecanismo que complementa y precede el artículo 7, una suerte de antesala⁴³. La Comisión incidía en que su objetivo es encontrar una solución con el Estado en cuestión y prevenir la aparición de una amenaza sistémica que pudiese convertirse en «un riesgo claro de violación grave» en el sentido del artículo 7. Se activará cuando las autoridades «estén adoptando o tolerando situaciones que puedan afectar sistemática y negativamente a la integridad, estabilidad o el buen funcionamiento de las instituciones y los mecanismos de salvaguardia establecidos a nivel nacional para garantizar el Estado de derecho».

Ni que decir tiene que en la práctica no resultará sencillo distinguir la situación contemplada en el Marco —*indicio* claro de *amenaza* sistémica para el Estado de derecho— de aquella contemplada en el mecanismo preventivo —*riesgo* claro de *vulneración* del Estado de derecho—. Con razón se ha señalado que en el desarrollo de los mecanismos para salvaguardar los valores europeos se ha producido una suerte de *pragmatismo invertido* en virtud del cual «se han ido añadiendo mecanismos más propios del *soft law* a medida que se producían amenazas más claras al Estado de derecho, en lugar de aplicar los mecanismos más drásticos que ya existían»⁴⁴.

⁴¹ Sigue así la estela marcada por el Tribunal de Justicia y el Consejo de Europa, cuyo Tribunal Europeo de Derechos Humanos y cuya Comisión de Venecia han contribuido a definir este concepto.

⁴² Comisión Europea (2014): 4, 5.

⁴³ Mangas Martín (2018): 2.

⁴⁴ Blázquez (2019): 22.

III. EL AUGE DEL NACIONAL - POPULISMO EN HUNGRÍA Y POLONIA Y LA PUESTA A PRUEBA DE LOS NUEVOS PROCEDIMIENTOS

Concebidos «para amagar más que para dar»⁴⁵, los nuevos procedimientos podrían haber tenido un carácter meramente disuasorio. Sin embargo, en los últimos años los valores europeos se han visto gravemente amenazados como consecuencia del auge de los populismos y la erosión de las democracias liberales, otorgándoles una relevancia nueva.

Si bien el populismo no es un fenómeno novedoso, ha merecido especial atención en Europa en los años posteriores a la crisis económica y financiera, con cuyos efectos a menudo se asocia. No es este el lugar para profundizar sobre sus causas, que algunos atribuyen primordialmente a factores socioeconómicos relacionados con una creciente desigualdad y otros a factores culturales que tienen que ver con la inseguridad e incertidumbre propias de nuestro tiempo y con el rápido cambio de los valores sociales⁴⁶.

El populismo se caracteriza frecuentemente por la oposición entre la élite y el pueblo. Diferencia dos grupos homogéneos y antagónicos, un pueblo puro, que dice representar, y una élite corrupta a la que quiere desplazar del poder⁴⁷. Podría considerarse una ideología ligera, compatible con otra más consistente que pudiera ser tanto de derechas como de izquierdas. También se ha caracterizado el populismo como una forma de retórica con dos postulados: en primer lugar, se cuestiona la legitimidad del *establishment* (políticos electos, partidos, intelectuales, expertos, multinacionales, medios, jueces...) y, en segundo lugar, se enfatiza que la autoridad política legítima se basa en la soberanía popular y en la regla mayoritaria y se apela a la voz directa del pueblo mediante elecciones, referéndums y manifestaciones⁴⁸. Cabe mencionar que entre los representantes de ese *establishment* cuestionado suele ocupar un lugar muy especial la Unión Europea. Otros consideran que lo propio del populismo es la afirmación de que solo ellos representan a los ciudadanos, a la gente real, a la mayoría silenciosa. Se consideran los únicos representantes del pueblo y al negar la legitimidad del resto de contendientes atacan el principio de pluralidad política que caracteriza las democracias liberales⁴⁹.

El auge del populismo se ha dejado sentir con fuerza en los últimos años en los países de Europa Central y Oriental y constituye una característica

⁴⁵ Martín y Pérez de Nanclares (2019): 152.

⁴⁶ Inglehart y Norris (2016).

⁴⁷ Mudde y Kaltwasser (2017).

⁴⁸ Norris e Inglehart (2019).

⁴⁹ Müller (2017).

esencial de los partidos de extrema derecha en Hungría y Polonia. Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez han destacado tres rasgos pronunciados que caracterizan a estos partidos que denominan nacionalpopulistas⁵⁰. El primero de ellos es el nativismo, que sostiene que el Estado debería velar por el mantenimiento de la homogeneidad nacional para evitar la pérdida de valores considerados propios frente a los foráneos. El segundo es el autoritarismo, que aboga por mantener como bien supremo el orden social y enfatiza la dirección de líderes fuertes y carismáticos. El tercero es el populismo, que divide a la sociedad en pueblo y élite y constituye, en su opinión, la característica esencial de los partidos de extrema derecha en estos países.

Estos autores señalan también la particularidad de estos movimientos en Europa Central y Oriental. Consideran que constituyen un caso diferenciado, derivado de su historia reciente, tras décadas de socialismo real y singulares transiciones a la democracia. En su opinión, la idealización de determinados momentos de la historia constituye una clave mucho más relevante de su discurso que en los partidos nacionalpopulistas de Europa Occidental: «En el Oeste, los partidos de esta familia ideológica están más preocupados por la inmigración y la seguridad mientras que, si bien estas mismas inquietudes son compartidas en los casos de Hungría y Polonia, en estos dos últimos países prestan mucha más atención a cuestiones como el irredentismo, la identificación con los valores religiosos y la homogeneidad étnica»⁵¹.

Desde la llegada al poder del partido Fidesz en Hungría y de Justicia y Libertad en Polonia estos Gobiernos han promovido medidas que han reforzado el poder ejecutivo y erosionado la división de poderes. Werner Müller ha señalado que ambos casos responden al patrón distintivo de gobernación autoritaria que caracteriza a los populistas cuando alcanzan el poder. En su opinión, estos tratan de colonizar u «ocupar» las estructuras del Estado, colocando a sus leales en puestos burocráticos que no deberían ser partidistas. Müller señala que ambos Gobiernos, una vez llegados al poder, se movieron de prisa para eliminar la independencia del poder judicial. También apunta a la captación de los líderes de los medios de comunicación y la actitud dura hacia las organizaciones no gubernamentales y otros actores críticos de la sociedad civil⁵².

En esta deriva, los Gobiernos de Polonia y Hungría han puesto en jaque los valores europeos, provocando la crisis del Estado de derecho más grave que

⁵⁰ Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2019): 180.

⁵¹ *Idem.* También Péter Balázs (2009) ha señalado las razones que explican el resurgimiento en Europa Central y Oriental de sentimientos nacionalistas por largo tiempo reprimidos y su relación con la integración europea.

⁵² Müller (2017): 12.

ha atravesado nunca la Unión Europea⁵³. Al final, «el temor se ha hecho realidad»⁵⁴. El Estado de derecho ha sido efectivamente amenazado y los procedimientos desarrollados para salvaguardar los valores europeos han sido empleados por vez primera, poniéndose a prueba su eficacia.

1. LAS INSTITUCIONES EUROPEAS ANTE LA CRISIS DEL ESTADO DE DERECHO EN HUNGRÍA

Pocos meses tras el nombramiento del primer ministro, Viktor Orban, al frente de una coalición respaldada por una mayoría de dos tercios en el Parlamento, el presidente de la Comisión señalaba su inquietud por la Ley de Medios de Comunicación promovida por el nuevo Gobierno, subrayando el valor de la libertad de prensa y del pluralismo de los medios en la Unión Europea⁵⁵.

En los meses siguientes el Gobierno impulsó una reforma de la Constitución, así como una serie de leyes cardinales que despertaron las alarmas en diversos organismos internacionales. En el mes de junio, un informe de la Comisión de Venecia (órgano consultivo del Consejo de Europa) se refería al proceso de reforma constitucional censurando la ausencia de debate público y de diálogo con la oposición. Señalaba también el número de asuntos regulados en las leyes cardinales, una práctica que dificultaría su posterior reforma, al requerir una mayoría de dos tercios en lugar de una mayoría simple. El informe señalaba que las políticas culturales, religiosas, socioeconómicas o financieras no deberían regularse mediante leyes cardinales, sino dejarse al proceso político ordinario⁵⁶.

1.1. *La persuasión política y la interposición de recursos de incumplimiento*

A inicios de 2012 la Comisión manifestaba su inquietud respecto a una serie de nuevas medidas que afectaban a la independencia de instituciones y tribunales. Especial preocupación causaban tres asuntos: la independencia del banco central nacional; la independencia de la autoridad de protección de datos, y las medidas relativas al Poder Judicial, que anticipaban drásticamente la edad de jubilación de los jueces a la edad de 62 años⁵⁷.

⁵³ Kochenov (2019): 424.

⁵⁴ Pérez de Nanclares (2019): 152.

⁵⁵ Barroso (2011).

⁵⁶ Comisión de Venecia (2011): 28-29.

⁵⁷ Comisión Europea (2012).

En los meses siguientes la Comisión interpuso dos recursos de incumplimiento contra sendas medidas que, además de vulnerar el Estado de derecho, quebrantaban disposiciones concretas del ordenamiento jurídico de la Unión. En el primer caso, la reducción de la edad de jubilación vulneraba la directiva de igualdad de trato⁵⁸, constituyendo una discriminación por motivos de edad. En el segundo, al poner fin prematuramente al mandato de la autoridad de protección de datos, se vulneraba la legislación europea relativa a esta cuestión⁵⁹. En ambos asuntos, el Tribunal de Justicia respaldó a la Comisión, declarando el incumplimiento⁶⁰.

La presión pareció provocar un cambio de rumbo y una parte de las leyes cardinales fue derogada. Sin embargo, en marzo de 2013 el Parlamento húngaro adoptaba una Cuarta Enmienda a la Ley Fundamental que fue inmediatamente contestada. Un nuevo informe de la Comisión de Venecia declaraba que socavaba gravemente la posibilidad de revisión constitucional y ponía en peligro el sistema de controles y equilibrios, teniendo por efecto perpetuar las elecciones hechas por la mayoría actual. Concluía el informe que «La Cuarta Enmienda es el resultado de una visión instrumental de la Constitución como un medio político de la mayoría gubernamental»⁶¹.

La tensión entre el Gobierno húngaro y las instituciones europeas no cesó. Así lo demuestra la campaña emprendida por las autoridades húngaras en el otoño de 2016, con motivo de la consulta nacional relativa a la inmigración, a la que denominaron «Stop Bruselas». También generó una fuerte tensión política el debate promovido sobre el establecimiento de la pena de muerte.

Los motivos que han suscitado en los últimos años la preocupación de las instituciones europeas han sido muy diversos. El Parlamento Europeo ha censurado los ataques contra las organizaciones de la sociedad civil, los derechos de los solicitantes de asilo, el pluralismo de los medios de comunicación, los derechos de la población romaní⁶²... Entre los últimos acontecimientos ha destacado el «Proyecto de Ley sobre la transparencia de las organizaciones que reciben financiación extranjera» y la modificación de la «Ley sobre la Educación Superior Nacional», que ha constituido una amenaza directa para la

⁵⁸ Directiva 2000/78/CE, relativa a la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

⁵⁹ Directiva 95/46/CE relativa a la protección de datos.

⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687. Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237.

⁶¹ Comisión de Venecia (2013)

⁶² Parlamento Europeo (2017a).

Universidad Centroeuropa, un centro que ofrece titulaciones reconocidas en los Estados Unidos, y que finalmente, debido a la presión del Gobierno, se ha visto obligado a abandonar Budapest y trasladar su sede a Viena.

En 2017 la Comisión interpuso dos nuevos recursos de incumplimiento contra Hungría, el primero sobre la legislación que afecta a la Universidad Centroeuropa y el segundo sobre la legislación relativa a la financiación de las organizaciones no gubernamentales⁶³. Ambos asuntos están pendientes de resolución.

1.2. La activación del mecanismo preventivo

A lo largo de este proceso la Comisión no ha hecho uso del Marco del Estado de Derecho, a pesar de que su establecimiento fue en gran medida una respuesta a la crisis húngara. Tampoco ha activado los mecanismos preventivo y sancionador del artículo 7, lo que le ha costado duras críticas de la doctrina. Algunos han apuntado que la pertenencia de Orban al Partido Popular Europeo le ha proporcionado amparo⁶⁴, lo que podría explicar en parte las reticencias de la Comisión. Otros han señalado que, si bien Hungría ha llevado la delantera en la deriva iliberal, generando un efecto arrastre en Polonia, en comparativa, el caso polaco resulta más preocupante⁶⁵.

Finalmente, ha sido el Parlamento Europeo el que ha tomado la iniciativa. En su Resolución de septiembre de 2018⁶⁶ señalaba que, si bien las autoridades húngaras siempre habían estado dispuestas a debatir sobre la legalidad de las medidas, no habían hecho frente a la situación y señalaba toda una serie de asuntos preocupantes:

El funcionamiento del sistema constitucional y electoral; la independencia del poder judicial y de otras instituciones y los derechos de los jueces; la corrupción y los conflictos de intereses; la protección de datos y de la intimidad; la libertad de expresión; la libertad de cátedra; la libertad de religión; la libertad de asociación; el derecho a la igualdad de trato; los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos, así como la

⁶³ Tribunal de Justicia, asunto C-66/18, DO C 211, de 18.6.2018, p. 7; asunto C-78/18, DO C 211, de 18.6.2018, p. 8.

⁶⁴ Müller (2017): 9 y Pech y Scheppele (2017): 39.

⁶⁵ Pérez Bernárdez (2016): 68. Sobre las razones por las que la Comisión actuó frente a Polonia y no contra Hungría, en particular Closa (2019).

⁶⁶ Parlamento Europeo (2018).

protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías; los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados y los derechos económicos y sociales.

En vista de todo ello, el Parlamento activaba el procedimiento preventivo, solicitando al Consejo la constatación de la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores en los que se fundamenta la Unión. Una vez activado, el procedimiento quedó pendiente de una decisión del Consejo que a día de hoy aún no se ha adoptado a pesar de que, como se ha señalado, el procedimiento preventivo no requiere unanimidad. Conviene notar que a pesar de que a estas alturas difícilmente pueda ponerse en duda la existencia de una violación grave y persistente del Estado de derecho, no se ha planteado la activación del mecanismo sancionador.

2. LAS INSTITUCIONES EUROPEAS ANTE LA CRISIS DEL ESTADO DE DERECHO EN POLONIA

La deriva polaca se inició en octubre de 2015 tras la victoria electoral del partido Ley y Justicia de Jaroslaw Kaczynski. Siguiendo la estela del Gobierno húngaro, el polaco adoptó sin dilación medidas controvertidas que afectaban a la independencia del Poder Judicial y a los medios de comunicación.

En el mes de diciembre el Tribunal Constitucional dictó dos sentencias en relación con las primeras medidas adoptadas por el Gobierno, relativas a su composición, que permitían anular nombramientos judiciales de la anterior legislatura y reducían la duración de los mandatos de su presidente y vicepresidente. El Gobierno reaccionó impidiendo la ejecución de estas sentencias. Unos días después el Parlamento polaco modificaba la Ley del Tribunal Constitucional, afectando a su funcionamiento y a la independencia de sus jueces. La Comisión manifestó de inmediato su preocupación sobre esta cuestión, así como sobre la nueva legislación relativa a los medios de comunicación, que afectaba a los consejos de administración y supervisión de la radio y la televisión pública.

2.1. *El primer uso del Marco del Estado de Derecho y la activación del mecanismo preventivo*

En enero de 2016, transcurridos apenas tres meses desde la formación del Gobierno, la Comisión recurría por vez primera al Marco del Estado de

Derecho mediante el envío de una carta al Gobierno polaco. Mientras, el Tribunal Constitucional consideraba que la controvertida ley de diciembre era inconstitucional, a lo que el Gobierno reaccionaba negándose a publicar la sentencia. También la Comisión de Venecia reaccionaba aprobando un contundente dictamen que señalaba que mientras el Tribunal Constitucional no pudiese llevar a cabo su labor de manera eficiente, no solo estaría en peligro el Estado de derecho, sino también la democracia y los derechos humanos⁶⁷.

En este contexto, habiendo recibido el respaldo del Parlamento Europeo⁶⁸, la Comisión dirigía a Polonia su primera recomendación⁶⁹, en la que afirmaba la existencia de una amenaza sistémica para el Estado de derecho y recomendaba medidas que incluían la publicación y ejecución de las mencionadas sentencias del Constitucional, instando al Gobierno polaco a que tomase medidas en un plazo de tres meses.

Insatisfecha con su reacción, y habiendo aprobado el Parlamento Europeo una nueva resolución⁷⁰, la Comisión adoptaba su segunda recomendación⁷¹ relativa al Tribunal Constitucional. Además de los asuntos señalados, manifestaba su preocupación por tres nuevas leyes relativas al estatuto de los jueces, a los procedimientos disciplinarios, a la jubilación anticipada y a la organización del Tribunal. La Comisión alertaba sobre el «frenesí legislativo» que había dado lugar a la aprobación de nada menos que seis normas relativas al Tribunal Constitucional en el espacio de un año, normas cuyo efecto combinado le impediría al Tribunal desempeñar un control efectivo, e instaba a las autoridades polacas a resolver los problemas en el plazo de dos meses.

Lejos de ceder en sus pretensiones, el Gobierno mantuvo su presión sobre el Tribunal Constitucional e impulsó en 2017 un segundo asalto a la independencia del Poder Judicial. Esta vez las cuatro nuevas normas afectaban al Tribunal Supremo, al Consejo Nacional del Poder Judicial, a la Organización de los Tribunales Ordinarios y a la Escuela Nacional de la Judicatura. Diversos organismos internacionales expresaron su profunda preocupación sobre estas normas, cuya combinación tendría por efecto socavar estructuralmente la independencia del Poder Judicial polaco⁷². Especialmente contundente fue

⁶⁷ Comisión de Venecia (2016).

⁶⁸ Parlamento Europeo (2016a).

⁶⁹ Comisión Europea (2016a).

⁷⁰ Parlamento Europeo (2016b).

⁷¹ Comisión Europea (2016b).

⁷² Entre ellas, la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea (declaración abril de 2017 relativa a Polonia: <https://bit.ly/2I4WGDr>) y la Red

la Comisión de Venecia, que señaló que las nuevas normas permitirían que los poderes legislativo y ejecutivo interfiriesen «de manera severa y extensa en la Administración de justicia»⁷³. Especial preocupación causaba la disminución de la edad de jubilación de los jueces del Supremo, que podría tener por efecto que cerca del 40 % de los mismos abandonasen el Tribunal y fuesen reemplazados por nuevos jueces nombrados por recomendación del recién compuesto Consejo General del Poder Judicial, previsiblemente dominado por los nombramientos políticos de la mayoría gobernante. Varias organizaciones no gubernamentales manifestaron también su alarma y solicitaron la apertura del procedimiento del artículo 7⁷⁴.

Como consecuencia de ello, la Comisión adoptaba una tercera recomendación⁷⁵ en la que instaba a las autoridades polacas a resolver estos problemas en el plazo de un mes, insistiendo en que no adoptasen medida alguna para jubilar forzosamente a los jueces del Tribunal Supremo. El presidente Jean Claude Juncker señaló que la Unión no podía aceptar un sistema que permitiese «cesar a los jueces a voluntad». También el comisario Franz Timmermans señalaba que las leyes en cuestión «abolirían cualquier independencia judicial restante y pondrían al poder judicial bajo el control político total del Gobierno»⁷⁶. De tomarse alguna medida de ese tipo, la Comisión anunciaba que pondría en marcha inmediatamente el procedimiento preventivo del artículo 7, pero tampoco esto tuvo las consecuencias esperadas.

Tras una nueva resolución del Parlamento Europeo⁷⁷, la Comisión adoptaba su cuarta recomendación⁷⁸. Señalaba de nuevo la reducción de la edad de jubilación de los jueces del Supremo, el poder discrecional del presidente para prolongar su mandato y el nuevo procedimiento de recurso extraordinario, que preveía incluso la posibilidad de cuestionar sentencias definitivas dictadas varios años antes. Acto seguido, sin esperar la respuesta de las autoridades polacas, procedía por fin a iniciar el procedimiento preventivo del artículo

Europea de Consejos del Poder Judicial (declaraciones de 2017 relativas a Polonia: <https://www.encj.eu/articles/96>).

⁷³ Comisión de Venecia (2017).

⁷⁴ Véase la *Carta abierta* dirigida al colegio de comisarios de 16 de febrero de 2017 firmada inicialmente por Amnistía Internacional, FIDH, Human Rights Watch, Open Society European Policy Institute y Periodistas sin Fronteras. Posteriormente se adhirieron numerosas ONGs. Disponible en: <https://bit.ly/3m6YICt>

⁷⁵ Comisión Europea (2017a).

⁷⁶ Timmermans (2017).

⁷⁷ Parlamento Europeo (2017b).

⁷⁸ Comisión Europea (2017b).

779. Respondía así a las voces que le instaban a actuar y criticaban que el prolongado diálogo mantenido con las autoridades polacas, lejos de revertir la situación, les había dado tiempo «para consumir su estrategia política para poner fin al Estado de derecho»⁸⁰.

La prensa se hizo eco de la noticia señalando, no sin cierto exceso, que la Comisión había activado «el botón nuclear», pues el procedimiento iniciado no era el sancionador, sino solamente el preventivo. En virtud del mismo, la Comisión invitaba al Consejo a determinar la existencia de un riesgo claro de violación grave del Estado de derecho y a dirigir a Polonia las recomendaciones adecuadas.

La propuesta motivada de la Comisión pone de manifiesto la distancia entre la gravedad de la situación y la afirmación de la existencia de un *riesgo* claro de violación grave, en virtud del cual la Comisión iniciaba el procedimiento preventivo en lugar del sancionador. En todo caso, la propuesta de la Comisión no ha dado lugar, hasta la fecha, a la adopción de medida alguna. Para prosperar precisa una mayoría de cuatro quintos en el Consejo y la aprobación del Parlamento Europeo. En todo caso, no daría lugar más que a la dirección de recomendaciones al Estado polaco.

2.2. *La interposición de recursos de incumplimiento*

Al margen de la activación de los mecanismos específicos analizados, la Comisión ha tratado de ejercer su influencia mediante dos cauces. En primer lugar, ha planteado la vinculación del presupuesto de la Unión al respeto al Estado de derecho, proponiendo un reglamento⁸¹ en virtud del cual una deficiencia generalizada del Estado de derecho como la puesta en peligro de la independencia del poder judicial podría dar lugar a la suspensión de los pagos y de los compromisos y a la reducción de la financiación. De adoptarse esta controvertida propuesta, el procedimiento previsto permitiría a la Comisión adoptar dichas medidas a menos que el Consejo decidiese, por mayoría cualificada, rechazar la propuesta en el plazo de un mes. Esta suerte de mayoría inversa fortalecería el papel de la Comisión y permitiría superar en el Consejo las dificultades derivadas de los altos umbrales del artículo 7.

⁷⁹ Comisión Europea (2017c).

⁸⁰ Mangas Martín (2018): 3.

⁸¹ Comisión Europea (2018). Sobre las últimas iniciativas de la Comisión véase también Comisión Europea (2019).

En segundo lugar, la Comisión interpuso en 2018 un recurso de incumplimiento de especial relevancia⁸². Este cuestionaba la nueva Ley del Tribunal Supremo, que entre otras cosas, reducía la edad de jubilación de los jueces⁸³. La particular determinación de la Comisión en este asunto se ponía de manifiesto por dos razones.

En primer lugar, porque a falta de una vulneración de otras disposiciones específicas de derecho de la Unión, la Comisión basaba el asunto en una interpretación ambiciosa del artículo 19.1. del TUE, que dispone que «los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», en relación con el artículo 47 de la Carta, sobre la tutela judicial efectiva.

En segundo lugar, la Comisión actuaba con contundencia al solicitar al Tribunal de Justicia la adopción de medidas cautelares con el fin de restablecer la situación del Tribunal Supremo anterior a la fecha de la legislación en cuestión. La imposición de medidas cautelares en relación con una norma de un Estado miembro es de por sí algo muy inusual. Pero es que, además, en este caso la Comisión solicitaba que dichas medidas se adoptasen incluso antes de que Polonia hubiese presentado sus observaciones.

Un auto de la vicepresidenta del Tribunal de Justicia⁸⁴, que sería más tarde confirmado por un auto definitivo, estimaba todas las peticiones de la Comisión y disponía que Polonia debía suspender inmediatamente la aplicación de las disposiciones relativas a la edad de jubilación. La decisión del Tribunal de Justicia, que cansado de la pasividad de las autoridades polacas venía desde hace tiempo «preparando progresivamente el terreno»⁸⁵, ha sido calificada de revolucionaria⁸⁶. Mediante esta interpretación autónoma del artículo 19 el Tribunal sentaba las bases para realizar un control judicial del respeto del Estado de derecho y se instituía «en centinela de la independencia judicial de los Estados miembros»⁸⁷. Esta vez, además, el auto tuvo un efecto inmediato en Polonia, cuyas autoridades permitieron que los jueces afectados se reincorporasen al Tribunal Supremo.

⁸² Sentencia de 24 de junio de 2019 en el asunto C-619/18, Comisión/Polonia, ECLI:EU:C:2019:531.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ Auto de la vicepresidenta de 19 de octubre de 2018 en el asunto C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:852. Auto definitivo de 17 de diciembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:1021.

⁸⁵ Blázquez (2019): 44, 49.

⁸⁶ Sarmiento (2018).

⁸⁷ García-Valdecasas (2019).

Al auto siguió, en junio de 2019, la sentencia del Tribunal declarando el incumplimiento de Polonia, y en el mes de noviembre una segunda sentencia que, en virtud de la misma interpretación, declaraba contraria al ordenamiento jurídico de la Unión la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios⁸⁸.

IV. CONCLUSIONES. SOBRE LA INSUFICIENCIA DE LOS NUEVOS PROCEDIMIENTOS Y LOS LÍMITES DE LA CAPACIDAD DE INFLUENCIA DE LA UNIÓN

La quinta ampliación permitió a la Unión Europea ejercer una influencia sin precedentes en los países de Europa Central y Oriental. La condicionalidad de *preadhesión* fue muy eficaz para lograr la alineación de los países poscomunistas con la Unión Europea. Sin embargo, siendo la perspectiva de la adhesión el incentivo primordial de los candidatos, cabía temer que la influencia de la Unión decreciese tras la adhesión. Una vez que los candidatos se convirtieran en miembros de pleno derecho, las instituciones carecerían de instrumentos adecuados para ejercer su influencia en lo relativo a los principios de la democracia liberal y los derechos fundamentales.

El proceso de creación de nuevos mecanismos específicos para salvaguardar los valores de la Unión respondió en gran medida a la necesidad de cubrir el vacío que dejaba tras de sí el fin de la condicionalidad. Desde mediados de los años noventa, la Unión se fue dotando progresivamente de procedimientos con el fin de que sus instituciones pudiesen responder ante una eventual vulneración de los principios de la democracia liberal y los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro.

Así se establecieron el procedimiento sancionador, el preventivo, y más recientemente, el Marco del Estado de Derecho. Los documentos preparatorios de la Conferencia Intergubernamental de Ámsterdam ponen de manifiesto en qué medida el nuevo procedimiento, que habría de permitir sancionar violaciones graves y persistentes de los valores europeos, respondía a la perspectiva de incorporar a doce Estados de menor madurez democrática. La inminencia de la quinta ampliación latía también tras el nuevo mecanismo preventivo introducido por la reforma de Niza para responder a un riesgo claro de violación de dichos valores, a pesar de la ironía de que la primera vez que se planteó seriamente tomar medidas de esta naturaleza el Estado afectado fuese Austria, una democracia consolidada.

⁸⁸ Tribunal de Justicia, Sentencia de 5 de noviembre de 2019, Comisión contra Polonia, asunto C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

Cuando, unos meses antes de incorporarse a la Unión los Estados de Europa Central y Oriental, la Comisión procedía finalmente a detallar en una comunicación las condiciones de aplicación de los mecanismos preventivo y sancionador, dejaba fuera de duda la relación de causalidad existente entre la quinta ampliación y los nuevos procedimientos. Algunas voces en el Parlamento Europeo quisieron, con razón, recordar el principio de igualdad de los Estados miembros. También el establecimiento en 2014 del procedimiento de diálogo denominado Marco del Estado de Derecho respondió, en gran medida, a las primeras manifestaciones de la crisis húngara.

Del proceso que llevó al establecimiento de estos procedimientos cabe destacar las reticencias manifestadas ante lo que muchos consideraron una intromisión de la Unión en ámbitos reservados a la acción autónoma de los Estados. Ello contribuye a explicar los altos umbrales requeridos y el margen de apreciación política que les caracteriza. Conviene también señalar que los procedimientos sucesivamente establecidos pretendían completar y fortalecer el sistema de salvaguardia, y no debilitarlo sustituyendo el procedimiento sancionador por otros menos graves que no contemplan la imposición de sanciones.

Los nuevos procedimientos podrían haber tenido un carácter meramente disuasorio. Sin embargo, en los últimos años los valores europeos se han visto gravemente amenazados como consecuencia del auge de los populismos y la erosión de las democracias liberales, confirmando que no estaban de más. Los temores se han hecho realidad. Los Gobiernos de Hungría y Polonia han puesto en jaque los valores europeos, provocando la crisis del Estado de derecho más grave que ha atravesado nunca la Unión Europea.

Las medidas impulsadas por estos Gobiernos han afectado a la libertad de prensa, a los derechos de las minorías, a los solicitantes de asilo, a las organizaciones de la sociedad civil... y muy en particular, a la independencia del poder judicial. La particularidad de los movimientos nacionalistas en los países de Europa Central y Oriental, marcados por décadas de socialismo real y por sus recientes procesos de transición a la democracia, explican también el énfasis identitario y el marcado euroescepticismo que les caracteriza. Ello ha dificultado su relación con las instituciones europeas que, a su vez, son conscientes desde la crisis austriaca del efecto contraproducente que sus medidas pueden generar, despertando sentimientos nacionalistas.

En el caso de Hungría, la respuesta de las instituciones europeas se centró por mucho tiempo en el diálogo político y la apertura de procedimientos de infracción. La Comisión no activó el Marco del Estado de Derecho ni tampoco el mecanismo preventivo, manifestando una contención mayor que en el caso polaco. Solo en 2018 el Parlamento Europeo tomaba la decisión de

activar el mecanismo preventivo, que quedaba pendiente de una decisión del Consejo que aún no tiene visos de adoptarse.

En el caso de Polonia la Comisión reaccionó con mayor premura iniciando en el Marco del Estado de Derecho y aprobando cuatro recomendaciones que fueron sucesivamente ignoradas por parte del Gobierno polaco. En 2017 iniciaba también el mecanismo preventivo que aún duerme a la espera de una decisión del Consejo. Frente a los limitados resultados de los procedimientos creados específicamente para salvaguardar los valores europeos, llama la atención el resultado de los recursos de incumplimiento interpuestos contra Polonia en 2018 y la contundencia y ambición con las que la Comisión y el Tribunal han actuado en ese marco.

Los casos húngaro y polaco nos dejan algunas enseñanzas amargas. Los umbrales requeridos por artículo 7 son excesivos, cosa que explica en gran medida la prudencia de las instituciones al recurrir a ellos, así como su limitado efecto disuasorio en los Estados afectados. A la espera de que su improbable modificación fortalezca el edificio construido para salvaguardar los valores europeos, queda el consuelo de comprobar que la Unión dispone de algunos instrumentos capaces de producir resultados cuando las instituciones actúan con determinación para defender los valores que son la base y el fundamento del proceso de integración. La Unión Europea es mucho más que un mercado interior o un proveedor de fondos. Es un espacio político basado en unos valores compartidos, la democracia, los derechos fundamentales y el Estado de derecho, cuya sistemática vulneración no es, en ningún caso, una cuestión meramente nacional.

Por último, años después de la quinta ampliación, cabe concluir que los recientes acontecimientos arrojan una sombra de duda sobre el poder transformador de la Unión. Ponen manifiesto, con especial intensidad, los límites de su capacidad de influencia después de la adhesión.

Bibliografía

- Athisaari, M., Frowein J. y Oreja, M. (2000). Informe sobre Austria. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 8, 775-814.
- Balázs, P. (2009). Nuevos retos para la teoría de la integración: efectos de las ampliaciones de la Unión Europea sobre la integración. En J. M. Beneyto, J. Maíllo y B. Becerril. *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea* (t. I, pp. 303-342). Cizur Menor: Aranzadi.
- Barroso J. M. (2011). Statement by President Barroso at the press conference following the meeting of the European Commission with the Hungarian Presidency. Speech /11/4.
- (2012). Discurso sobre el estado de la Unión. SPEECH/12/596.

- Blázquez Peinado, M.D. (2019). La UE ante las vulneraciones del Estado de derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión. *Revista General de Derecho Europeo*, 48, 14-57.
- Börzel, T. A. y Schimmelfennig, F. (2017). Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 24 (2), 278-296. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1265574>.
- De Burca, G. (2004). Beyond the charter: How enlargement has enlarged the Human Rights policy of the European Union. *Fordham International Law Journal*, 27 (2), 679-714.
- Closa, C. (2019). The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance. *Journal of European Public Policy*, 26 (5), 696-716. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1477822>.
- Epstein, R. A. y Jacoby, W. (2014). Eastern enlargement ten years in: Transcending the East-West divide? *Journal of Common Market Studies*, 52 (1), 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcms.12089>.
- Epstein, R. A y Sedelmeier, U. (2008). Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement. *Journal of European Public Policy*, 15 (6), 795-805. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501760802196465>.
- García-Valdecasas, M. J. (2019). El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia. *Revista Española de Derecho Europeo*, 72, 75-95.
- Gateva, E. (2013). Post-accession conditionality translating benchmarks into political pressure? *East European Politics*, 29 (4), 420-442. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21599165.2013.836491>.
- (2018). European Union Enlargement Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 1-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.504>.
- Inglehart R. y Norris, P. (2016). *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. Harvard Kennedy School Working Paper, RWP16-026. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2818659>.
- Kochenov, D. (2019). Elephants in the Room: The European Commission's 2019 Communication on the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, 423-438. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00126-x>.
- Langrish, S. (1998). The Treaty of Amsterdam: selected highlights. *European Law Review*, 23, 3-19.
- Mangas Martín, A. (1998). El Tratado de Ámsterdam: aspectos generales del pilar comunitario. *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, D (29), 7-70.
- (2018). Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo grave de violación grave del Estado de derecho? *Revista General del Derecho Europeo*, 44, 1-12.
- Martín de la Guardia, R. y Pérez Sánchez, G. (2019). Democracia sin liberalismo: el nacional-populismo en Hungría y Polonia (1990-2018). En A. Soto Carmona. *La democracia herida. La tormenta perfecta*. Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv10sm8g8.8>.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 121-159. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24401>.

- Merlingen, M., Mudde, C. y Sedelmeier, U. (2001). The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria. *Journal of Common Market Studies*, 39, 59-77. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00276>.
- Mudde, C. y C. Kaltwasser (2017). *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acrade/9780190234874.001.0001>.
- Müller, J. W. (2017). El auge ¿imparable? Del populismo. La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos. Madrid: BBVA.
- Norris, P. y Inglehart, R. (2019). Cultural Backlash. In *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108595841>.
- Oreja Aguirre, M. (2019). Europa como comunidad de valores. Madrid: CEU Ediciones.
- Papadimitriou, D., Baltag D. y Surubaru, N.C. (2017). Assessing the performance of the European Union in Central and Eastern Europe and in its neighbourhood. *East European Politics*, 33 (1), 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21599165.2017.1279608>.
- Pech, L. y Scheppele, K. L. (2017). Illiberalism within: Rule of Law backsliding within the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 3-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>.
- Pérez Bernárdez, C. (2016). La Unión Europea frente a la erosión del Estado de derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco. *Revista General de Derecho Europeo*, 40, 48-95.
- Pérez González, M. (1998). La Unión Europea y sus principios básicos. En M. Oreja Aguirre, F. Fonseca Morillo, *El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y Comentarios* (pp. 149-200). Madrid: Mc Graw Hill.
- Reding, V. (2013a). The EU and the Rule of Law. What next? Centre for European Policy Studies, Bruselas. Speech/13/677.
- (2013b). Safeguarding the rule of law and solving the “Copenhagen dilemma”: Towards a new EU-mechanism. Consejo de Asuntos Generales, Luxemburgo. Speech /13/348.
- Sadurski, W. (2010). Adding bite to a bark? A story of Article 7, the EU enlargement, and Jörg Haider. The University of Sidney. *Legal Studies Research Paper*, 10 (1), 1-36.
- Sarmiento, D. (2018). Interim revolutions. *Verfassungsblog* [blog], 22-10-2018. Disponible en: <https://verfassungsblog.de/interim-revolutions/>.
- Sedelmeier, U. (2008). After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe. *Journal of European Public Policy*, 15 (6), 806-825. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501760802196549>.
- Schimmelfennig, F. y Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 661-679. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1350176042000248089>.
- Timmermans, F. (2017). Opening remarks: College readout on grave concerns about the clear risks for independence of the judiciary in Poland. Comunicado de prensa de la Comisión Europea, Bruselas, 19 de julio.

Von Bogdandy, A. y Ioannidis, M. (2014). La deficiencia sistémica en el Estado de derecho: qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 19-64.

Fuentes primarias

- Comisión de Venecia (2011). European Commission for Democracy Through Law. Opinion on the new Constitution of Hungary. Estrasburgo, 20 de junio de 2011. Dictamen 621/2011. CDL-AD (2011) 016.
- Comisión de Venecia (2013). European Commission for Democracy Through Law. Opinion on the Fourth Amendement to the Fundamental Law. Estrasburgo, 17 de junio de 2013. Dictamen CDL-AD (2013) 012.
- Comisión de Venecia (2016). European Commission for Democracy Through Law. Opinion on Amendments to the Act of 25th of June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland. Venecia, 11 de marzo de 2016. Dictamen CDL-AD (2013)001.
- Comisión de Venecia (2017). European Commission for Democracy Through Law. Opinion on the Draft Act Amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the Draft Act Amending the Act on the Supreme Court, and on the Act on the organisation of Ordinary Courts. Estrasburgo, 11 de diciembre de 2017. Dictamen CDL-AD (2017) 031.
- Comisión Europea (2003). Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del TUE, de 15 de octubre de 2003. COM (2003) 0606 final.
- Comisión Europea (2012). Statement of the European Commission on the situation in Hungary, de 11 de enero de 2012, MEMO/12/9.
- Comisión Europea (2013). Comunicado de Prensa de 27 de marzo de 2013. COM (2013) 016.
- Comisión Europea (2014). Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho, de 11 de marzo de 2014. COM (2014) 158 final.
- Comisión Europea (2016a). Recomendación (UE) 2016/1374, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de derecho en Polonia. DO L 217 de 12-08-2016.
- Comisión Europea (2016b). Recomendación (UE) 2017/146, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374. DO L 22 de 27-1-2017.
- Comisión Europea (2017a). Recomendación (UE) 2017/1520, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y 2017/146. DO L 228 de 2-9-2017.
- Comisión Europea (2017b). Recomendación (UE) 2018/103, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia que complementa a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y 2017/1520. DO L 17 de 23-1-2018.
- Comisión Europea (2017c). Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de derecho por parte de la República de Polonia, de 20 de diciembre de 2017. COM (2017) 835 final.

- Comisión Europea (2018). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de derecho en los Estados miembros, de 2 de mayo de 2018. COM (2018) 324 final.
- Comisión Europea (2019). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Reforzar en mayor medida el Estado de derecho en la Unión. Bruselas, de 3 de abril de 2019. COM (2019) 163 final.
- Consejo de la Unión Europea (1995). Secretaría General, Informe del Grupo de Reflexión, Conferencia Intergubernamental de 1996, Bruselas, diciembre.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (1995). Conferencia intergubernamental de 1996: bases para una reflexión, Madrid.
- Parlamento Europeo (2004a). Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, de 1 de abril de 2004. A5-0227/2004.
- Parlamento Europeo (2004b). Resolución sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, de 20 de abril de 2004, DO C 104E.
- Parlamento Europeo (2016a). Resolución sobre la situación en Polonia, de 13 de abril de 2016. P8_TA (2016) 0123.
- Parlamento Europeo (2016b). Resolución sobre los últimos acontecimientos en Polonia y su incidencia sobre los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de 14 de septiembre de 2016. P8_TA (2016) 0344.
- Parlamento Europeo (2017a). Resolución sobre la situación en Hungría, de 17 de mayo de 2017. P8_TA (2017)0216.
- Parlamento Europeo (2017b). Resolución sobre la situación del Estado de derecho y la democracia en Polonia, de 15 de noviembre de 2017. P8_TA (2017) 0442.
- Parlamento Europeo (2018). Resolución sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión, de 12 de septiembre de 2018. P8_TA (2018) 0340.

LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DE LA HISTORIA: UN BALANCE SETENTA AÑOS DESPUÉS (1950-2020)

The European Union in the light of History: A stocktaking
seventy years later (1950-2020)

GUILLERMO Á. PÉREZ SÁNCHEZ¹

Universidad de Valladolid

guiller@fyl.uva.es

Cómo citar/Citation

Pérez Sánchez, G. Á. (2020).

La Unión Europea a la luz de la historia: un balance
setenta años después (1950-2020).

Historia y Política, 44, 145-170.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.06>

(Recepción: 04/11/2019; evaluación: 06/03/2020; aceptación: 12/04/2020; publicación: 27/11/2020)

Resumen

Setenta años después de la «Declaración» de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950 que ponía en marcha de forma fehaciente el proceso de integración europea, parece un momento muy adecuado para presentar un balance del mismo a la luz de la historia. Así las cosas, por lo que se refiere a dicho proceso, fundamentado en la paz entre los europeos, el bienestar socioeconómico de los pueblos y el buen gobierno democrático, después del *brexít* ya no se puede seguir manteniendo su carácter de *irreversible*. Al mismo tiempo, tanto desde ciertos sectores de la academia como desde la política y los medios de comunicación, los euroescépticos, por no mencionar a los más claramente antieuropeístas, y en relación con la incertidumbre en la que

¹ El autor es investigador principal (IP) del proyecto de Investigación «Europeísmo y redes transatlánticas en los siglos xx y xxi», PGC2018-095884-B-C22 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades/UE-FEDER).

parece estar la Unión Europea, han comenzado a plantear sus dudas sobre la propia vigencia del proyecto de integración. Ante dichos planteamientos, y en función del balance positivo que, según el sentir todavía mayoritario se puede presentar setenta años después, se sostiene, parafraseando a los ilustrados, que si la Unión Europea no existiera habría que inventarla.

Palabras clave

Unión Europea; Declaración de Rober Schuman; integración europea; paz; bienestar; democracia; *brexit*; irreversible; euroescéptico; antieuropeísta; balance positivo.

Abstract

Seventy years after Robert Schuman's «Declaration» of 9 May 1950, which set the process of European integration in motion in a reliable way, it seems a very appropriate moment to present an assessment of the process in the light of history. At the same time, from certain sectors of academia, politics and the media, the Eurosceptics, not to mention the most clearly anti-European, and in relation to the uncertainty in which the European Union seems to be, have begun to raise doubts about the validity of the integration project itself. Faced with these questions, and depending on the positive balance that, according to the still majority feeling, can be presented seventy years later, it is argued, paraphrasing the enlightened, that if the European Union did not exist, it would have to be invented.

Keywords

European Union; Robert Schuman Declaration; European integration; peace; prosperity; democracy; Brexit; irreversible; Eurosceptic; anti-European; positive assessment.

SUMARIO

I. LIMINAR. II. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL SIGLO VEINTIUNO. III. LA UNIÓN EUROPEA ANTE SUS ENCRUCIJADAS. IV. LA UNIÓN EUROPEA Y SUS RETOS —ALGUNOS DE ELLOS— DE FUTURO. V. A MODO DE CONCLUSIÓN (SIN CERRAR).

BIBLIOGRAFÍA.

Los tuyos pueden permanecer
ociosos, pero quien me siga
siempre tendrá cosas que hacer.
JOHANN WOLFGANG VON GOETHE

I. INTRODUCCIÓN

A la luz de la historia, bien se puede afirmar que el proceso de integración europea contribuyó de manera fundamental a la necesaria pacificación de un «continente salvaje»² para desterrar los malos augurios que el final de la guerra hacía presagiar.

El hecho de que Europa se las arreglara para salir de este fango, y luego pasar a convertirse en un continente próspero y tolerante, parece poco menos que un milagro. Rememorando la proeza de la reedificación que tuvo lugar [...] resulta tentador no ver no ver más que progreso. El renacer político que aconteció en Occidente es asimismo impresionante [...]. Durante los años de posguerra nació también un nuevo deseo de cooperación internacional que no sólo llevaría prosperidad, sino paz³.

La alternativa a ese «continente salvaje» —como se apunta más abajo— la presentó Robert Schuman, aunque en un primer momento pudiera parecer que el proceso que se pretendía fuera una especie de «salto a lo

² Lowe (2016) y Zweig (2017).

³ Lowe (2016): 14.

desconocido»⁴, según Ian Kershaw «un camino incierto»⁵ que se debía transitar para recuperar el Viejo Continente, aunque a la altura de 1950 «Europa estaba renaciendo de los oscuros años de la peor guerra de la historia»⁶. Así las cosas, a punto de cumplirse setenta años de la puesta en marcha el proyecto europeísta con la «Declaración»⁷ de Schuman del 9 de mayo de 1950 y de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) al año siguiente (Tratado de París de 18 de abril de 1951), y superado ya el sexagésimo aniversario de los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 1957, dos cuestiones se plantean de inmediato: ¿está la Europa comunitaria ante sus encrucijadas, en un momento especialmente decisivo desde la etapa de su fundación? o bien, sin negar las encrucijadas ante las que se encuentra el proceso comunitario en marcha desde los años cincuenta, ¿podemos afirmar que, al comenzar la tercera década del siglo XXI, el balance sigue siendo positivo? Para contestar a ambas cuestiones debemos, en primer lugar, analizar el proyecto europeísta en perspectiva histórica por si pudiéramos concluir, parafraseando a cierto pensador del Siglo de las Luces, aquello de que «si no existiera la Unión Europea habría que inventarla»; y como resulta que ya está *inventada*, en segundo lugar debemos plantearnos su situación de presente y retos de futuro (aunque no todo el mundo piensa de la misma manera, ya que lo que resultó un buen invento después de la Segunda Guerra Mundial ya no lo sería tanto después del final de la Guerra Fría; es decir, como sostiene Roger Scruton, «deberíamos reconocer que las cosas han cambiado y que los instrumentos para tratar los problemas de hace cincuenta años no son necesariamente los adecuados para los problemas de hoy»⁸). Sin embargo, en palabras de Araceli Mangas: «Con todo hay que decir que gracias a que existe la Unión Europea, con todos sus defectos, y otras organizaciones internacionales, esta crisis económica brutal [2007-2014] no nos ha llevado a una guerra, que es la forma como se resolvían en el pasado estas situaciones.» En un artículo posterior, la propia Araceli Mangas señalaba a este respecto lo siguiente: «La Unión Europea, pese a sus problemas y defectos coyunturales, es el único horizonte concebible de convivencia y bienestar para el continente. Lo único que podemos temer hoy los europeos es el avance de los “tribalismos locales resurrectos”. Igual que en 1914 o en 1939»⁹.

⁴ Martín de la Torre (2015).

⁵ Kershaw (2019).

⁶ *Ibid.*: 21.

⁷ Becerril Atienza (2018): 41-50.

⁸ Scruton (2018): 175.

⁹ *El Norte de Castilla*, 18-5-2013, pp. 22-23; *El Mundo*, 6-1-2014, p. 17.

Así las cosas, y con todos los datos en la mano, se trata de reflexionar sobre si la Unión Europea se encuentra en una encrucijada hacia ninguna parte o si, por el contrario, con sus muchas luces y sus sombras, su proyecto unitivo —empleando un término caro a Ortega y Gasset¹⁰ que ha resaltado Gustavo Bueno, según el cual aprovechó ese momento Ortega, entre otras cosas, para invocar «el principio de la unidad europea: las guerras fratricidas que han enfrentado, durante siglos, a sus estados no deben hacer perder a los europeos la conciencia de su profunda unidad»¹¹— sigue mereciendo la pena, si el balance que se puede presentar en nuestro días sigue siendo positivo, como el presentado por Schuman hace cincuenta y siete años en su obra póstuma *Por Europa*.

En función de lo anterior, una mirada a la situación presente nos lleva a afirmar que quizá la Unión Europea esté situada no solo ante una encrucijada, sino ante varias, ante la alternativa de tomar un camino de entre —al menos— cuatro posibles. Pero sea el camino que tome, la Unión Europea tendrá que dar respuesta a una serie de situaciones comprometidas, incluso críticas, que se vislumbran como los grandes retos a resolver en este momento y en un futuro próximo.

II. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL SIGLO XXI

Al final de su vida, Robert Schuman dejó escrito en su *testamento europeoista*: «El balance sigue siendo positivo»¹². Sus palabras se correspondían fielmente con la realidad: la nueva Europa posible estaba, por fin, en marcha. Según Luis Suárez:

Sesenta años [el autor se refiere al sexagésimo aniversario de los Tratados de Roma]. Una cifra todavía muy corta dadas las dimensiones del objetivo que se persigue. Pero es evidente que los logros son muy considerables. Las guerras en Europa se han interrumpido. Mucho más: los ejércitos están restaurando su orden moral ya que se consideran a sí mismos como instrumentos humanitarios a los que se recurre como a las medicinas dolorosas para defender a las víctimas del odio¹³.

Como sabemos, después de la Gran Guerra acontecimientos generados al calor de aquel primer Harmagedón del siglo xx consolidaron las políticas

¹⁰ Ortega y Gasset (1986).

¹¹ Bueno (2019): 388.

¹² Schuman (2006): 98.

¹³ *La Razón*, 9-4-2017, p. 5.

del odio (o de odios, dado que estos pueden ser incontables: social, étnico, lingüístico, ideológico, religioso, nacional, etc.) que generaron una violencia política, y por ende social, inconmensurable (de una terribilidad inimaginable); que todavía se percibe, aun latente o plenamente activa, en nuestros días: la guerra en la antigua Yugoslavia, las prácticas populistas que encarnan en la denominada posmodernidad odios ancestrales o legislaciones de revancha que persiguen refundar la antigua *damnatio memoriae*. En este sentido debemos ser conscientes de la energía intrínsecamente perversa que potencia el odio —de la mano de manipuladores y demagogos de toda laya inductores del denominado *discurso del odio*— al generar la violencia entre individuos —factor clave en la eliminación del *otro* (recordemos que la «envidia caínita», según expresión de Unamuno, puede llevar al odio y a la aniquilación de *otro*)—, grupos sociales y poblaciones enteras. Es evidente, por tanto, que el odio como generador de violencia siempre ha estado presente, también, y esto es lo peligroso, en el mundo actual; no se trata solo de reconocerlo en el pasado histórico por más inmediato que este sea. Dado lo anterior, tarea primordial es la superación de los estados de odio generadores de violencia y exterminio de semejantes, y en dicha tarea de superación se afanaron —sin éxito en la época de entreguerras— los impulsores¹⁴ del ideal europeísta fundamentado este en tres ideas fuerza —la paz entre los europeos, el buen gobierno democrático y el bienestar socioeconómico de los pueblos— que solo después del segundo Harmagedón del siglo xx se tuvieron en cuenta para ser aplicadas. En efecto, fue a partir de ese momento cuando una nueva Europa comenzó a fraguar, en la cual, gracias a la paz entre los europeos los pueblos alcancen su más pleno desarrollo y bienestar socioeconómico de la mano del buen gobierno democrático: he aquí la esencia, como ya se ha dicho, a modo de tres grandes ideas fuerza, del ideal europeísta¹⁵. Para George Steiner la esencia de Europa estaría representada por los cafés y por las ciudades a escala humana¹⁶, lo que le diferencia y da carácter propio al Viejo Continente dentro de la globalidad. Una nueva Europa, en suma, capaz de evitar la catástrofe final tantas veces rondada:

Dejemos atrás al siglo xx que algunos historiadores, con abundancia de argumentos han calificado del más cruel de la Historia. [...] Al lado de experiencias negativas estamos obligados a recordar los esfuerzos creadores. Esos tres padres de la nueva Europa nacida de la posguerra, procedentes de un catolicismo

¹⁴ Coudenhove-Kalergi (2002).

¹⁵ Pérez Sánchez (2001): 15-55.

¹⁶ Steiner (2012): 64.

militante, propusieron llevar los valores morales al terreno de la política, borrando el odio que había separado a las naciones¹⁷.

Los tres padres a los que se refiere Luis Suárez eran Schuman, Adenauer y De Gasperi. Al reflexionar sobre el sexagésimo aniversario de los Tratados de Roma, el autor los citaba expresamente:

Un detalle importante. Lo que el tratado de Roma había conseguido suprimir era nada menos que un prolongado y adusto sendero de más de setecientos años cuyas etapas estaban marcadas por guerras cada vez más crueles, capaces de extenderse como plaga al orbe entero. Ahora bien, aunque las voces reclamatorias de una paz vinieran desde muchos y variados niveles no es posible olvidar que se convirtieron en unidad tan solo cuando Adenauer, Schuman y De Gasperi tomaron en sus manos el tema y ahondaron en su raíz profunda¹⁸.

En su proyección posterior, una vez desaparecida la generación política de Robert Schuman, esta nueva Europa siguió la impronta marcada en la «Declaración» de 9 de mayo de 1950: «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». De este modo, la Europa comunitaria se fue perfeccionando, fortaleciendo y ampliando en el tiempo. Por tanto, la nueva Europa debía ser la Europa de todos y solo alcanzaría su plenitud por la pertenencia a la misma de todas las naciones europeas vinculadas entre sí por los mismos valores. En este aspecto, y aunque la espera fue larga, el proceso de ampliación llegó finalmente al este del Viejo Continente. En efecto, cincuenta años después de los inicios del proceso de integración que forjó las Comunidades Europeas, coincidiendo con el desplome del sistema socialista de tipo soviético en la antigua Europa del Este¹⁹, el ejemplo europeísta de la generación del 50, es decir, su compromiso por la paz, la libertad, la democracia, la justicia social y los derechos humanos, impulsó de forma ardorosa y resuelta el *regreso a Europa*, a la verdadera «casa común» europea²⁰ —mediante la adhesión a la Unión Europea— de los países del Centro y Sureste del continente. Según relata Michael Zantovsky:

A las pocas semanas de las revoluciones de Europa Central y Oriental, surgió el eslogan «De vuelta a Europa», espontánea e independientemente, en

¹⁷ Suárez Fernández (2003): 338.

¹⁸ *La Razón*, 9-4-2017, p. 5.

¹⁹ Pérez Sánchez (2007): 191-217.

²⁰ Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2017).

Checoslovaquia, Hungría y Polonia. Ya en enero de 1990, [Václav] Havel habló de un «regreso a Europa» conjunto ante las dos Cámaras del Parlamento polaco. En mayo de 1991, en Aquisgrán, al recibir el Premio Carlomagno por su contribución a la idea europea, Havel habló sobre su ambición de que su país fuera miembro de pleno derecho de la UE. Hicieron falta otros 13 años para que República Checa y otros países de Europa Central y Oriental llegaran a serlo²¹.

El anterior fragmento forma parte, precisamente, del capítulo titulado «De vuelta a Europa» del libro de Michael Zantovsky sobre Václav Havel con el título de *Havel. Una vida* (Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2016). Estaba claro: sin los países de la antiguo Europa del Este el proceso de integración comunitaria en marcha estaría incompleto²².

Pero la tarea no está terminada: parafraseando a Kant «hay que seguir cultivando el huerto». En otras palabras, la tarea siempre pendiente consiste en preservar y adecuar a los tiempos el legado europeísta sin el cual la nueva Europa unida perdería el rumbo. Para evitar quedar a la deriva nada mejor, pensaba Robert Schuman, que educar desde la escuela a las nuevas generaciones de europeos: «No nos cansemos de repetirlo: la unidad de Europa no se conseguirá principalmente por instituciones europeas; solamente será posible en la medida en que evolucionen las mentes. En esto radica la importancia de la libre circulación de las ideas y de los hombres entre países europeos; los países que por principio se opongan a esto, se excluirán ellos mismos de Europa».

Siguiendo con su análisis («Europa es una comunidad espiritual y cultural», presentado por Robert Schuman en la «Mesa Redonda sobre el problema espiritual y cultural de Europa considerada en su unidad histórica y los medios para expresar esa unidad en términos contemporáneos», celebrada en Roma, en octubre de 1953, por iniciativa del Consejo de Europa) escribió, entre otras cosas, lo siguiente:

Hace falta, en primer lugar, que los europeos tomen conciencia de lo que les une. [...] La Europa dividida no ha sabido dar al mundo contemporáneo el «mensaje espiritual» que necesitaba. [...] Europa volverá a hacerse un alma en la diversidad de sus cualidades y de sus aspiraciones. La unidad de los conceptos fundamentales se concilia con la pluralidad de las tradiciones, de las convicciones y con la responsabilidad de las iniciativas personales. La Europa contemporánea deberá constituirse por esta coexistencia, que no será un simple

²¹ Zantovsky (2017: 134; 2016).

²² Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2009): 153-221.

conglomerado de naciones rivales, periódicamente hostiles, sino una comunidad de acción libremente concertada y organizada. De este modo, con el impulso del ideal europeísta —una manera de entender y de hacer Europa—, la nueva Europa posible heredada en el presente paso de un siglo a otro podrá seguir su andadura en el marco de una Unión Europea en evolución para intentar «superar lo heredado, integrándolo de manera renovada»²³.

III. LA UNIÓN EUROPEA ANTE SUS ENCRUCIJADAS

Reflexionar sobre el presente de la Unión Europea significa pensar también sobre todo lo conseguido teniendo en cuenta la situación de partida —tal como ya se comentó—, con Europa destrozada y dividida por los dos conflictos bélicos —los dos armagedones— de la primera mitad del siglo xx (habiéndose cumplido ya el centenario del comienzo del primero y en el octogésimo aniversario del comienzo del segundo). Así las cosas, se puede afirmar que el presente de Europa —y aquí bien se puede hablar de Europa: de la Europa unida en los albores del siglo xxi— o de la Unión Europea puesta ante sus encrucijadas, se nos debiera aparecer a todos los europeos de manera mucho más optimista que los momentos pasados, hace ahora de ello justamente cien años²⁴. En todo caso, una mirada a la situación presente no lleva a afirmar —como se ha adelantado más arriba— que quizá la Unión Europea esté situada ante varias encrucijadas²⁵, ante la alternativa de tomar un camino de entre —al menos— cuatro posibles.

Nos fijaremos a este respecto, en el estudio realizado por la Fundación Friedrich Ebert (vinculada a la socialdemocracia alemana) en relación con el proceso que se podría dar en el seno de la Unión Europea del momento presente en función de cuatro escenarios posibles, en cuyos extremos nos encontraríamos con una situación de crisis indefinida *a la japonesa* o, por el contrario, con la marcha hacia una especie de unión federal con el objetivo de crear los Estados Unidos de Europa. Las claves de este estudio fueron presentadas a la opinión pública española gracias a una entrevista realizada a su coordinador, Bjoern Hacker. Otro análisis, que nos servirá para confrontar los postulados del anterior, con el título *Nuevo pacto para Europa* reflexiona sobre «un futuro europeo en cinco escenarios», fue presentado en un foro

²³ Beneyto (1999): 127.

²⁴ Coudenhove-Kalergi (2002).

²⁵ López-Aranda (2017): 68-82.

organizado por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo Exterior (FRIDE)²⁶. Se trataría, en todo caso, a la altura de 2020 (más de sesenta años después de los Tratados de Roma²⁷ y setenta de la «Declaración» Schuman, como ya se ha apuntado), de seguir avanzando, siempre teniendo en cuenta las palabras de Goethe: «Los tuyos pueden permanecer ociosos, pero quien me siga siempre tendrá cosas que hacer». Pongamos, pues, sobre el tablero para su análisis los caminos posibles que dibujan las encrucijadas en las que la Unión Europea se encontraría actualmente.

El primero de estos caminos, la primera encrucijada que se vislumbra, en función de la crisis económica que se hizo presente a partir de 2007-2008, establecería un escenario para la Unión Europea *a la japonesa*, sin capacidad por parte de los responsables de las instituciones de la Unión —ni de los Gobiernos de sus países miembros más afectados— para atajarla convenientemente, limitándose a «salir del paso», lo que tendría un efecto negativo sobre la buena marcha del proceso de unión monetaria y económica actualmente en marcha, además de generar una pérdida de competitividad ante otras economías más pujantes en el momento presente, como por ejemplo la economía china, producida por una situación de «estancamiento, deflación y deuda» y que se mantendría en el tiempo. Para el equipo de analistas coordinado por Bjoern Hacker lo anterior podría definir «la fase» en la que estábamos en el momento álgido de la crisis sufrida, y que, de caer de nuevo en situación similar, a la que se podría volver (a lo que apuntan los analistas a la altura de 2019, motivo por el cual volveríamos a estar en una situación *a la japonesa*, de todos conocida), lo que no dejaría de incidir en un malestar generalizado entre la opinión pública europea hasta el punto incluso de poner en cuestión la «Europa del euro» y por ende del citado proceso de unión económica y monetaria. En relación con lo anterior, en el foro organizado por la FRIDE —ya citado— para presentar el *Nuevo pacto para Europa*, Ana Palacio, exministra de Asuntos Exteriores del Gobierno de España, resaltó que «el mercado interior europeo sigue funcionando, pero ha perdido su magia. La legitimidad que tenía entre los ciudadanos por garantizarles prosperidad hoy en día no existe», pero rechazó que hubiera sido un craso error la introducción del euro, explicando que la moneda común «se concibió en los años ochenta, en un momento histórico en el que nadie podía imaginar el mundo de hoy. [El euro] tiene sus pegas, pero es un pilar fundamental de la Unión Europea, que es el mejor proyecto de la humanidad después de la Segunda Guerra Mundial». En este mismo debate, Enrique Barón, expresidente del Parlamento Europeo,

²⁶ *XL Semanal*, 14-4-2013 y *El País* 21-2-2014.

²⁷ López-Aranda (2017): 68-82 y Khader (2017): 94-103.

«rechazó la idea de renunciar al euro, así como replantearse por entero el debate sobre Europa».

El segundo itinerario —en función del anterior, pero mucho más traumático— que se dibuja en el estudio de la Fundación Friedrich —ya citado— conduciría a una hipotética «ruptura de la Unión a la yugoslava»²⁸, que implicaría incluso un escenario no exento de violencia, o también, pero con menos dramatismo, una «ruptura a la soviética»²⁹, lo cual evidencia «la percepción de que las cosas buenas son fáciles de destruir pero no son tan fáciles de crear»³⁰ (lo anterior, en especial lo que se refiere a lo fácil que es destruir, se recrea de manera muy realista en dos novelas de reciente publicación, muy aconsejables a modo de terapia colectiva y para hacer pedagogía; nos referimos a *Europa* —ambientada en el ámbito balcánico a propósito de la guerra en la ex Yugoslavia de la década de 1990— y a *Hindenburg* —ambientada en la zona oriental de Ucrania actualmente en disputa con Rusia, en donde se ha creado una situación de «guerra silenciada o congelada»³¹). A este escenario, auténticamente dantesco para el europeísmo, se llegaría de la mano de divisiones y hostilidades propiciadas por un radicalismo populista de extrema derecha y extrema izquierda y un nacionalismo enfermizo, fraguados ambos al calor de la política europea, pero contrarios a los valores del ideal europeísta —ya citado—, y que no dudarían en dilapidar la herencia recibida después de casi setenta años de integración comunitaria de la que se benefician en la actualidad los europeos de los cuatro puntos cardinales del Viejo Continente (después de cuarenta y seis años podría expirar la vinculación del Reino Unido a la Unión Europea, motivo por el cual, para ciertos analistas el *brexit* podría ser el principio del fin de la integración europea, la quintaesencia del nacional-populismo disgregador³²), desenterrando de nuevo los viejos fantasmas de los odios ancestrales, el enfrentamiento, el conflicto o incluso la guerra entre los europeos:

El éxito del *brexit* responde al ascenso del nacional-populismo que cruza Europa desde hace una década. A finales del siglo xx era una rareza: grupúsculos que politólogos e historiadores identificaban con la radicalidad o lo estrafalario. Hoy se han convertido en movimientos mayoritarios que marcan la agenda política y el lenguaje. No solo ha sido UKIP en Reino Unido, el Frente

²⁸ Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2007).

²⁹ Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2005).

³⁰ Scruton (2018): 21.

³¹ Cerrada (2017 y 2019, respectivamente).

³² Leonard (2017a): 10-11.

Nacional francés, o Unidos Podemos, sino que surgen partidos del mismo corte y capacidad de gobernar en Austria y Holanda con el nombre de Partido de la Libertad, en Hungría de Unión Cívica Húngara [y, en especial, Por una Hungría Mejor], en Alemania los de Alternativa, en Suecia los llamados Demócratas, en Finlandia los Verdaderos, en Grecia viven entre el populismo de Syriza y el de ANEL, en Italia vemos las victorias del Movimiento Cinco Estrellas [o de La Liga Norte], y en Dinamarca, por cerrar, de los populares. [...]»³³.

En todo caso, es necesario tener presente que los partidos nacionalpopulistas no tratan de acabar con el orden establecido en el sentido de destruir el sistema democrático, sino en el de deslegitimarlo y criticar con contundencia algunos de sus elementos constitutivos con el fin de reformar en profundidad algunos de ellos. Estas formaciones compartirían tres rasgos muy pronunciados. El primero se conoce como «nativismo», que sostiene que el Estado debería velar por el mantenimiento de la homogeneidad nacional de modo que solo los miembros de la nación ostentarían los derechos plenos de ciudadanía para evitar la pérdida de valores considerados propios frente a los foráneos, pues el enemigo podría estar dentro del Estado, pero fuera de la nación. En segundo lugar, el «autoritarismo», en tanto en cuanto estos partidos abogan por mantener como bien supremo el orden social, además de estar dirigidos por líderes fuertes y carismáticos. Finalmente, comparten el «populismo», porque dividen a la sociedad en grupos antagónicos, siempre enfrentados: el pueblo y la élite corrupta. Estos partidos defenderían los «auténticos» intereses de la gente corriente frente a la acción manipuladora de las élites políticas y económicas, que son los que hasta el momento controlan el sistema en beneficio propio³⁴.

Para que lo anterior no termine por afectar al proceso comunitario en marcha, José María Beneyto —participante en el foro ya citado de la FRIDE organizado para reflexionar sobre un *Nuevo pacto para Europa*— abogó por hacer pedagogía con los valores —ya mencionados— que dan sentido a la Unión Europea, y si es verdad «que lo que se ha hecho hasta ahora ha sido fundamental», es de todo punto necesario mantenerse en la «lucha para seguir difundiendo», y en ello deberían estar comprometidos todos los europeístas.

El tercero de los caminos que se nos mostraría —formulado también en función del primero anteriormente esbozado— podría representar algo igualmente contrario a los afanes europeístas formulados por los padres de la Europa

³³ Jorge Vilches: *La Razón*, 26-6-2016, p. 34.

³⁴ Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2019): 180.

comunitaria después del final de la Segunda Guerra Mundial: se trataría de la transformación de la Unión Europea en una especie de *club privado* a la alemana (*a la alemana* se pensaba, pero dependerá de la evolución de la economía de este país en el momento presente). A este *club exclusivo* —en las antípodas del europeísmo de la generación política de 1950, con Robert Schuman a la cabeza— «pertenece Alemania y las economías más sólidas» con el objetivo de crear su propia unión fiscal y económica. De este modo —siempre según este tercer escenario— se conformaría una Unión Europea «más pequeña y estable», y fuera de ella se situarían las economías menos sólidas o de la «periferia», sin posibilidad de formar parte de la unión económica, monetaria y fiscal impulsada por aquellas. Sin embargo, la primera cuestión por resolver sería establecer de qué economías de la «periferia» hablamos: ¿nos referimos a los países del sur de Europa que han sufrido con mayor intensidad los estragos de la crisis económica, o también debemos englobar dentro de la «periferia» a las economías «enfermas» como la francesa o la italiana³⁵? De fraguar este tercer escenario al que nos venimos refiriendo no estaríamos ante otra cosa que ante las tantas veces mencionada «Europa de dos velocidades»: y que, ahora mismo, parece el escenario más plausible para, según los líderes de los países comunitarios más relevantes —Alemania, Francia³⁶ o España³⁷ (con la duda de Italia, que parecía estar abocada a situarse en los márgenes del sistema en función de antieuropeísmo militante de su gobierno nacionalpopulista³⁸, pero que parece haber variado el rumbo en función del reciente cambio de Gobierno)—, poder superar la actual situación por la que pasa la Europa comunitaria, todavía lastrada por la crisis económica que se arrastra desde 2007-2008, y que ha degenerado, según ciertos análisis, en una «división entre países acreedores y deudores [que] aún puede convertirse en un eje conductor de la política europea»³⁹, con otras palabras en una «división norte-sur en Europa», que podría poner en cuestión la propia identidad europeísta. En todo caso, y como apuntó Jordi Sevilla, exministro de Administraciones Públicas, en el foro de la FRIDE, ya mencionado, se debería observar con más sosiego la actual situación de la Unión Europea y «bajar las expectativas sobre lo que pueda efectivamente ofrecernos, y tratar de implementar lo que establecen los tratados» sin forzar de manera interesada por algunos Estados miembros el proceso de integración en marcha en ninguna de sus variables.

³⁵ Forti (2019).

³⁶ Demesmay (2017): 38-44 y Gutiérrez-Peris (2019): 76-85.

³⁷ Leonard (2017b): 16-22.

³⁸ Forti (2019): 64.

³⁹ Hopkin (2019): 44.

El cuarto —y último, por cerrar el proceso que no dejaría de presentar nuevas derivadas— de los escenarios posibles marcaría el camino hacia una especie de unión federal, es decir, los Estados Unidos de Europa. Estaríamos ante una opción ya conocida, planteada a mediados del siglo XIX por personalidades de convicciones europeístas como Victor Hugo. Un escenario que, según se afirma en el estudio ya citado de la Fundación Friedrich Ebert, es considerado por los expertos como el «escenario más difícil, pero el más deseable». En lo de la dificultad no se equivocan dichos expertos, teniendo en cuenta el carácter todavía más utópico que posible de tal objetivo de lograr a corto o medio plazo los Estados Unidos de Europa, algo que parece no estaría en la agenda de las naciones europeas, en especial de aquellas con un gran peso en el proceso de integración, como es el caso, por ejemplo, de Francia, por más que el mencionado objetivo —más utópico que posible, reiteramos— cuente con la simpatía de ciertos sectores de europeístas, como se demostró en el foro de FRIDE cuando, a una pregunta formulada en ese sentido por María J. Rodríguez, exministra de Trabajo de Portugal, la mayor parte del auditorio «apoyó la opción más complicada y ambiciosa: crear los Estados Unidos de Europa».

Esbozadas las encrucijadas posibles a las que se enfrentaría la Unión Europea en nuestros días, deberíamos descartar por indeseable la primera de ellas, que llevaría a una situación de callejón sin salida —*a la japonesa*, decíamos— de crisis económica permanente; igualmente rechazaríamos por destructivo el segundo de los escenarios presentados, ya se tratara de un final *a la yugoslava* o *a la soviética* (reconociendo, no obstante, que el *brexit* ha puesto en cuestión el postulado según el cual el proceso de integración en marcha sería *irreversible*, aunque no se ha producido el efecto contagio anunciado por algunos analistas, para otros: «Todo lo que era sólido ya se estaba disolviendo en el aire. La Europa que imaginábamos firme y bien armada y hasta aburrida en la somnolencia de la prosperidad y del bienestar resultaba tan fácil de desmoronar como un castillo de arena»⁴⁰); así mismo, descartaríamos por insolidario el tercero de los caminos abiertos, rechazando su conversión en un *club exclusivo*, imaginado solo para *países privilegiados* (aunque, como ya se ha dicho, la *Europa a dos velocidades* se presente hoy en día como una alternativa real). De este modo nos quedaría la cuarta encrucijada posible, pero señalando que, más allá de la apuesta federal, lo deseable sería, desde nuestro punto de vista, profundizar, sin prisa pero sin pausa, en la unión económica y monetaria actualmente en marcha.

⁴⁰ Muñoz Molina (2016): 187.

IV. LA UNIÓN EUROPEA Y SUS RETOS —ALGUNOS DE ELLOS— DE FUTURO

Reflexionar sobre el futuro de la Unión Europea significa pensar sobre sus retos⁴¹ ya prácticamente cumplidas las dos primeras décadas del siglo XXI. Como ya se ha dicho más arriba, la Unión Europea está obligada a dar respuesta, al menos —por no agotar el catálogo—, a cinco situaciones comprometidas, incluso críticas, que se vislumbran como los grandes retos que resolver en este momento y en un futuro próximo. Se trata, en primer lugar, de encarar el euroescepticismo que no deja de hacer mella en el ideal europeísta⁴², con fe renovada en el proyecto de integración europea. En este sentido, no está de más recordar lo que a este respecto planteaba un artículo titulado «De los euroconvencidos a los antieuropeos», y que extractamos a continuación:

Hasta ahora, el euroescepticismo se había desarrollado en los márgenes del sistema, tanto en los extremos ideológicos como entre partidos que no ocupaban posiciones de gobierno [a ello se refería ya años atrás Araceli Mangas en un artículo titulado «La resistible ascensión de la anti-Europa»⁴³]. Por eso no es sorprendente que las familias consideradas euroescépticas hayan sido la Derecha Radical Populista, la Izquierda Radical, los Partidos Agrarios y los Partidos Protestantes; mientras que las principales familias —socialistas, liberales, cristianodemócratas— convergieron en posiciones pro-integración. [...]. Por tanto, aunque podemos afirmar que la nueva ola de euroescepticismo ha permeado en todos los estados-miembro por el declive electoral de los euroconvencidos, el euroescepticismo muestra diferentes caras. Mientas que en el Norte son los partidos antieuropeos (Derecha Radical Populista) los que obtienen ganancias electorales, en el Sur son particularmente exitosos los alter-europeístas (Izquierda Radical). Con el actual equilibrio de poder dentro de las instituciones europeas, ¿qué futuro le espera a la Unión Europea?⁴⁴

El futuro inmediato se acabó de perfilar al cerrarse el 26 de mayo de 2019 el escrutinio de las elecciones al Parlamento Europeo. Lo más significativo del resultado no fue la pérdida de peso de las dos grandes fuerzas tradicionales —los populares y los socialistas—, sino la consolidación de los grupos

⁴¹ Fernández Navarrete (2018): 324-370.

⁴² Soto Carmona (2019).

⁴³ *El Mundo*, 06-5-2014.

⁴⁴ C. Plaza-Colodro: *El Norte de Castilla*, 28-4-2017 y Rodríguez-Aguilera (2012).

contrarios al proceso comunitario, desde los euroescépticos a los abiertamente antieuropeos, tanto a la derecha como a la izquierda del espectro político (entre ellos los europarlamentarios británicos, obligado el Reino Unido por imperativo legal a participar en los comicios al no haberse consumado todavía el *brexít*), si bien dichos grupos subieron en número de escaños no lo hicieron de manera suficiente para crear una minoría de bloqueo que pudiera paralizar la acción parlamentaria.

En segundo lugar, se debe abordar la situación económica con resolución —sin olvidar el euro⁴⁵ de cara a su consolidación en el mercado internacional junto al dólar— para devolver a la ciudadanía de la Unión Europea la confianza en el mantenimiento del bienestar socioeconómico ahora mismo todavía puesto en entredicho ante los embates de la crisis de la economía a partir de 2007-2008. Así lo resaltan ciertos análisis: por ejemplo, el que presentan Salvador Forner y Heidy-Cristina Senante:

Hasta no hace mucho ha sido usual un relato complaciente —en mayor o menor grado— sobre la unificación monetaria en el que han confluído diversas narrativas —institucionales, políticas y académicas— sobre la integración europea. Dichas narrativas se han fundamentado en la aceptación de una supuesta lógica interna del desarrollo de la integración económica, que habría desembocado en una Unión Monetaria, y en las ventajas de diverso tipo —fundamentalmente económicas, pero también identitarias, de fortalecimiento internacional frente a otras áreas e incluso de acercamiento y concordia de dos eternos rivales, Francia y Alemania— asociadas a la moneda única. La reciente crisis ha servido para relativizar ese enfoque y ha potenciado un relato alternativo que cuestiona dichos fundamentos y contempla la moneda única como un factor de desigualdad entre los países de la Eurozona e, incluso, de desintegración de la Unión Europea⁴⁶.

Aun así, nos encontramos en el momento presente con aportaciones claramente positivas en relación al euro y, por tanto, al proceso de unión económica y monetaria, según las cuales: «Experimento fallido» y «error» son definiciones habituales del euro por parte de economistas y políticos de fuera y dentro de la UE. El apoyo de los ciudadanos de la zona euro, sin embargo, sigue siendo alto 15 años después de su introducción. ¿Por qué? El miedo no lo explica todo⁴⁷. No obstante, más allá del proceso relativo al euro, lo

⁴⁵ Tamarit (2018)157-172).

⁴⁶ Forner y Senante (2016): 213-214 y Márkaris (2012).

⁴⁷ Otero-Iglesias (2017): 84-93.

realmente importante es perseverar en el esfuerzo de cara a preservar el bienestar de la población, algo a lo que las autoridades de la Unión Europea están obligadas, dado que ello conforma una de las ideas fuerza del europeísmo y que hace mención al *bienestar socioeconómico de los pueblos*.

En tercer lugar, se debe enfrentar el trascendental reto de la salida del Reino Unido —el *brexít*— de la Unión Europea⁴⁸. Una vez que las autoridades británicas, en función del referéndum del 23 de junio de 2016, activaron el pasado 29 de marzo de 2017 el artículo 50 del Tratado de Lisboa (que a la postre, el 31 de enero de 2020, casi tres años más tarde, y después de varias prórrogas, ha supuesto su efectiva salida, fruto de un penoso ejemplo de negociaciones de acuerdos infructuosos, lo que no ha preocupado en absoluto al nuevo primer ministro británico, Boris Johnson, que parece olvidar aquello de que «ningún país es una isla»⁴⁹):

Artículo 50. / 1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. / 2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. / 3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo. / 4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. / 5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49.

Así las cosas, el voto por el *brexít* no dejó de generar a partir del momento del escrutinio una sensación extraña entre los analistas, dado que el mismo se

⁴⁸ Ruiz Navarro Pinar (2018): 393-394.

⁴⁹ Dennison (2019): 6.

puede interpretar por algunos como un fracaso del proceso de integración⁵⁰, mientras que para otros dicha opción ofrece una posibilidad de reorientar la Unión Europea sin el lastre británico⁵¹ —en este sentido el Reino Unido era percibido como *una piedra en el zapato* del proceso comunitario—; curiosamente el desenlace de salida sería visto desde el interior del Reino Unido —al menos dentro del espectro político e intelectual más conservador— como el momento tanto tiempo esperado de cara a paliar el «descontento»⁵² que el pueblo británico habría estado padeciendo desde la incorporación de su país a las Comunidades Europeas. No obstante, los propios británicos no deberían perder de vista, además, que para el propio Reino Unido el proceso de desconexión con la Unión Europea puede ser mortal de necesidad para su propia existencia tal como lo conocemos hasta ahora, dado que, por ejemplo, en Escocia —en donde se votó mayoritariamente por la permanencia— se plantea de nuevo la posibilidad más que evidente de un nuevo referéndum para abandonar el Reino Unido, para después, ya como Estado soberano, solicitar su adhesión a la Unión Europea (sin olvidarnos de lo que a este respecto —desde el punto de vista centrífugo— se puede estar incubando en este otoño de 2019 en Gales y en Irlanda del Norte. En todo caso, según explica Jorge Dezcallar: «El primer objetivo de los europeos es conseguir que el Brexit sea una excepción y no un precedente. Ello dependerá tanto de la manera que se negocie con Reino Unido como de la articulación de un nuevo equilibrio Norte-Sur en la UE y del eje Alemania-Francia»⁵³. Por lo que respecta a España no debemos pasar por alto la nueva situación creada con respecto a Gibraltar⁵⁴, el momento, como apuntan los analistas de la cosoberanía sobre el Peñón, como primer paso hacia la resolución de un problema secular de colonialismo inadmisibles.

En cuarto lugar, el territorio de la Unión Europea debe seguir percibiéndose como un lugar de libertad y de seguridad, actuándose con eficacia contra el terrorismo⁵⁵ yihadista salafista, que en la actualidad conturba y, en muchos casos, aterroriza a los europeos, motivo por el cual lograr su derrota sin paliativos debe ser una tarea prioritaria: «De modo general [el salafismo yihadista], afirma el deber de la *yihad* para todos los musulmanes. Ese es el núcleo de su doctrina. Hay *yihadistas* locales, como en Palestina, que no pretenden imponer

⁵⁰ Mangas Martín (2016a): 427-437.

⁵¹ Fernández Navarrete (2018): 326-342.

⁵² Scruton (2018): 19.

⁵³ Dezcallar (2017): 104-114.

⁵⁴ Mangas Martín (2016b): 3-16.

⁵⁵ Balázs (2017): 26.

un califato mundial, y *yihadistas* internacionales, de los que forman parte los miembros de Al-Qaida. Estos luchan por la imposición de la religión musulmana en todo el mundo»⁵⁶.

Ahora mismo, lo anterior es especialmente evidente en países como Reino Unido, Francia, Bélgica, Alemania, sin olvidarnos, claro está, de España, motivo por el cual, como señalan los expertos, es de todo punto necesario una más eficaz relación entre las policías y los servicios de información, seguridad e inteligencia de los países europeos y sus aliados extraeuropeos. En palabras de Fernando Reinares:

En la actualidad, las fuentes genéricas de la amenaza *yihadista* en Europa Occidental son dos: por una parte, el denominado Estado Islámico (EI), por otra Al Qaeda y sus ramas o entidades afines. Hasta 2013 fue una amenaza directa o indirectamente relacionada con Al Qaeda, organización formada en 1988 y que durante unos 28 años se mantuvo como la única matriz del *yihadismo* global. Pero desde 2014 la amenaza de terrorismo *yihadista* en Europa Occidental procede asimismo de EI, constituido a partir de lo que con anterioridad fue la rama iraquí de Al Qaeda, si bien ahora se presenta como matriz alternativa y rival de la misma por la hegemonía del *yihadismo* global»⁵⁷.

Así las cosas, como señala Judy Dempsey: «Proteger los valores europeos y hacer la guerra parecen objetivos casi contradictorios. Sin embargo, ese es el reto que tiene la Unión Europea ante la realidad del terrorismo en el continente»⁵⁸.

En quinto y último lugar, por no hacer inacabable el listado que nos ocupa, la Unión Europea en su conjunto debe dar una solución coherente y de común acuerdo entre todos los Estados miembros a la crisis migratoria⁵⁹ —y por tanto, y en primer lugar, humanitaria— y que se ha agudizado desde el verano de 2015. En ese año se estima que un millón de personas llegaron sin orden ni concierto a territorio europeo, aprovechando lo laxo que actuó Turquía y el casi vacío de poder que se daba en Grecia en esos momentos, y se calcula que hasta 2017 dicha cifra se podría haber multiplicó por dos. En palabras de M. Agier: «El planeta cuenta hoy en día con sesenta y cinco millones de refugiados y de desplazados. A falta de políticas de acogida, muchos de ellos se ven obligados a vivir en campamentos, algo así como

⁵⁶ Larroque (2016): 38.

⁵⁷ Reinares (2016): 52-53.

⁵⁸ Dempsey (2016): 28-31.

⁵⁹ Balázs (2017): 26-30 y Letta (2017): 147-159.

prisiones a cielo abierto cuyos residentes se ven privados de derechos fundamentales»⁶⁰. Lo anterior, en función de los escenarios bélicos que se sufren en el Oriente Medio y Próximo —Afganistán, Irak, Siria—, sin olvidarnos el Magreb —Libia— o el Sahel —Malí y demás países de la región, considerada la frontera sur de Europa y, por tanto, zona de máxima prioridad en la política de defensa y seguridad común—, afecta de manera directa a todos los países comunitarios, y cuya tibieza en su resolución tantas críticas está generando, perpetuando una situación de sufrimiento inadmisible en migrantes y refugiados.

Ante tan difícil situación, la Unión Europea⁶¹ —como se explica en el documento de julio de 2016 de la Comisión, *La Unión Europea y la crisis de los refugiados*, en el que recuerda que durante «los dos últimos años, Europa ha experimentado el mayor desplazamiento masivo de personas desde la Segunda Guerra Mundial»— ha puesto en marcha toda una serie de medidas, yendo incluso a las causas profundas de dicha diáspora, para encarrilar el problema y resolverlo en la medida de lo posible. Así, la Unión Europea estaría proporcionando «ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo»; estaría comprometida en el «salvamento marítimo» de los desplazados por el Mediterráneo, además de «proteger las fronteras de la Unión Europea» luchando contra las «redes delictivas»; estaría también impulsando entre los Estados miembros actuaciones para «reubicar y reasentar» a los solicitantes de asilo y, en función de lo anterior, para la «devolución a sus países de origen» de los migrantes irregulares, y estaría también apoyando un «acuerdo con Turquía» de manera permanente para evitar situaciones indeseadas como las del verano de 2015. Junto a lo anterior, la Unión Europea está estudiando una reforma de las normas en materia de asilo, tal como se explicita en el mencionado informe ya citado:

Aunque la UE comenzó a desarrollar una política de asilo común en 1999, sus normas nunca se concibieron para hacer frente a la llegada de un gran número de personas en un breve espacio de tiempo. La Comisión está ahora examinando nuevas propuestas para revisar la legislación existente en consonancia con las necesidades actuales y futuras. El principio básico seguirá siendo el mismo (esto es, en función del Reglamento UE 604/2013 —también conocido como «Reglamento de Dublín III»—, aplicable a partir del 1 de enero de 2014), es decir, las personas deben solicitar asilo en el primer Estado miembro de la UE al que lleguen a no ser que tengan familiares en otro lugar, pero cuando

⁶⁰ Agier (2017): 15.

⁶¹ Pinyol-Jiménez (2019): 68-74.

un Estado miembro esté desbordado debe existir una solidaridad y un reparto equitativo de la responsabilidad dentro de la UE.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN (SIN CERRAR)

Una vez puesta la Unión Europea ante sus encrucijadas con los escenarios o caminos posibles por los que podría seguir avanzando y comprometida en la resolución de los grandes retos de presente y de futuro, se puede establecer que lo deseable sería profundizar —como ya se ha dicho más arriba—, sin prisa pero sin pausa, en la unión económica y monetaria actualmente en marcha, el gran reto en el que deberían estar comprometidos los veintisiete países miembros, ya sin el Reino Unido (pero que, más pronto que tarde, podrían alcanzar el umbral de la treintena ante las adhesiones presentadas hasta el momento en fase de negociación), lo cual, dicho sea de paso, estaría en consonancia con los afanes de los padres fundadores de la Europa comunitaria, hace ahora casi setenta años, de construir unas Comunidades garantes de la paz entre los europeos, abiertas a todos los estados de Europa, estables en los institucional, impulsoras del mejor desarrollo económico y social y comprometidas con la democracia y los derechos humanos. Sin olvidarnos de su apelación a la paz entre los europeos, según Gustavo Bueno

La unidad europea era, desde luego, un proyecto económico-político, no sólo porque se concibió como una muralla contra el comunismo, sino porque pretendió, desde muy pronto, organizar una entidad a escala continental y políticamente definida de acuerdo con unos valores cuya expresión ideológica no necesitaba siquiera expresarse con palabras, porque quedaban grabados en los propios objetos de su mercado: [...], la producción de bienes orientados a incrementar la llamada «calidad de vida» [...] y el «Estado de derecho» [...].⁶²

Una Unión Europea cuyos responsables, al modo de Robert Schuman en 1963, pudieran seguir afirmando a los europeos de su tiempo en 2020 (es decir, setenta años después de la célebre Declaración Schuman) o en 2023 (sesenta años después de la muerte del propio Schuman), por poner dos fechas redondas: «El balance sigue siendo positivo».

En este sentido, y comprometidos con dicho escenario, debemos mencionar la carta abierta, impulsada por el Instituto Universitario de

⁶² Bueno (2019): 395.

Estudios Europeos/CEU y lanzada a la opinión pública española y europea en su conjunto en el primer trimestre de 2017 para reivindicar el ideal europeísta coincidiendo con el sexagésimo aniversario de los Tratados de Roma. A finales de ese mismo año un grupo de intelectuales conservadores lanzó la *Declaración de París*, que aspiraba, fuera del ámbito europeísta de la Unión Europea, a «enfocar los problemas de verdad de Europa», firmemente comprometida con sus diversos países y «a la idea común de Europa y a la cultura occidental». Es especialmente significativo para lo que a nosotros nos importa el punto 28, que reza así:

Después de la Segunda Guerra Mundial, en la Europa Occidental surgieron vigorosas democracias. Después del colapso del Imperio soviético, las naciones centroeuropeas restauraron su vitalidad civil. Estos son algunos de los logros más valiosos de Europa. Pero se perderán si no abordamos la inmigración y el cambio demográfico en nuestras naciones. Sólo los imperios pueden ser multi-culturales; la Unión Europea lo será si no logramos consagrar una solidaridad renovada y unidad cívica como criterios para encauzar las políticas de inmigración y las estrategias para su asimilación⁶³.

En la carta abierta arriba citada, titulada *Una auténtica Unión Europea para garantizar el bienestar, la seguridad y la democracia*, se señala que «se están atacando la democracia y los valores fundamentales de la civilización europea moderna. Se cuestiona incluso la propia Unión Europea, que ha garantizado la paz, la democracia y el bienestar durante décadas», para, a continuación, exhortar a los dirigentes de la Unión a «que retomen la visión que tuvieron en su día los fundadores. Deben abrir el camino para una refundación de la UE y hacerlo sobre la base de una propuesta del Parlamento Europeo».

En todo caso, más allá de las palabras —refundar, reinventar, etc.—, se debe aspirar —como lo hace la carta abierta ya citada— a llenar de contenido actual el ideal europeísta fundamentado en las tres ideas fuerza que sostienen el proceso de integración, como sabemos: la paz entre los europeos, el bienestar socioeconómico y el buen gobierno democrático. Si nos empeñamos en poner en cuestión el proceso comunitario en marcha desde la década de 1950 —que ahora alcanza los setenta años de vigencia—, todo lo logrado juntos —y no es poco si bien se mira— estaría destinado a no perdurar, lo cual, en un ambiente de amnesia colectiva, nos podría llevar a desempolvar los viejos fantasmas de la división y el conflicto y, quién sabe, si a producir de nuevo el

⁶³ *La Declaración de París* de 2017 forma parte como anexo del libro de Scruton (2018): 285-307. El punto 28, p. 302.

caldo de cultivo que nos empujara hacia una nueva catástrofe colectiva, al tercer Harmagedón, cumplidos los cien años del primero. Para desterrar de nuestro ánimo malos pensamientos y peores hechos, como hemos dicho en el punto inicial de esta aportación, «si no existiera la Unión Europea habría que inventarla», pero está *inventada* y en pie, y desde nuestro punto de vista con un balance positivo a lo largo de estos setenta años. Sobre esto mismo reflexiona Ian Kershaw al final de su libro *Ascenso y crisis. Europa, 1950-2017. Un camino incierto*, y se pregunta «¿Cuál sería, entonces, el balance de la historia de Europa en los últimos setenta años?», y no duda en responder:

Con todas las reservas, cualquier valoración razonable sin duda destacaría los inmensos avances logrados. Un simple vistazo a Europa en la primera mitad del siglo xx, un continente devastado física y moralmente por la guerra y por el genocidio cuando las potencias imperialistas y las que deseaban serlo pugnaron por alzarse con la supremacía, demuestra lo lejos que ha llegado desde entonces. La mayoría de los europeos viven ahora en paz, en libertad, en un estado de derecho y con una prosperidad relativa. [...]. Para la generación de la guerra, el acontecimiento más notable en la Europa posterior a la contienda ha sido su paz duradera. Hoy es algo que suele darse por sentado. Sobre todo en las primeras décadas de la posguerra, la preservación de la paz parecía más incierta. Ni que decir tiene que no en todas partes se ha mantenido la paz: en los años noventa Yugoslavia fue devastada por una guerra; ha habido una violencia extrema en el Cáucaso; y en años más recientes, el este de Ucrania ha estado sumido en un conflicto armado. Además, la violencia terrorista interna ha sido en ocasiones una grave lacra en Irlanda del Norte, España, Alemania occidental e Italia. Asimismo, aunque en general Europa ha permanecido en paz, la retirada de los países europeos de los imperios dejó inevitablemente un reguero de violencia [...]. Sin embargo, no ha habido ninguna guerra europea general como la que durante una sola generación destruyó el continente en dos ocasiones en la primera mitad del siglo xx. Esa ha sido la mayor bendición para los europeos de la posguerra.

Así pues, la generalización es válida: el cambio rápido y profundo que se ha producido a lo largo de las siete últimas décadas significa que la Europa actual es más pacífica, más próspera y más libre que en ninguna otra época de su larga historia.

La globalización y los cambios tecnológicos han contribuido en gran medida a generar los beneficios materiales de los que disfrutan hoy los europeos. Aun así [...] también ha habido consecuencias negativas relevantes. [...].

No obstante, pese a algunos aspectos negativos relevantes, el cambio en Europa a lo largo de los últimos setenta años ha sido sustancialmente positivo y esto

cabe atribuirlo sobre todo a dos novedades de la posguerra: la OTAN y la Comunidad Europea⁶⁴.

Así las cosas, el que la Unión Europea siga existiendo es tarea de todos los europeos comprometidos —de buena fe, como acabamos de señalar— con el ideal europeísta en vigor desde hace ya setenta años.

Bibliografía

- Agier, M. (2017). Un mundo de campamentos. *Le Monde diplomatique —en español—*, (mayo).
- Becerril Atienza, B. (2018). La Declaración Schuman y la comunidad Europea del Carbón y del Acero: un nuevo modelo. En E. Nasarre, F. Aldecoa y M. A. Benedicto (coords.). *Europa como tarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya* (pp. 41-50). Madrid: Marcial Pons.
- Balázs, P. (2017). Trilemas europeos: de Schengen al crecimiento económico. *Vanguardia Dossier*, 64, 24-31.
- Beneyto, J. M^a. (1999). *Tragedia y razón. Europa en el pensamiento español del siglo XX*. Madrid: Taurus.
- Bueno, G. (2019). *España frente a Europa*. Oviedo: Pentalfa Ediciones.
- Cerrada, C. (2017). *Europa*. Barcelona: Seix Barral.
- (2019). *Hindenburg*. Barcelona: Seix Barral.
- Coudenhove-Kalergi, R. N. (2002). *Pan Europa*. Estudio preliminar de R. Martín de la Guardia y G. Á. Pérez Sánchez. Madrid: Taurus.
- Demesmay, C. (2017). El tándem franco-alemán en una Europa en crisis. *Política Exterior*, 31 (177), 38-44.
- Dempsey, J. (2016). La paz europea hecha añicos; los valores amenazados. *Política Exterior*, 30 (171), 28-31.
- Dennison, S. (2019). Ningún país es una isla. *Política Exterior*, 33 (191), 6-12.
- Dezcallar, J. (2017). El Brexit, una oportunidad para Europa. *Política Exterior*, 31 (176), 104-114.
- Fernández Navarrete, D. (2018). *Historia de la Unión Europea, de los orígenes al Brexit*. Madrid: Ediciones Universidad Autónoma de Madrid.
- Forner, S. y Senante, H. C. (2016): El euro y la crisis: sobre la inflexión del relato sobre la Unión Monetaria. *Ayer*, 103 (3), 213-229.
- Forti, S. (2019): Italia: ¿un peligro para Europa? *Política Exterior*, 33 (191), 64-71.
- Gutiérrez-Peris, D. (2019): Francia ante el reto europeo, ¿«chevalier seul»? *Política Exterior*, 33 (188), 76-85.
- Hopkin, J. (2019). División norte-sur en Europa. *Política Exterior*, 33 (191), 44-52.

⁶⁴ Kershaw (2019): 567-569.

- Kershaw, I. (2019). *Ascenso y crisis. Europa, 1950-2017. Un camino incierto*. Barcelona: Crítica.
- Khader, B. (2017). 1957-2017: el futuro ya no es lo que era. *Política Exterior*, 31 (176), 94-103.
- Larroque, A. C. (2016). *Geopolítica de los islamismos*. Madrid: Rialp.
- Leonard, M. (2017a). El futuro de Europa. *Vanguardia Dossier*, 64, 6-11.
- (2017b). El papel de España en la próxima UE. *Política Exterior*, 31 (180), 16-22.
- Letta, E. (2017). *Hacer Europa y no la guerra. Una apuesta europeísta frente a Trump y el brexit*. Barcelona: Península.
- López-Aranda, R. (2017). La Unión Europea, entre lo deseable y lo posible. *Política Exterior*, 176, 68-82.
- Lowe, K. (2016). *Continente salvaje. Europa después de la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Mangas Martín, A. (2016a). *Postbrexit*: Una Europa confusa, entre el desánimo y la incertidumbre. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 54, 427-437.
- (2016b). *¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar*. Documento de trabajo 9/2016 de 17 de junio. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Márkaris, P. (2012). *La espada de Damocles*. Barcelona: Tusquets.
- Martín de la Guardia, R. y Pérez Sánchez, G. A. (2005). *La Unión Soviética: de la perestroika a la desintegración*. Madrid: Istmo.
- (2007). *La Europa Balcánica: Yugoslavia desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*. Madrid: Síntesis.
- (2009). Las sucesivas ampliaciones. De la Europa de los Seis a la Europa de los Veintisiete. En J. M. Beneyto Pérez (dir.) y J. Maillo González-Orús y B. Becerril Atienza (coords). *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea* (t. 1, pp. 153-221). Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters.
- (2017). *La Unión Soviética ante el espejo de las comunidades Europeas. De la Europa soviética a la «casa común» europea (1957-1988)*. Valladolid: Ediciones Universidad de Valladolid.
- (2019). Democracia sin liberalismo: el nacional-populismo en Hungría y Polonia (1990-2018). En A. Soto Carmona (coord.). *La Democracia herida. La tormenta perfecta*. Madrid: Marcial Pons.
- Martín de la Torre, V. (2015). *Europa, un salto a lo desconocido*. Madrid: Encuentro.
- Muñoz Molina, A. (2016). *Todo lo que era sólido*. Barcelona: Seix Barral.
- Ortega y Gasset, J. (1986). *La rebelión de las masas*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Otero-Iglesias, M. (2017). El euro como vínculo social. *Política Exterior*, 31 (176), 84-93.
- Pérez Sánchez, G. A. (2001). El ideal europeísta: de la modernidad a la contemporaneidad. En R. Martín de la Guardia, G. Pérez Sánchez y G. A. (coords.). *Historia de la integración europea* (pp. 15-55). Barcelona: Ariel.
- (2007). La «nueva Europa»: de la caída del comunismo a la integración en la Unión Europea. En S. Forner (ed.). *La construcción de Europa: de las «guerras civiles» a la «unificación»* (pp. 191-217) Madrid: Biblioteca Nueva.
- Pinyol-Jiménez, G. (2019). Deconstrucción de la política europea de inmigración. *Política Exterior*, 33 (187), 68-74.

- Reinares, F. (2016): Amenaza yihadista en Europa, ¿qué hacer? *Política Exterior*, 30 (171), 52-60.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, C. (2012). *Euro-escepticismo, Euro-fobia y Euro-criticismo. Los partidos radicales de la derecha y la izquierda ante la Unión Europea*. Barcelona: Huygens Editorial.
- Ruiz Navarro Pinar, J. L. (2018). El futuro de Europa: hacer mucho más todos juntos. En E. Nasarre, F. Aldecoa y M. A. Benedicto (coords.). *Europa como tarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya* (pp. 387-399). Madrid: Marcial Pons.
- Schuman, R. (2006). *Por Europa*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Scruton, R. (2018). *Cómo ser conservador*. Madrid: Homo Legens.
- Soto Carmona, Á. (coord). (2019). *La democracia herida. La tormenta perfecta*. Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.23071/j.ctv10sm8g8>.
- Steiner, G. (2012). *La idea de Europa*. Madrid: Siruela.
- Suárez Fernández, L. (2003). *Cristianismo y europeidad. Una reflexión histórica ante el tercer milenio*. Pamplona: EUNSA.
- Tamarit, C. (2018). La Unión Europea y la crisis del euro hasta la actualidad». En E. Nasarre; F. Aldecoa y Benedicto, M. A. (coords.). *Europa como tarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya* (pp. 157-172). Madrid: Marcial Pons.
- Zantovsky, M. (2016). *Havel. Una vida*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- (2017): De vuelta a Europa. *Política Exterior*, 31 (175), 134-139.
- Zweig, S. (2017): *La desintoxicación moral de Europa y otros escritos políticos*. Barcelona: Plataforma Editorial.

ESTUDIOS

DEMOCRACIA. ICONOGRAFÍA POLÍTICA DE LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA MODERNIDAD¹

Democracy. The political iconography of modern key
concepts

GONZALO CAPELLÁN DE MIGUEL

Universidad de La Rioja
gonzalo.capellan@unirioja.es

Cómo citar/Citation

Capellán de Miguel, G. (2020).
Democracia. Iconografía política de los conceptos
fundamentales de la modernidad.
Historia y Política, 44, 173-217.
doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.07>

(Recepción: 06/05/2019; evaluación: 24/01/2020; aceptación: 12/04/2020; publicación: 27/11/2020)

Resumen

Los significados de algunos conceptos fundamentales de la política moderna no se fijaron en el imaginario colectivo exclusivamente a través de los distintos tipos de texto y los discursos. Las imágenes desempeñaron un papel esencial en la forma en la que se representaron los conceptos y fueron utilizadas estratégicamente en las luchas políticas por connotar y resignificar esos conceptos. Una tipología de imágenes que adquirió especial relevancia en ese proceso histórico en el que se conformaron las iconografías políticas de los conceptos fundamentales del discurso moderno fueron las caricaturas. Esta tipología de imágenes fue difundiendo especialmente a través de la prensa, que enriquecida con ilustraciones tuvo una creciente popularidad en su

¹ Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación HAR2017-84032P, del Plan Nacional de I+D+i, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

combinación del humor gráfico con la sátira política. Este proceso de construcción histórica de los significados de los conceptos a partir de una narrativa visual, que conjugaba las ideas y sus símbolos, se ejemplifica con un estudio de caso: democracia. Concretamente, se reconstruye el uso de las imágenes de la democracia desde sus primeras alegorías modernas en los tratados de iconología del siglo XVII hasta la II Guerra Mundial, prestando especial atención a varios momentos históricos en los que la concepción de la democracia y su significado experimentaron cambios cruciales.

Palabras clave

Historia conceptual; democracia; cultura visual; iconografía; caricatura política.

Abstract

The meanings of some modern political key concepts were set in the social imaginary not only by means of different kinds of texts and of speeches. Images also played a key role in the representation of concepts and were strategically used in the political fights aiming to connote and resignify them. Cartoons are a sort of pictures which became especially important during the historical process when the political iconography of key modern concepts was shaped. Cartoons were widely widespread through the illustrated press that combining graphic humor and political satires had an increasing popularity. The historical making of the meanings of the concepts from a visual narrative that blended ideas and symbols is here illustrated by a case study: democracy. Specifically this article tries to reconstruct the use of images of democracy from the first modern allegories included in the treatises on iconology published in the 17th Century to the World War II. In so doing, particular attention is paid to some historical moments when both the understanding and the meaning of democracy underwent major changes.]

Keywords

Conceptual History; democracy; visual culture; iconography; political cartoons.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL VALOR DE LA ICONOGRAFÍA POLÍTICA PARA LA HISTORIA CONCEPTUAL: 1. Guerra de imágenes: caricatura, prensa y política. II. LAS IMÁGENES DE LA REVOLUCIÓN/CONTRARREVOLUCIÓN Y SUS SÍMBOLOS: LA CONSTRUCCIÓN ALEGÓRICA DE LA DEMOCRACIA: 1. La iconología por figuras: del Renacimiento a la Revolución francesa. 2. La democracia-monstruo. 3. Forma de gobierno y grupos sociales: aristocracia vs. democracia. III. LA IMAGEN DE LA DEMOCRACIA TRIUNFANTE. IV. LA GEOPOLITIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN: EL VALOR DE LA ICONOGRAFÍA POLÍTICA PARA LA HISTORIA CONCEPTUAL

La práctica de la historia conceptual se ha centrado principalmente en el análisis de los significados y usos de los conceptos a partir de fuentes textuales, incluidas aquellas que, como los discursos, procedentes de la oralidad se han fijado finalmente en textos escritos. Sin embargo, las fuentes iconográficas de diferente naturaleza, desde pinturas y esculturas a los numerosos formatos en que se fueron difundiendo imágenes (grabados, ilustraciones para libros, prensa o simples hojas volantes, monedas, billetes, medallas, naipes...) contribuyeron de forma poderosa a configurar los imaginarios colectivos dominantes en los distintos períodos históricos.

En buena medida, la disciplina académica configurada bajo el nombre Cultura Visual (*Visual Culture*) surge de un conjunto de preocupaciones en torno a lo visual que combinan una profunda reflexión teórica con un conjunto de consideraciones prácticas en torno a las imágenes, las palabras, los discursos, la visualidad, los objetos, los medios de comunicación... puestos de relieve por el denominado «giro pictorial» (*pictorial turn*). También implica una reivindicación de lo icónico frente al logos, lo que llevó a W. J. T. Mitchell a plantear a principios de los años noventa la necesidad de «un redescubrimiento post-lingüístico y post-semiótico de la imagen»².

² Mitchell (1986). El denominado «giro pictorial» tiene como referencia los trabajos seminales de W. J. T. Mitchell, pero sobre todo *Picture theory* (1994), donde acuña la expresión. Para la naturaleza del «giro pictorial», así como para las diferencias con el

El propio Koselleck, en el marco de la sucesión de giros que han jalonado el análisis de las ciencias sociales en los últimos decenios —incluido el «giro icónico» (*iconic turn*)—, reivindicó esa importancia de las imágenes en la labor historiográfica de reconstrucción de sentido y semántica de muchos conceptos fundamentales³. La historia conceptual y de los lenguajes políticos necesitan profundizar en esa dirección, prestando mayor atención a la cultura visual y a la imagen como una evidencia más que nos ayuda a reconstruir los significados que históricamente fueron adquiriendo los conceptos, así como los sentidos y percepciones que tuvieron en una sociedad dada en cada momento histórico⁴. En muchos casos las imágenes fueron una vía eficaz para representar conceptos abstractos, para concretarlos y presentarlos ante el público personalizados en unas formas y símbolos específicos que los hizo perfectamente identificables para los contemporáneos. Unas representaciones alegóricas que fueron cambiando, resignificándose, tanto en su plasmación en lenguaje plástico como en los símbolos que los acompañaron, como de forma paradigmática mostró Maurice Agulhon para el caso de libertad y república en la Francia contemporánea⁵. Incluso los colores que acompañaron a esas imágenes y símbolos adquirieron nuevos significados en el contexto de las luchas políticas e ideológicas planteadas en el mundo moderno, tal y como ha estudiado con todo detalle Michel Pastoreau⁶.

No cabe duda de que las imágenes tienen significados, algunos parcial o totalmente desvelados por los textos que las acompañaron en el momento de su publicación —iconotextos—. Una combinación de imagen y texto propia de las caricaturas e ilustraciones muy empleadas en la época moderna como parte de la sátira política, que son la tipología de imágenes que voy a emplear

denominado «giro icónico» —en ocasiones usado de forma indistinta—, puede verse Neal Curtis (2010).

³ Oncina (2011): 123-148. Oncina confirma el interés y las reflexiones tempranas de Koselleck sobre el pensamiento en imágenes en un breve programa sobre iconología política fechado en 1963 que figura en su archivo personal. Interés que mostró de forma especial en sus últimos años, concretamente en la iconología de la muerte violenta —lo que ha llegado a interpretarse como «sublimación de su vocación frustrada como caricaturista» (Oncina, 2013: 237)—.

⁴ Burke (2001). Aquí empleo el término general imágenes, sin la distinción que en lengua inglesa —y en especial en la teoría de Mitchell— existe entre *image* y *picture*.

⁵ Agulhon (1981 [1979]).

⁶ En la serie de estudios sobre los cambiantes usos y significados de los colores, iniciados con el azul, el más reciente de ellos se ocupa del color rojo. El capítulo titulado «Un color político» incide en los cambios experimentados en el contexto de la Revolución francesa y su uso en símbolos tan importantes para las cuestiones aquí planteadas, como el gorro frigio (Pastoreau, 2017).

principalmente en este trabajo (y que, obviamente, no agotan todas las posibilidades que las fuentes visuales pueden aportar ni a nuestra reconstrucción de las narrativas históricas en general ni a la historia conceptual en particular). Pero esas indicaciones, que fijaron significados o facilitaron al público receptor ciertas interpretaciones, no son suficientes para romper el intrínseco silencio atribuido a las imágenes. Algunos de los posibles múltiples significados quedaron codificados en clave de época, precisando una adecuada labor interpretativa del historiador para ser descodificados. Ello sin entrar en esa infinidad de significados que, de acuerdo con los postulados derridianos o las investigaciones de la semiótica, puede encerrar una imagen en su natural privación de la facultad de hablar.

El uso de este tipo de imágenes en la lucha política fue común durante los siglos XIX y XX, especialmente difundidas a través de la prensa. Durante ese período proliferó el uso de imágenes como parte de un humor gráfico que fue ganando en calidad estética, posibilidades cromáticas y popularidad a medida que la técnica de la imprenta progresó, al tiempo que iba incrementando el público que leía o veía esa prensa. Si bien existen bastantes estudios centrados en la prensa ilustrada y la caricatura política de distintos países, en general se centran en el análisis de las publicaciones periódicas, los ilustradores o los usos de la imagen como eficaz arma política en el contexto histórico local. En este trabajo ni la imagen ni la prensa son el fin, sino el medio, la fuente a explorar para complementar el estudio de la semántica de los conceptos políticos y sociales con las representaciones y los símbolos por medio de los que se mostraron ante el público, contribuyendo a su definición en los imaginarios colectivos.

Aquí no se trata tampoco de contribuir al debate filosófico sobre la teoría de la imagen, que ha sido central en las ciencias sociales desde la psicología hasta la antropología cultural, pasando por la historia del arte, sino de mostrar el potencial que encierran las imágenes empleadas en ciertos contextos históricos para profundizar en las vías por las cuales los conceptos fueron fijando sus semánticas, así como los modos diversos en los que esas semánticas se consolidaron en los imaginarios colectivos.

Por eso, al margen de los debates teóricos sobre la naturaleza de las imágenes, su poder, su capacidad para presentarse como un ser vivo —que es parte de la denominada *magia de la imagen*— o su «doble conciencia», importa afirmar que mediante un análisis de las imágenes es posible reconstruir toda una narrativa visual histórica, bien de un tema, bien de un concepto en nuestro caso⁷. De hecho, y ese es el propósito del estudio de caso que aquí se

⁷ Mitchell (2017): 31-33. Más allá de los debates de la iconografía, la hermenéutica o la semiótica sobre los significados de la imagen, Mitchell ha llevado la reflexión hasta preguntarse: «¿Qué quieren las imágenes?». La interrogación tiene que ver con la

presenta, se puede comprobar que de forma simultánea a las *resemantizaciones* de algunos conceptos fundamentales, se produjo también una resignificación iconográfica. Estos no fueron procesos paralelos, independientes, sino fenómenos que interactuaron y se retroalimentaron recíprocamente. La construcción moderna de la alegoría de la democracia, sus representaciones visuales o los símbolos o atributos que le fueron acompañando ejemplifican cómo operaron esos procesos, que aquí se pretenden solamente bosquejar apoyándose en unos pocos hitos claves de un largo recorrido que parte de la iconología del siglo XVII hasta llegar hasta la II Guerra Mundial.

1. GUERRA DE IMÁGENES: CARICATURA, PRENSA Y POLÍTICA

Las imágenes que representaron conceptos fundamentales plasmaron en clave estética la intencionalidad y los significados dominantes atribuidos a un concepto en un momento histórico dado, coadyuvando a reforzar esa semántica —o a matizarla—, al tiempo que contribuyeron a hacerla reconocible al público (lector u observador). Es más, esa identidad se fue conformando con peculiaridades de coyuntura histórica, pero también espaciales, de modo que se pueden diferenciar un lenguaje y códigos más o menos universales asentados con el tiempo, así como unas singularidades de simbología e incluso estética, adaptadas a diferentes espacios, países, y sus culturas propias. En la narrativa iconográfica también se produjeron, como en textos y discursos, polémicas por fijar las semánticas, estéticas o simbólicas, de los conceptos. De la misma forma que hubo una guerra de palabras, hubo una guerra de imágenes. Tanto es así que «las más graves luchas políticas» en la mayor parte de los casos han tenido históricamente «un contrapunto de luchas simbólicas»⁸.

De manera que para enriquecer nuestro conocimiento sobre cómo se desarrollaron esos procesos conflictivos, la consideración de lo visual resulta imprescindible, más aún si tenemos en cuenta la interacción que se produce entre textos

necesidad de comprender las dos caras de la que denomina «paradoja de la imagen: qué está viva —pero también muerta»; que tiene poder —pero también es débil—; que tiene significado —pero también que carece de él—». En ese sentido se refiere al gran dilema de la «doble conciencia» en torno a las imágenes, que identifica con una perdurable característica de «la reacción humana a la representación».

⁸ Lo ha señalado Jordi Canal en su estudio preliminar a Agulhon (2016): 38. Canal insiste en la constatación de la polisemia y la mutación histórica de los símbolos, observando cómo los combates por los símbolos y su significación adquieren una relevancia de primer orden.

e imágenes, sumándose a la intertextualidad la intervisualidad. Un momento crucial en el que la imagen, en su nuevo uso como caricatura, adquiere esa importancia central se dio en la Inglaterra de finales del siglo xviii. El ejemplo nos lo proporciona James Gillray, artista que se convertirá en referente en este género de arte plasmado en el humor gráfico impreso moderno⁹. El propio Gobierno británico recurrió a Gillray con dos fines principales. De un lado, que no utilizara en sus caricaturas la figura del rey, reconociendo el poder de la sátira política para erosionar la imagen pública del monarca —y por ende de la institución monárquica, del Estado—. De otro, para que colaborara en la campaña de propaganda política —y las medidas legislativas represivas— lanzada por el Gobierno contra la libertad de asociación bajo el pretexto de que existía una flagrante amenaza, un complot real, de conspiración contra la Monarquía.

Se trataba de trasladar a la población de la forma más efectiva el peligro que se cernía contra el país —se planteaba como una cuestión de patriotismo— de que se produjera una extensión de la Revolución francesa. Así había sucedido en Irlanda y se urdía desde el secreto en el propio suelo británico; tal era la percepción oficial del momento. Para ello se había empezado a imprimir el periódico titulado *Anti-jacobin*, cuyas páginas comenzó a ilustrar con sus populares caricaturas James Gillray. Por ejemplo, la que presentaba la supuesta «trasparencia democrática» como un verdadero complot secreto para organizar la revolución y sus horribles consecuencias (ilustración 1).

ILUSTRACIÓN 1. *Exhibition of a Democratic Transparency*



Fuente: Gillray (1799). British Museum (BM)

⁹ Gombrich (1940).

Unas ilustraciones que, además, se imprimieron de forma independiente y se exhibieron en los escaparates de los locales de impresión de Londres, donde podían adquirirse. Por semejante colaboración se le pagará de esos fondos secretos —con el tiempo llamados «de reptiles»— una pensión vitalicia¹⁰. Este hecho muestra la gran capacidad de influencia en la opinión pública que habían adquirido estos nuevos artistas y la conciencia de los poderes fácticos y de las instituciones del papel crucial que podían desempeñar en las estrategias de comunicación y propaganda política por los que se vehicularon las luchas ideológicas. Historias que se repetirán con el correr del tiempo en distintos escenarios, como en el episodio histórico que en Francia llevó ante los tribunales a Charles Philipon, director de la revista *La Caricature* (1830-1835). Durante el juicio, Philipon mostró en directo con una sutil —y ya célebre— caricatura el parecido entre el rey Luis Felipe y una pera. Con un sencillo diseño, propio de su peculiar lenguaje de la caricatura, Philipon hizo de la pera todo un símbolo de Luis Felipe que pronto fue utilizado en numerosos formatos por toda Francia (bromas publicadas en prensa y folletos, imagen insertada en distintos productos, grafitis...). El atractivo popular de este tipo de humor gráfico fue tal que el Gobierno francés reintrodujo la censura de la litografía aduciendo que suponían «más que meras opiniones» cuya intención no era dirigirse a «individuos racionales», sino «manipular las emociones de la multitud»¹¹.

En el ámbito hispano ese tipo de situaciones se repitieron en el último cuarto del siglo XIX con las caricaturas confiscadas, cierre de periódicos, persecución y cárcel de caricaturistas y activistas políticos españoles: Eduardo Sojo en España y Argentina, los litógrafos Salvador Presas en Colombia y Venezuela o Eustaquio Pellicer en Uruguay y Argentina.

Del mismo modo que circularon conceptos y contraconceptos, lo hicieron imágenes y contraimágenes puestas al servicio de ideologías, discursos e intenciones opuestas en el fragor de la batalla sociopolítica que se libró al tiempo que emergía el mundo moderno. Un uso combativo de las imágenes que tenía raíces, técnicas y códigos en el lenguaje iconográfico desde muy antiguo, y que ya ha sido perfectamente identificado en momentos históricos

¹⁰ Haywood (2013): cap. 3.

¹¹ Kerr (2000): 122, 141-142. El propio Philipon era consciente del gran influjo que habían adquirido los caricaturistas y de sus precedentes ingleses. Así, en un artículo de 1831 escribió: «*La Caricature* ha hecho comprender en Francia la influencia que los artistas han adquirido desde hace mucho tiempo en Inglaterra» (*ibid.*: 140).

previos tan importantes como los deparados por las luchas entre Reforma y Contrarreforma¹².

ILUSTRACIÓN 2. *Passional Christi und Antichristi* (1521)



El caso de los grabados paralelos que presentan imágenes antitéticas de Jesucristo, actuando de acuerdo con la esencia de la religión cristiana —tal y como la concebían los partidarios de la Reforma—, y la del papa, actuando como poder fáctico que muestra la desviación histórica —degeneración— de la Iglesia respecto a sus prístinos ideales religiosos, constituye una muy buena muestra. Una práctica que fue recurrente en los conflictos religiosos del período en los cuales —a juicio de Olivier Christin— se produjo una auténtica «revolución simbólica»¹³.

Práctica discursiva y contradiscursiva a través de las imágenes que podemos encontrar de nuevo en pleno auge tras la Revolución francesa. La vigorosa corriente contrarrevolucionaria surgida en Inglaterra puso la imprenta y la

¹² Burke (2001): 36. Aquí he utilizado dos imágenes diferentes de la misma serie comentada por Burke, que contraponen a Cristo lavando los pies a los pobres con el papa o anticristo, a quien los reyes le besan los pies. Todos los pares de estas imágenes antitéticas proceden del panfleto antipapista, obra de Martín Lutero e ilustrado por Lucas Cranach (Cranach, 1972 [1521]: 5-6). Para la ilustración uso un ejemplar propio.

¹³ Christin (1991).

imagen al servicio de la denostación e intento de frenar las nuevas ideas asociadas a la revolución. Lo hizo por medio del lenguaje probablemente mejor entendido y de un medio de comunicación efectivo para hacer llegar su mensaje a finales del siglo XVIII en el contexto de sociedades mayoritariamente analfabetas: la guerra de imágenes. Un tipo de batalla iconográfica que también afectó al concepto *democracia*, como se muestra en una de esas series de imágenes duales que confrontaba los Gobiernos de la monarquía limitada (Luis XVI acechado por el pueblo enfurecido) con la democracia ilimitada. Esta última se presentaba como poder activo en Francia encarnado en el diablo, que con su abrazo ahoga a todos los partidos. La democracia adquiere una forma monstruosa que se convertirá en arquetípica en ese período histórico (ilustración 3)¹⁴.

ILUSTRACIÓN 3. *A limited Monarchy. An Unlimited Democracy* (1792; 1838)



Fuente: BM.

A lo largo del siglo XIX encontramos múltiples casos similares, en los que se emplea el discurso dicotómico de imagen/contraimagen para comparar críticamente dos realidades o ideas.

¹⁴ El grabador Ernest Jaime rehízo la imagen con los icono-textos en francés, versión que se publicó en 1838 dentro del *Musée de la caricature*, que recogía en 2 volúmenes las caricaturas más destacadas desde el siglo XIV que debían servir de «complemento a todas las colecciones de memorias» (Brazier, 1838: v. 2, 82). También en Francia la contrarrevolución empleó profusamente la caricatura como arma política (Langlois, 1988).

Justamente esa dinámica histórica, los modos cambiantes en que se fueron creando esas narrativas visuales, las polémicas para fijar imágenes contrapuestas de un mismo concepto o las variaciones plásticas, los símbolos y los atributos asociados a ellas, es lo que se persigue mostrar en este primer trabajo, aplicándolo a un concepto fundamental de la modernidad: democracia. En este estudio de caso se pretende llamar la atención sobre la utilidad de tener en cuenta el análisis de las imágenes en la práctica de la historia conceptual, de complementar lo textual con lo visual. Dentro de la historia conceptual Rolf Reichardt ha insistido mucho en esta necesidad e, incluso, ha hecho de la escasa atención a las fuentes visuales un foco de crítica a la historia de conceptos alemana (*Begriffsgeschichte*), plasmada en el gran diccionario codirigido por Brunner, Conze y Koselleck. Reichardt considera que esta magna obra de referencia para la historia conceptual no atiende a las formas de expresión y acción no verbales y gráficas¹⁵.

Para ello emplearé un enfoque de amplia extensión temporal —y geográfica— que obliga a centrar el estudio en una serie de momentos, presentados solamente por algunas instantáneas selectivas que puedan proporcionar una primera idea del panorama general (en el que se insertarán permanentes referencias al contexto español). Esta cronología extendida nos permite no focalizarnos en todos los usos variados del concepto por parte de todos los agentes históricos, ni en los múltiples significados —incluso simultáneos— otorgados a los conceptos fundamentales, sino solamente en aquellas semánticas dominantes o «momentos del concepto». Es decir, en los periodos de resignificación de un concepto, cuando una nueva semántica se hace dominante y extendida frente a otros significados¹⁶.

Al extenderse el tiempo de análisis nos adentramos en periodos claves como el final del siglo XIX y las primeras décadas del XX, cuando la imagen adquiere más fuerza si cabe en el discurso y en la fijación de significados e imaginarios colectivos porque el desarrollo técnico y material de la prensa, el empleo de las litografías a color, la capacidad de tirada en muchos miles de ejemplares, etc. hacen más pertinente si cabe la atención dedicada a este aspecto iconográfico. La capacidad de influencia en la opinión pública que alcanzó en Estados Unidos en el último cuarto de siglo la revista humorística *Puck*, cuyo elemento central fueron sus punzantes caricaturas a color de sátira política, ejemplifica bien ese contexto histórico. La circulación de esta revista

¹⁵ Richter (1995: 80). Reichardt ha prestado gran importancia al estudio de las imágenes (Reichardt y Kohle, 2008) y de los símbolos en su significación histórica (Reichardt y Lüsebrink, 1997).

¹⁶ Capellán (2013: 195-223).

alcanzó los 120 000 ejemplares, mientras que la argentina *Caras y Caretas* superó los 200 000. Estos datos nos dan una idea de la relevancia que la imagen había adquirido para finales del siglo XIX, significación que se incrementó si cabe en los primeros decenios del siglo XX.

En la España del mismo período la figura del ilustrador o caricaturista cobró fuerza en las redacciones de los periódicos del cambio de siglo hasta el punto de ir adquiriendo singularidad propia, como fue el caso de Luis Bagaría en España¹⁷. Los honorarios de estos reputados ilustradores fueron altos y su labor llegó a resultar clave para aumentar tiradas de periódicos, dado que a esas alturas era una exigencia de un público lector fascinado por la imagen.

Por esa razón, este primer esbozo sobre las imágenes de la democracia se nutre principalmente de imágenes impresas, que por lo general formaron parte de publicaciones periódicas. Periódicos y revistas se convirtieron a lo largo del siglo XIX en el medio de comunicación con mayor capacidad de difusión y de llegada al público. A un público mucho más diverso, además, que el asociado a otro tipo de publicaciones, como los ensayos y estudios académicos o eruditos de la época (que sirven de fuente esencial a muchos relatos historiográficos). Debe tenerse en cuenta la difusión global que en el período de entreguerras alcanzaron las caricaturas de algunos artistas gráficos tan populares como David Low. Sus caricaturas se difundieron como viñeta en la prensa británica y superaron el millón de ejemplares, a lo que habría que sumar la difusión mundial a través de la prensa sindicada¹⁸. Todo ello nos hace plantear también en este primer estudio sobre el tema la necesidad de considerar la creciente globalidad de la comunicación, circulación de ideas y configuración de conceptos al avanzar el tiempo.

II. LAS IMÁGENES DE LA REVOLUCIÓN/CONTRARREVOLUCIÓN Y SUS SÍMBOLOS: LA CONSTRUCCIÓN ALEGÓRICA DE LA DEMOCRACIA

1. LA ICONOLOGÍA POR FIGURAS: DEL RENACIMIENTO A LA REVOLUCIÓN FRANCESA

La imagería moderna en torno a algunos conceptos se creó o transformó profundamente a finales del siglo XVIII, como en el caso de *libertad* y

¹⁷ Elorza (1988).

¹⁸ Benson (2019). Las caricaturas de Low se publicaron en forma de pequeños libros para entretenimiento de los soldados aliados y se utilizaron en calendarios navideños o como viñeta cómica insertada en diferentes productos.

república, conforme a los cuales evolucionó también la referida a la *democracia*. A diferencia de república, que carecía de una tradición iconográfica previa asentada, en el caso de democracia sí existe un antecedente. La obra de referencia en el campo de la iconología desde su publicación a finales del siglo xvi en Roma fue el tratado de Cesare Ripa. En su *Iconologia* se aportaba una descripción de «las imágenes universales» que debían servir a los artistas y poetas a la hora de representar los diversos valores, conceptos y sentimientos. En su «Proemio» Ripa destaca cómo la Antigüedad «ya encontró el medio perfecto para figurar conceptos». Para después explicar los tipos de conceptos que es posible «alegorizar»¹⁹.

Ni en la primera edición de 1592 ni en las que inmediatamente siguieron a su éxito inicial, la democracia fue incluida en la larga nómina de alegorías representadas con un grabado específico, y descritas en sus atributos, colores y sentidos en un texto adjunto²⁰. Una vez fallecido su autor, cuando en 1625 se lleve a cabo una reedición ampliada y enriquecida con nuevas imágenes por el jesuita Giovanni Zaratino Castellini, la democracia se sumará a la serie de alegorías incluidas en la obra (ilustración 4). En esta alegoría los principales símbolos que aparecen asociados a la democracia, ataviada con humilde vestimenta, son la guirnalda de vid que corona su cabeza, la granada (que representa la unión del pueblo), las serpientes (que significan la unión, «pero arrastrándose, no osando aspirar») y los granos de maíz (el abastecimiento público que causa la unión)²¹.

¹⁹ Ripa (1987) I: 10. Para la ilustración se emplea un ejemplar propiedad del autor.

²⁰ Utilizo la reedición de 1611 (Padua: Pietro Paolo Tozzi; según la edición facsimilar de Graphotronic Edizioni, 1993). La edición española moderna en dos tomos de Akal (Madrid, 1987) tampoco incluye «Democracia».

²¹ Esta alegoría y sus símbolos esenciales se mantuvieron en las siguientes ediciones, también las impresas a lo largo del siglo xviii, tanto en las italianas (por ejemplo, la más completa de Perugia en 1765), como en la que circuló en lengua inglesa: *Iconologia: or Moral Emblems* (Benj. Motte, 1709: 59). De las múltiples ediciones en francés de Jean Baudoin, solo se incluye en la *Iconologie* aumentada de 1698 impresa en Amsterdam. Aparece como una de las tres formas de gobierno, sin imagen, pero manteniendo el mismo texto que describe la alegoría y sus atributos (396-397).

ILUSTRACIÓN 4. *Democratia*

Fuente: Della novissima Iconologia (Ripa, ed. 1630): 175.

Se trata de un punto de referencia interesante para ver cómo la iconografía clásica de la democracia va a ser reemplazada, redefinida y resignificada a partir de la Revolución francesa. Hasta ese momento el concepto democracia se empleaba en los textos con un sentido dominante: una de las formas puras de gobierno que, siguiendo las tesis clásicas, se sucedían en un proceso evolutivo cíclico de continua degeneración. Así, en la *Iconología* de Boudard publicada en 1766 la democracia aparece representada en la misma forma alegórica y con los mismos atributos que en el tratado de Ripa, si bien en el texto se la definía como «la autoridad de un Estado confiada al pueblo». La monarquía era definida como «el gobierno de una sola persona» y acompañada de símbolos ya clásicos como el trono, la corona, el cetro de oro, los rayos de luz o el león. La aristocracia, «una forma de gobierno en la que el poder se halla en manos de los principales ciudadanos del Estado», aparece acompañada de símbolos como los *fasces* consulares romanos con el hacha o una bolsa con plata para significar la importancia del poder militar y las finanzas como sostén del Estado²².

Esa es también la concepción que se plasmará en el otro gran tratado de iconología que irrumpe en plena Revolución francesa para convertirse en un referente esencial durante todo el siglo XIX, el publicado por Hubert Gravelot y Charles

²² Boudard (1766): I 42, 146 y 187.

Nicolas Cochin bajo el título *Iconologie, par figures ou Traité de la science des allégories* (París, 1791). Imbuidos del espíritu ilustrado del que formaron parte (Cochin fue muy cercano a Diderot), intentaron depurar la tradición centenaria de los *emblemata* representada por Ripa de todo lo esotérico o las figuras monstruosas —residuos de la mitología— para ofrecer al lector un sentido práctico acorde a la nueva visión científica y racional del mundo. De hecho, la antigua tradición de iconología por figuras redescubierta por el Renacimiento utilizaba la personificación de conceptos para hacer el mundo comprensible, en parte desde la idea platónica de la comprensión de las ideas desde las imágenes del mundo sensible²³. Ahora la atención principal descendió desde el macrocosmos al microcosmos, a los asuntos humanos, lo cual incluía la organización política y sus instituciones.

ILUSTRACIÓN 5. *Gouvernemens*



Fuente: Gravelot y Cochin, *Iconologie* (1791): vol. 2, 156.

Como se puede ver en la ilustración 5, las alegorías de la monarquía, la aristocracia y la democracia aparecen representadas con sus símbolos clásicos de forma conjunta e incluidas bajo el artículo «Gobiernos» (*Gouvernemens*)

²³ Alberú (1995): 9-19.

del tratado de iconología de Gravelot. Los dos primeros tomos de esta obra de referencia universal fueron traducidos al español por Luis G. Pastor y publicados en México en 1866. En el texto se describen los símbolos y significados de la democracia, matizándose que las clásicas serpientes que porta en su mano sería mejor sustituirlas «por coronas cívicas». También resulta interesante para comprobar cómo se fueron resignificando los símbolos el hecho de que se enfatice que «nadie ignora que todos estos atributos [corona de hojas de vid, granada, serpientes...] son símbolos de la unión, base de la Democracia». Una concepción positiva de la democracia que a través del símbolo del grano —que ya no se describe como maíz, sino como trigo— se asocia a su preocupación esencial por garantizar la subsistencia del pueblo²⁴.

Ejemplo que contrasta con la resignificación de los símbolos asociados al concepto democracia que se hará en otros tratados de iconología en el mundo hispanohablante en el siglo XIX. Así, Basilio Sebastián de Castellanos en su *Iconología cristiana y gentilicia* (1850), si bien hereda la tradición renacentista de Ripa por lo que se refiere a la estética y atributos de la alegoría, al describir la representación de la democracia asegura que con las serpientes se quiere indicar «lo turbulento del gobierno popular». Una visión acorde al catolicismo español en el contexto de reacción conservadora a las revoluciones de 1848. También otros símbolos, como los granos, en parte dispersos por el suelo en parte acopiados en sacos, se resignifican en sentido peyorativo hacia la forma de gobierno democrático, ya que —según el autor— el trigo quiere expresar que «ocupa más a esta clase de gobierno el hacer provisiones, que el acrecentar su gloria»²⁵.

Así pues, los tratados de iconología constituyen un punto de referencia básico para analizar el papel de las imágenes y los símbolos en la representación de los conceptos, así como para identificar las resignificaciones que posteriormente se produjeron tanto en el ámbito iconográfico como conceptual. Un caso bien estudiado se refiere al concepto político fundamental *república*. La república encontrará en las figuras clásicas de la libertad representada por diosas griegas y sus símbolos un referente para la moderna imagen que se fue recreando y extendiendo a partir de la Revolución francesa. Así se fue conformando el conocido estereotipo de la Marianne francesa, donde el referente clásico en forma de diosa femenina fue dando paso a una mujer civil que conservó algunos de los símbolos del arte clásico, tales como el gorro frigio —que significaba la libertad, pero se fue republicanizando—, la antorcha con la luz, la espada o el escudo de la guerrera Cibeles, los laureles de la victoria...

²⁴ Gravelot y Couchin (1866) I: 176. Para la ilustración se empleó un ejemplar propio.

²⁵ Castellanos (1850): 333.

Estos símbolos se fueron haciendo patrimonio común, indistintamente utilizado, en una serie de figuras femeninas que representaban nuevos conceptos fundamentales de la modernidad. No solo la libertad o la república, sino también la revolución o la democracia, otras dos figuras femeninas que fueron poco a poco conformando una identidad e imagen propias²⁶. Un buen ejemplo es el mencionado gorro frigio, símbolo de la libertad, que se convirtió en un elemento identificado en la iconografía con la república, si bien también se utilizó para simbolizar la democracia.

2. LA DEMOCRACIA-MONSTRUO

Pero lo más reseñable de este primer momento en el que comienza a configurarse la imagen moderna de la democracia y sus variadas representaciones, junto a la asociación con otros símbolos comunes de la libertad, la república o la revolución, es el modo en el que se personifica.

En toda la tradición republicana que ahora renacía en Francia las mujeres, sean diosas o civiles, que personifican la libertad, la república o la revolución —y luego la democracia— van a caracterizarse por su belleza idealizada. Por el contrario, la potente propaganda contrarrevolucionaria creada en Gran Bretaña va a representar a la democracia como un monstruo. Cuando se empiece a representar el concepto democracia en ese mismo sentido peyorativo, acorde a las connotaciones negativas que se le atribuyó entonces —no solo en el contexto monárquico-liberal británico—, su imagen será deformada hasta los extremos grotescos característicos de las caricaturas en boga, recurriendo a la perversa imagen del monstruo. Una figura que en sí misma ya connotaba la crueldad o el terror consustanciales a la democracia así representada con la evidente intencionalidad de generar la impresión de estar ante una anomalía, un fenómeno antinatural, al tiempo que generar su rechazo automático.

Así, por ejemplo, una caricatura debida a otro popular ilustrador británico de la época, Isaac Cruikshank, publicada en Londres en 1794, representaba a la democracia francesa como un monstruo, con rasgos de sátiro, que

²⁶ En el caso de EE. UU. «Lady Liberty» —alegoría omnipresente en las diferentes acuñaciones de moneda de dólar— se convirtió en la imagen símbolo de la libertad por excelencia que circuló desde las monedas hasta la prensa durante decenios después de la revolución que condujo a su independencia. Cuando hicieron de la democracia un valor político identitario, así como un emblema de su estrategia geopolítica durante la I Guerra Mundial, se construyó la figura análoga, «Lady Democracy».

sostenía en sus manos las cabezas degolladas de Luis XVI y María Antonieta (ilustración 6). La alusión entroncaba con la asociación tanto de la propia revolución como de la democracia con el regicidio, una de las acciones que más miedo podía generar en su momento. También suscitaba el rechazo por parte de los regímenes políticos que seguían reposando en la autoridad sacrosanta y soberanía incuestionada de los reyes. Más interesante aún si cabe es otra caricatura publicada también en Londres en 1798 que representa a la democracia, en esta ocasión como mujer-monstruo.

Los símbolos alusivos a Francia, colores de la bandera, escarapela y gorros frigos siguen presentes, pero lo significativo es su feminización, con lacios pechos colgando de los que se nutren en Gran Bretaña las ideas radicales, asociadas a dos políticos del período: Charles J. Fox, simpatizante de la Revolución francesa, al que la madre democracia acoge en su regazo a la izquierda de la imagen, y John H. Took, a su derecha (ilustración 7).

ILUSTRACIONES 6 Y 7. *The Democracy of France (1794)* y *The Hopes of the Party or the Darling Children of Democracy (1798)*



Fuente: BM.

No cabe duda de que ese tipo de imágenes satíricas puestas en circulación por la potente reacción que siguió a la Revolución francesa en buena

parte de Europa contribuyó activamente a sedimentar la semántica negativa que caracterizó al concepto democracia en este primer momento. El otro contexto que contribuyó a reforzar esa imagen negativa de la democracia con el fin de provocar su condena o desprecio general coincidió con el denominado trienio jacobino en la península italiana. No en vano, ya Palmer en un estudio clásico sobre la revolución democrática señaló este escenario y período histórico como fundamental²⁷.

En 1799, una vez finalizada la invasión francesa, llegó el momento de reaccionar e intentar convencer a la población de las atrocidades y males inherentes a todo lo que se consideraba consustancialmente asociado a la Revolución francesa, desde la masonería o los jacobinos, pasando por la república o la democracia. La importancia de este último concepto se puede apreciar en el protagonismo que adquirió como blanco de la propaganda desplegada en el terreno visual por medio de la impresión de una serie de caricaturas políticas²⁸. En esas imágenes la democracia va a aparecer representada junto a los símbolos revolucionarios franceses en una estética diferente a la generada en Inglaterra por la contrarrevolución. Aquí no se trata de alegorías deformadas ni de formas monstruosas, sino que se mantiene la imagen de la tradición clásica — en la mayoría de los casos con una mujer de bellas facciones que porta la lanza con el gorro frigio—.

La imagen que tomo como ejemplo de ese conjunto de caricaturas que circularon por la península italiana en 1799 muestra a una mujer representada como una escultura que es derribada de su pedestal por la luz que descende desde el cielo para enfatizar la condena divina hacia el período anterior que había entronizado a la democracia. Mientras en el carro lleno de cadáveres situado a la derecha de la imagen se rotula «producto de la libertad y la igualdad», al pie de la ilustración se apunta que «el sol de la verdad» derrite la estatua de la democracia, proceso que sus acólitos de la república cisalpina intentan en vano impedir con el aire de sus fuelles. En la parte superior derecha los representantes de las potencias aliadas dan «gracias a la justicia celeste» (ilustración 8). Desde un canon estético diferente se construía el mismo mensaje negativo de repudio a una democracia cuya experiencia histórica iba contra el orden natural que había alterado, pero que la Providencia se encargaba a ahora de restablecer, aniquilando la experiencia democrática.

²⁷ Palmer (2013).

²⁸ *Album* (1799). La imagen de esta serie que se comenta a continuación también circuló en una versión francesa (Langlois, 1988: 222-223).

ILUSTRACIÓN 8. *Statua della democrazia composta d'immondezze congelate* (1799)

Fuente: Biblioteca di Storia moderna e contemporanea (Roma).

3. FORMA DE GOBIERNO Y GRUPOS SOCIALES: ARISTOCRACIA VS. DEMOCRACIA

No hay que olvidar que hasta finales del siglo XVIII la semántica dominante del concepto *democracia* era la de una de «las formas simples de gobierno», clasificándose como tal a «toda república en la que la soberanía reside en el conjunto del pueblo». Significado que se oponía a la aristocracia, como gobierno de «una parte del pueblo». Así se había consignado en la *Encyclopédie, ou Dictionnaire Raisonné des Arts et des Métiers*²⁹. También debe tenerse en cuenta que entonces no era un tipo de gobierno predilecto, ni siquiera para los ilustrados, como reconoce el propio autor del artículo, caballero de Jaucourt.

La revolución no hizo sino profundizar esta semántica y arraigarla en el imaginario colectivo al señalar la oposición conflictiva entre democracia y aristocracia, a su vez sujetos de dos diversas formas de gobierno. La propaganda revolucionaria buscó denigrar a la aristocracia, al tiempo que creaba

²⁹ He citado por la edición de Geneve, Chez Pellet (1777): t. X, 667.

una imagen dignificada y positiva de los estratos populares identificados con la democracia. Así lo muestran unas estampas satíricas que se inscriben en la descrita tradición propagandística de contraste (o guerra) de imágenes y que circularon ampliamente después de 1790 en distintos formatos, tanto en blanco y negro como coloreadas. En ellas se caracterizaba a la mujer representativa de la aristocracia frente a la mujer demócrata. La primera es retratada vieja y con un rostro feo con expresión amarga en una estética que busca claramente el rechazo (una especie de *aristocracia-monstruo*). Como iconotexto se podía leer «Maldita revolución». La segunda está representada por una mujer joven con atuendo de campesina y sonriente que porta en su mano el decreto de proclamación de los derechos del hombre. El texto que la acompaña rezaba «El buen decreto» (ilustración 9).

ILUSTRACIÓN 9. *L'Aristocrate et La Democrate* (1790-1792)



Fuente: Bibliothèque national de France.

En ese contexto no puede olvidarse la indisoluble asociación de la democracia con el concepto *pueblo*, también sujeto durante el período a diferentes resignificaciones³⁰. La definición de democracia que desde mediados del siglo

³⁰ *Vid.* Desbrousses (2003).

xviii había recogido el *Diccionario de autoridades* de la Real Academia Española en su sentido clásico como «gobierno del pueblo» estará en el ADN mismo del concepto durante todo el período. Uno de los símbolos de la propia Revolución francesa había sido ese «pueblo soberano» que en forma de una colosal escultura se encomendó a Agustin Dupré con el fin de ubicarla en la isla de la Ciudad en París³¹.

Algunas imágenes de la época permiten ilustrar cómo, entre quienes tuvieron una concepción negativa del pueblo, la democracia, como gobierno, no pudo sino ser temida y denostada. Esta visión fue bastante habitual aún en los primeros decenios del siglo xix. En Gran Bretaña una caricatura de George Cruikshank, que circuló con profusión en blanco y negro y también se publicó coloreada en la revista antirradical *The Loyalist's Magazine* (1820) bajo el título «La escalera radical» (*Radical ladder*) es ilustrativa de ese punto de vista.

En el último peldaño de la escalera por la que avanzaba la oposición radical británica, liderada —antorcha en mano— por la popular y controvertida reina consorte Carolina, se hallaba el gobierno de un pueblo connotado despectivamente como populacho (*mob government*). Los peldaños de esa escalera que conducían hacia el gobierno del pueblo llevaban inscritos todos los vocablos peyorativos que se seguían asociando a la democracia: revolución, ruina, anarquía, ateísmo... Frente a los símbolos que portaban los radicales caricaturizados como gnomos jacobinos, una bandera francesa con la inscripción «república democrática» y un gorro frigio, se erigía una columna firme con los símbolos de la justicia, la constitución y la monarquía británica. Alrededor de la columna figuraban los nombres «rey,» «lores» y «comunes», en referencia a las tres instituciones clave del sistema político británico, la Corona y las dos Cámaras del Parlamento, la primera asociada a la representación de la aristocracia y la segunda a la representación del resto de la sociedad. No obstante, las clases medias ya tenían un cierto peso en medio de la polarización aristocracia/pueblo. En todo caso, el pueblo británico difícilmente podía ser identificado con la multitud tumultuaria o el populacho revolucionario (ilustración 10).

³¹ El dibujo a lápiz que mostraba a un hombre desnudo y con el gorro frigio, representando al pueblo soberano, en Reichardt y Kohle (2008): 178.

ILUSTRACIÓN 10. *The Radical Ladder*

Fuente: George Cruikshank, 1821. National Portrait Gallery.

Una visión diferente se irá abriendo paso en paralelo a la revitalización del concepto *pueblo* y su redefinición en sentido positivo que cobrarán fuerza a partir de los años treinta del siglo XIX. Para entonces el pueblo se situó en el centro de atención preferente para diversas culturas políticas: desde las diversas corrientes de filiación socialista hasta los sectores demócratas y republicanos que hicieron de la cuestión social y las clases desfavorecidas una prioridad de la agenda política. En Francia estas corrientes fueron robusteciéndose en los años previos a 1848, y encontraron también mucho eco en España y otros países de Europa y América.

Una imagen insertada en una publicación de referencia por lo que a la cultura visual de la época se refiere, *La Caricature*, reflejaba bien esa revalorización del pueblo entre los sectores ideológicos de la izquierda en comparación con la aristocracia, a la que seguía oponiéndose de manera tan directa como frontal. En este caso la alegoría representaba a la aristocracia como un

gato encaramado en su silla-trono, trasunto de la alta esfera de la sociedad donde disfrutaba de sus privilegios. La aristocracia se muestra a la defensiva frente a un vigoroso perro, un bulldog, que representa al pueblo y porta un gorro frigio. En el comentario a la imagen se explica que el bulldog significa la soberanía del pueblo, su libertad, su igualdad. Se presenta a ambos grupos sociales así animalizados como dos rivales que mantienen posiciones irreconciliables, dejando intuir un conflicto en el que todo apunta al triunfo final del pueblo (ilustración 11)³².

ILUSTRACIÓN 11. *Aristocratie et Démocratie*



Fuente: *La Caricature* (1834, plancha 443). BnF.

Ese cuadro polarizado en la dicotomía democracia/aristocracia se enriqueció con el debate suscitado para dar cabida en el rígido esquema clásico a la clase emergente que solemos identificar con las clases medias. Los doctrinarios franceses, liderados en este punto por Guizot, buscaron vías intermedias en las que una nueva democracia de naturaleza representativa pudiera ser ejercida a través de los grupos sociales más capacitados. Sobre la base de esa «soberanía capacitaria» plantearon una «democracia de las clases medias», en el contexto de los debates sobre la extensión controlada del sufragio que distaba

³² «Aristocratie et Démocratie», *La Caricature* (27-11-1834, núm. 212): 1692.

de una concepción universal o de una democracia popular³³. Cuestiones que también se plantearon por parte de los utilitaristas británicos en el contexto del movimiento cartista y los debates que condujeron a la aprobación en 1832 de una ley de reforma que ampliaba el sufragio masculino.

Estos debates, concepciones y representaciones llegarán a España en pleno período de construcción posrevolucionaria del Estado liberal a partir de los años treinta del siglo XIX. En uno de los periódicos redactado por autores vinculados a las pioneras advocaciones de la democracia en España, *La Risa*, se incluía una imagen que ilustraba esa confluencia sociopolítica entre tres grupos o clases. Esta publicación satírica dirigida por el novelista de ideas avanzadas Wenceslao Ayguals de Izco insertaba una caricatura para ilustrar el artículo titulado «Modas de España». En ella se representaban —utilizando un típico zoomorfismo— las tres clases sociales que distingue en España: aristocracia, justo medio y democracia. Ninguna tiene ya cara de persona, no está de moda, sino de seres irracionales: de zorro la aristocracia, de urraca las clases medias y de papa-moscas «el pueblo bonachón» con el que se identifica la democracia. El pueblo, situado en el centro y que simbólicamente sostiene un periódico, es oprimido e incluso robado por los demás. Porque —como concluye el autor— es el único que tiene una profesión, el que realmente trabaja. Los demás no lo necesitan porque «la gran moda de España es apropiarse de lo ajeno» (ilustración 12).

ILUSTRACIÓN 12



Fuente: *La Risa* (núm.41, 21-01-1844): 127. Colección del Autor (C. A.).

³³ Vid. la «Introducción» de Darío Roldán a Guizot (2019 [1839]).

III. LA IMAGEN DE LA DEMOCRACIA TRIUNFANTE

Sin duda 1848 marcó un verdadero antes y después para el concepto democracia, tanto desde un punto de vista semántico como iconográfico. Si ya años antes había empezado a fermentar la convicción de que la democracia era un ideal que se impondría como fruto de la ley histórica del progreso que regía la filosofía de la historia de la humanidad, el efímero triunfo de la revolución de 1848 en Francia, alimentó esa fe, al tiempo que avivó el horizonte de expectativas de amplios grupos en muchos otros países. Ello, a pesar de que desde el punto de vista de la consolidación de la democracia en la práctica política en Francia, la revolución fracasara poco después de 1848.

Una de las mejores representaciones de este nuevo momento del concepto, cargado de euforia y esperanzas —de emociones—, y extendido ya a una democracia que desbordaba el ámbito puramente político de las formas de gobierno para adquirir una marcada significación social, se debió a Frédéric Sorrieu. Concretamente a su litografía titulada «El Triunfo», en alusión a la «la república democrática universal y social» instaurada en Francia en febrero del 48 (ilustración 13).

ILUSTRACIÓN 13. *Le triomphe (1848), detalle*



Fuente: Musée Carnavalet.

En ella se mostraba una lujosa cuadriga, acompañada de una multitud en festivo desfile triunfal, comandada por una típica figura femenina de la

república, una Marianne que porta los símbolos del gorro frigio y la antorcha de la libertad. Junto a ella, en la cuadriga viajan cuatro niños que representan los cuatro continentes entonces conocidos sosteniendo sus riendas. Al fondo se vislumbra simbólicamente el Arco del Triunfo, mientras la esencial dimensión social de la democracia que sale victoriosa de la revolución de 1848 se consigna en las letras doradas sobre el pendón rojo que alza un miembro de la comitiva: «Organización del trabajo». Un eslogan que repetía el título de un popular folleto de Louis Blanc, al tiempo que aludía a una de las soluciones entonces propuestas para resolver la cuestión social que había impregnado la nueva sensibilidad democrática³⁴.

En el caso español, dado que el ciclo revolucionario se prolongó más allá de 1848, con importantes episodios en 1854 y 1868, el ideal de un triunfo de la democracia adquirió fuerza durante este período³⁵. Así se constataba en una imagen inserta en el periódico satírico-político *Gil Blas*, en la que se muestra a un personaje, representativo de los jóvenes que participaron activamente en la revolución española de julio de 1854, pronunciando un discurso en un conocido teatro madrileño y proclamando el profético triunfo futuro de la democracia (ilustración 14).

ILUSTRACIÓN 14



Fuente: *Gil Blas* (4-02-1865). BNE.

³⁴ Larrère, 2018.

³⁵ Fernández Sebastián y Capellán (2018) y Peyrou (2008).

Si bien los textos que testimonian está renovada y arraigada fe en el triunfo de la democracia son abundantes en todo este período, tampoco van a faltar en España las imágenes que representen este deseo creciente de ver a los ideales democráticos triunfar. En algunos casos la iconografía persistirá incluso en coyunturas en las que en la práctica no se ha logrado implantar una democracia efectiva, dando la sensación de atribuir un especial poder taumatúrgico a las imágenes.

Es el caso de la insertada en el periódico *El Tupé* en 1881 en el que aparece una democracia entroncada con las representaciones femeninas de la libertad y la república de influencia francesa, tocada con el gorro frigio y con ambos pechos dejados al descubierto por la capa y única rojas que porta. La democracia monta un caballo que avanza, lleno de brío, mientras alza la antorcha de la libertad. En el texto al pie de la imagen podía leerse: «Paso a la democracia». Al fondo aparecen algunos símbolos típicos del progreso: el ferrocarril, el vapor y el tendido eléctrico. Como contraste, en primer plano se ve cómo la democracia ecuestre deja a sus pies, tendidos por el suelo, los símbolos de la monarquía, la aristocracia y la Iglesia. Por su parte, el pueblo saluda su paso con entusiasmo y alzando en sus manos el laurel, símbolo del triunfo (ilustración 15).

ILUSTRACIÓN 15



Fuente: *El Tupé* (27-02-1881). Biblioteca Museu Víctor Balaguer.

La misma expectativa o incluso fe en el triunfo de la democracia se mostraba en otra imagen inserta en la prensa española por el destacado revolucionario republicano Eduardo Sojo. Este activo periodista desarrollará toda su labor de propaganda acompañada de incisivas caricaturas que él mismo realizaba y firmaba bajo el seudónimo Demócrito. Debido a su actividad prorevolucionaria apoyando la causa de Ruiz Zorrilla durante los años ochenta, tendrá que exiliarse a Argentina, donde seguirá su incesante —y exitosa— labor de agitación a través del periódico satírico ilustrado *Don Quijote*³⁶. Previamente en Madrid realizó numerosas caricaturas para ilustrar el periódico *La Broma*. En 1882 insertó una imagen paradigmática a la hora de entender el papel de la narrativa visual en la labor de difusión y conceptualización de la democracia, republicana en su caso (ilustración 16). Sojo comenta la imagen asegurando que, aunque incluso las fuerzas del liberalismo más progresista y algunas de las corrientes democráticas se estén dedicando a poner palos en las ruedas del carro de la democracia para actuar en su contra (Martos, Castelar, Montero Ríos, el general López Domínguez, Echegaray...), nada será suficiente para evitar que el carro triunfal llegue a su destino. Es decir, se trata de un *telos* del devenir histórico, de una marcha imparables que ninguna fuerza humana podrá detener³⁷.

ILUSTRACIÓN 16. *Dar coces contra el agujón*



Fuente: *La Broma* (28-12-1882). C. A.

³⁶ Laguna Platero y Martínez Gallego (2015).

³⁷ «Los monitos de hoy», en *La Broma* (28-12-1882): 1.

Durante ese mismo período el progreso económico que iban experimentando los Estados Unidos de Norteamérica se convertirá en una fuente adicional de esperanzas puestas en el triunfo de la democracia, ya que sus éxitos serán interpretados como consecuencia directa de su forma de gobierno y sociedad democráticos. Desde ese país se alimentará también la esperanza en el gran poder de la democracia para acabar con las formas de gobierno entendidas como opuestas, como obstáculos a su realización histórica.

Un magnífico ejemplo de esta concepción es la imagen publicada en el destacado semanario humorístico ilustrado *The Puck* que se editaba en Nueva York (ilustración 17)³⁸. El motivo que llevó a publicar a doble página una extraordinaria caricatura titulada precisamente «El triunfo de la democracia» fue la reciente caída del imperio brasileño. En la ilustración una esfera terrestre que representa al mundo barre por medio de la democracia, simbolizada en una gran escoba, las monarquías de todo el planeta. Junto a Don Pedro II de Brasil, caen las imágenes las monarquías de Europa, incluida la británica o el propio papa. En el artículo que incluye la revista ese día se muestra la satisfacción por la llegada de la libertad a Brasil, al tiempo que se evoca una supuesta —y ficticia— reunión entre los monarcas reinantes convocados por el Káiser Guillermo en Alemania. Con ironía se dice que la reunión fue presidida por el bebé-rey de España, Alfonso XIII, que a la sazón contaba tres años de edad y que se quedó dormido al inicio de la misma³⁹.

Por un lado, se dieron esas actitudes positivas hacia una democracia cuyo triunfo se percibía bien como una aspiración futura más o menos inmediata —y más o menos fundada en la realidad política— o bien como un hecho en el caso de los EE. UU. Por otro, en la época no dejaron de existir recelos, temores o un miedo pavoroso hacia los ideales democráticos. El paralelo desarrollo de corrientes socialdemócratas, junto al paulatino robustecimiento del movimiento obrero o la constitución de la Asociación Internacional de Trabajadores fueron identificados directamente o asociados con un conjunto de conceptos negativos y peligrosos contra los que los partidos, instituciones y Estados apegados a valores conservadores de su *status quo* consideraron que había que defenderse.

³⁸ Kahn y West (2014). Considerada como la pionera y más influyente revista estadounidense de caricaturas políticas en color, *Puck* fue creada en 1877 por dos emigrantes europeos: el caricaturista austriaco Joseph Keppler y el impresor alemán Adolph Schwarzmann. De hecho, inicialmente se publicó solo en lengua alemana, pero tras su gran éxito pasó a editarse también en inglés (*ibid.*: 11-14).

³⁹ «The King Trust», en *Puck* (11-12-1889, núm.690): 277 (278-279 para la caricatura).

ILUSTRACIÓN 17. *Triumphant Democracy*

Fuente: *Puck* (11-12-1889). C. A.

Un ejemplo de esa otra percepción de la democracia, y su consiguiente rechazo, quedó bien ilustrada en el influyente semanario satírico británico *Punch or the London Charivari*. En 1879 publicaba una imagen donde aparecen juntos el papa León XIII y el canciller alemán Otto von Bismark, quien en ese momento había abandonado sus posiciones liberales para apoyarse en el conservadurismo católico, al tiempo que iniciaba una política decididamente antisocialista. Ambos, en actitud de resistencia, empujan una puerta para impedir que se abra y puedan entrar un grupo de personas en actitud revolucionaria, de las que solamente se dejan ver las manos y las antorchas que portan en las que se inscriben los nombres de las ideas sociopolíticas que representan: nihilismo, socialismo y democracia (ilustración 18).

ILUSTRACIÓN 18. *Of one mind*

"OF ONE MIND." (FOR ONCE!)

Fuente: *Punch* (25-01-1879). C. A.⁴⁰.

Frente a estas actitudes más reactivas por parte de las fuerzas conservadoras, donde persistía esa tradicional amalgama de la democracia con ideas connotadas negativamente como la revolución o ahora el socialismo, el liberalismo de corte progresista mantuvo una actitud más abierta y de proximidad —o incluso de fusión—. En el caso de España ello había dado lugar a la consolidación de otra tradición, la liberaldemócrata, que hundía sus raíces en 1849, pero que había llegado en diferentes expresiones hasta la Restauración (1874-1923). Las fuentes visuales muestran en ese contexto un cambio importante en la representación del concepto con respecto a las alegorías del período de la Revolución francesa.

En el contexto español a comienzos del siglo xx las alegorías de la democracia aparecerán personificadas no ya solo en bellas matronas que mantienen los rasgos y atuendos de las diosas, sino completamente transformadas en mujeres de

⁴⁰ En el contexto español véase la imagen insertada en *El Loro* (Barcelona) (28-5-1881), donde las fuerzas reaccionarias muestran un pavor similar ante la democracia. Disponible en: <https://bit.ly/32iDjOO>.

la clase media insertadas en situaciones cotidianas reales. Una feminización que abre diversas posibilidades de estudio desde una perspectiva de género y que debe contextualizarse en el uso de la figura femenina en la prensa satírica española de la época para representar otros conceptos clave, como *revolución*⁴¹. Un ejemplo de esa nueva imagen de la mujer-democracia es la que la representa en un coche de caballos transitando por el paseo de la Castellana de Madrid para ir al teatro, mientras García Prieto intenta convencerla de que se sume a su causa política, la del Partido Liberal Democrático⁴². También la mujer-democracia que acompaña a los destacados políticos liberal-demócratas Moret, Montero Ríos y Canalejas en un cuadro-parodia publicado en *El Gedeón*; incluso, una mujer-democracia con atuendo más popular (en este caso catalán), como la que aparece manteada al estilo de Sancho Panza por «sus hijos» en el periódico barcelonés *El Loro*⁴³. Paradigmática, en ese sentido, es la cromolitografía que publica el semanario satírico *Don Quijote*, que puso en marcha Sojo tras regresar a España de su exilio argentino. En esta imagen una joven mujer vestida de rojo al estilo de las damas de la clase media, representa a la democracia ahora cortejada por el liberal Sagasta cuando presidía ya su último Gobierno muy poco antes de fallecer. Si bien la democracia se ha desprendido de aquellos símbolos y actitudes de fogosa propaganda revolucionaria, sigue desconfiando de las declaraciones de amor que vienen de la izquierda liberal, tal y como refleja el diálogo entre ambos que figura al pie de la imagen (ilustración 19).

IV. LA GEOPOLITIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Desde una perspectiva global, el otro gran momento histórico del concepto democracia, tras el inaugurado por 1848 va a venir marcado por un doble aspecto: su crisis, que se evidencia tras la Gran Guerra, y el significado geopolítico que adquiere especialmente tras la entrada de los Estados Unidos en el conflicto mundial en 1917. Como es bien conocido, Wilson tuvo la necesidad de cambiar la opinión pública norteamericana respecto a la no intervención en la Gran Guerra, tras su promesa en ese sentido durante la campaña electoral celebrada poco antes. Ello supuso toda una estrategia política,

⁴¹ Capdevilla (2012).

⁴² *El Mentidero* (13-02-1915). Disponible en: <https://bit.ly/3cAR3rP>.

⁴³ «Los políticos sin contrata (Cuadro democrático-liberal de Ángel D. Huertas)», *El Gedeón* (20-05-1904, núm. 443): 3, disponible en: <https://bit.ly/2GdI57X>, y «Así la tratan sus hijos», *El Loro* (17-12-1881, núm. 51): 2-3, disponible en: <https://bit.ly/3mUdn4z>.

ILUSTRACIÓN 19



Fuente: Don Quijote (11-04-1902). BNE.

acompañada de una intensa propaganda en sentido favorable a la necesidad de implicarse en la guerra del lado de los aliados. Una acción que contó con la inestimable colaboración de figuras clave en el estudio y manipulación de la opinión pública, como Walter Lippman o Edward Bernays, así como nuevos medios de comunicación de masas como el cine. El 2 de abril de 1917 Woodrow Wilson pronunció un discurso en el Congreso de los EE. UU., donde «por primera vez un jefe de Estado defendía el uso de la fuerza para proteger y expandir la democracia representativa»⁴⁴.

Solamente con la ayuda a las naciones democráticas se podría mantener la paz —razonaba Wilson—, mientras autoproclamaba a su país como campeón de los derechos de la humanidad. En tales ideas fundamentó su célebre sentencia: «El mundo debe hacerse seguro para la democracia». La célebre frase rezaba literalmente «The world must be made safe for liberty» y venía envuelta en un discurso donde las razones invocadas para justificar el fin de la neutralidad de EE. UU. y para implicarse en la guerra eran de índole supranacional: los derechos de la humanidad, la libertad de las naciones grandes y pequeñas, la justicia y la paz presente y futuras de todos... En el discurso hay una permanente división geopolítica en dos grandes partes: pueblos con autogobierno, civilizados y libres, frente a gobiernos autocráticos, ejemplificados

⁴⁴ Kean (2009): 375.

con Alemania y Rusia. La conclusión que culminaba esa geopolitización de la democracia era clara para Wilson: «Nunca se podrá mantener un acuerdo firme de paz, a menos que se asocien las naciones democráticas»⁴⁵.

La referida frase la proclamará a los cuatro vientos la prensa internacional de forma inmediata, haciendo sentir sus consecuencias. Conviene tener en cuenta que con el mencionado discurso se iniciaba no solo la determinante entrada de EE. UU. en la Gran Guerra, sino una doctrina que se prolongará posteriormente. Doctrina que implicaba la convicción de que la democracia, o mejor aún la democracia bajo el modelo de EE. UU., se consideraba superior a las demás formas de gobierno. Se trataba de una superioridad no solo frente a las autocracias a las que ahora se combatía en el contexto de la guerra, sino que posteriormente siguió formando parte de la estrategia de legitimación del imperialismo norteamericano en el contexto mundial. En la imagen publicada en *Life* en noviembre de 1917, la mujer símbolo de la democracia —palabra rotulada en la cinta que porta alrededor de su cabeza—, *Lady Democracy*, pisa la cabeza de un soldado alemán —la autocracia—, mientras por el fondo se aproxima un ángel símbolo de la paz⁴⁶. Una iconografía, asociada a esa geopolitización del concepto en el contexto de la Primera Guerra Mundial, que también dejó su huella en Iberoamérica. Incluso en Argentina, que mantuvo su neutralidad oficial bajo la presidencia del radical Irigoyen, la presión social a favor de los aliados se dejó sentir en medios de comunicación, como la popular *Caras y Caretas*⁴⁷.

Este semanario reflejó el cambio crucial del escenario bélico mundial tras la decisión de Wilson que llevó a EE. UU. al bando aliado, incluyendo la presión que supuso en la zona la toma de partido de Brasil por ese bando. En una de sus célebres ilustraciones de portada a todo color presentaba esa dicotomía de los dos bandos en guerra reducida a un antagonismo político entre la democracia, personalizada en los EE. UU. —en la figura del propio Wilson—, y la autocracia, personalizada por Alemania. Para finales de 1918 esa contraposición era ya la de una democracia wilsoniana poderosa llamada a la victoria final y una autocracia que sucumbía a la ofensiva aliada (ilustración 20).

⁴⁵ Wilson (1917): 6-7.

⁴⁶ «In her Path», *Life*, 8-11-1917: 747.

⁴⁷ Gómez (2005). Se publicó en Argentina desde 1898 por iniciativa del periodista español Eustaquio Pellicer y tuvo distribución en Estados Unidos, Francia, España o Italia.

ILUSTRACIÓN 20. *Frente a frente*

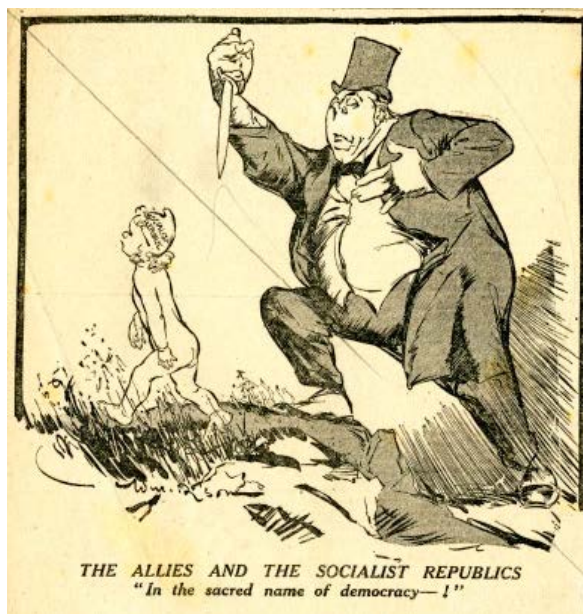
Fuente: *Caras y caretas* (2-11-1918). BNE.

Algunos meses más tarde en Europa el caricaturista australiano Will Dyson, que insertaba sus viñetas en el periódico londinense *Daily Herald*, dejaba una evidencia histórica de la visión crítica que también desencadenó la forma en la que se estaba empleando el sagrado nombre de la democracia en plena guerra mundial (ilustración 21).

En el período de entreguerras, y con la importante crisis que el concepto atravesó tras la Primera Guerra Mundial, así como la carga de experiencia histórica que supuso el auge del fascismo y los totalitarismos, *democracia* ya no significaba sólo un régimen político asociado a unos determinados principios y valores (libertad, derechos, igualdad, justicia ...), sino también algo contrario, enfrentado y alternativo a la dictadura de cualquier naturaleza. En esa misma línea W. Conze señala que en la Alemania de entreguerras el significado esencial del concepto democracia llegó a ser «la no dictadura»⁴⁸. Por

⁴⁸ Conze (1993): 136.

ILUSTRACIÓN 21.



Fuente: *Daily Herald* (6-5-1919). British Cartoons Archive, University of Kent.

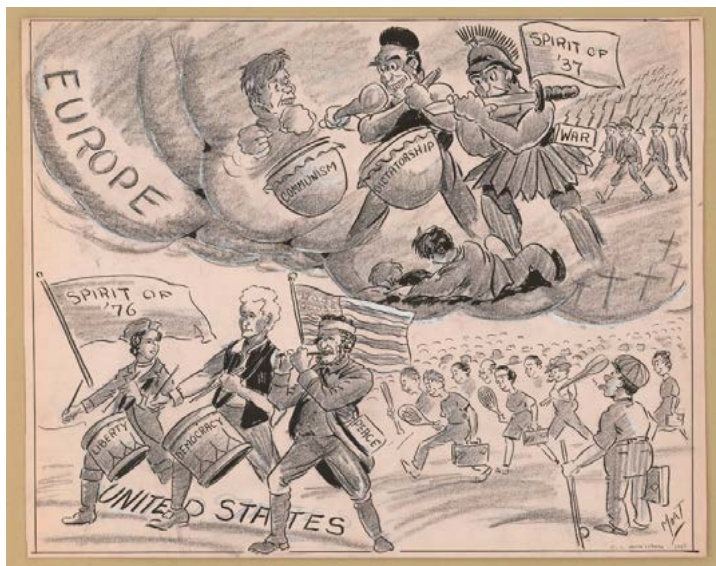
añadidura, esta definición frente a un enemigo común en el contexto internacional suponía la participación en un bloque de naciones con las que se entraba automáticamente en comunión —una especie de fraternidad— y constituían una alianza geopolítica.

En el potente despliegue de propaganda realizado por los EE. UU., las imágenes —incluidas las imágenes en movimiento, es decir, el cine— desempeñaron un papel clave para esa nueva resignificación del concepto en el contexto mundial. Se volvía a recurrir a esa guerra de imágenes, que desde los primeros momentos de la imprenta había jugado con los contrastes fundamentados en simplificaciones dicotómicas —sobre la base de oposición bueno-malo, aceptación-rechazo—. Un buen ejemplo de cómo esa práctica se prolongaba en los primeros decenios del siglo xx nos lo proporciona una caricatura realizada por Mortinson en 1937 (ilustración 22).

En ella se muestran dos cuadros históricos; uno se corresponde con «el espíritu de 1776», es decir, el propio de la revolución norteamericana, al que se asocian los conceptos claves de libertad, democracia y paz. Pero también se deja ver el bienestar social y económico que eso ha deparado al pueblo estadounidense, que aparece ataviado con ropa deportiva y caminando feliz. En

el plano superior de la misma imagen se retrata a Europa sumida en «el espíritu del 37». Ahora, los conceptos asociados a la escena europea de 1937 son, en sangrante contraste, comunismo, dictadura y guerra. Los ciudadanos europeos, vestidos como soldados, desfilan armados por un terreno marcado por cruces que señalan las muertes y el horror a lo que todo ello conduce.

ILUSTRACIÓN 22. *Spirit of '76 contrasted to Spirit of '37*



Fuente: C. L. Mortison, Library of Congress.

La narrativa visual se fundía con el uso de los conceptos para construir un discurso en el que tanto los significados como la iconografía de la democracia se habían ido modificando históricamente. En el recorrido trazado podemos diferenciar aquellas primeras alegorías de referencia para artistas; las deformaciones caricaturescas empleadas como propaganda en el fragor de las revoluciones (y contrarrevoluciones), o la idealización que confiaba el mejoramiento de la sociedad a su triunfo. Superados esos momentos, la democracia —y su imagen— deja de ser la simple oposición a la aristocracia para encarnar los valores de una parte del mundo occidental contemporáneo (libertades, derechos, igualdad, justicia...) frente a las nuevas formas de autoritarismo estatal. A su vez, estas son ahora identificadas en sus diferentes nomenclaturas y variedades geográficas con el concepto de dictadura. La inversión conceptual a lo largo de la experiencia histórica aquí trazada había sido tal que ahora la amalgama de términos

negativos que había caracterizado a la democracia moderna en sus primeros momentos había sido reemplazada por un conjunto de términos eminentemente positivos. Toda la carga negativa, política, social y emotiva quedaba ahora quintaesenciada en la dictadura, frente a la que se alzaba una democracia sacralizada y convertida en su contra-concepto asimétrico⁴⁹.

En el caso español, frente al gobierno democrático que había representado la II República instaurada en 1931 y tras la Guerra Civil de 1936-1939, será el general Franco quien encarne la idea y la práctica de la dictadura⁵⁰. Ya en septiembre de 1936 Will Dyson, en una de sus viñetas para *Daily Herald*, había representado a una «pobre democracia» a la que le iban lanzando unos ladrillos poniendo en riesgo su vida. Junto a los ladrillos alusivos a Hitler o Mussolini aparecía uno con el rótulo «Franco»⁵¹. Quizá fue otro popular caricaturista contemporáneo y amigo de Dyson, David Low, quien de forma más contundente representó en imágenes esos dos conceptos asimétricos que marcaron el período: dictadura y democracia⁵². En las viñetas periódicas que con tanta libertad como polémica —fueron expresamente prohibidas en Alemania por un irritado Hitler— fueron insertadas en el diario conservador *Evening Standard*, Low contrapuso sistemáticamente las tendencias totalitarias que iban ganando fuerza en los años treinta con unas democracias que parecían impotentes —o impasibles— ante ese ascenso. En una de sus caricaturas mostraba a Hitler camino de convertirse en «el dueño del mundo»

⁴⁹ La idea de que los conceptos no se pueden comprender aislados, sino en relación dialéctica con o en referencia a otros conceptos, llevó a Koselleck a acuñar el término *asymmetrische Gegenbegriffe*. Los tres principales ejemplos históricos que analiza de esa asimetría conceptual son los contraconceptos helenos (civilización)/bárbaros (barbarie), cristianos/paganos y *superhombre* (*Übermensch*)/*infrahombre* (*Untermensch*). Vid. Junge y Postoutenko (2011): 10-11, 25-30. Esta categoría parece adecuada para el análisis de la relación que en el siglo xx se establece entre democracia y dictadura (Postoutenko se ocupa específicamente —cap.3— de la asimetría política y conceptual entre totalitarismo y democracia).

⁵⁰ Esa percepción de la II República en el contexto internacional quedó gráficamente reflejada en la viñeta de David Low donde Azaña, portando un cartel con la inscripción «gobierno democrático español», aparece encabezando el grupo de líderes europeos adalides de la democracia (*Evening Standard*, 21-08-1936). Disponible en: <https://bit.ly/2G38HJ0>.

⁵¹ «Poor Angel Democracy», *Evening Standard* (25-09-1936). Disponible en: <https://bit.ly/2EBMXDg>.

⁵² Benson (2008).

V. CONCLUSIONES

El recorrido esbozado pone de manifiesto que las imágenes tienen mucho que decir —y por ello merecen especial atención— en la reconstrucción historiográfica de la vida de los conceptos fundamentales del mundo moderno. El uso de la imagen, en particular la caricatura y las ilustraciones en la prensa, que combinaron el humor gráfico con la sátira política adquiriendo cierta notoriedad durante la Revolución francesa, experimentaron una creciente difusión y popularidad desde los decenios finales del siglo XIX y los primeros del XX.

La iconografía de la democracia durante el largo recorrido realizado muestra las transformaciones acaecidas desde los modelos clásicos del humanismo renacentista con sus alegorías asociadas al pueblo y las formas de gobierno pensadas para aportar una imagen a los artistas de la época, hasta la dicotomía esencial dictadura/democracia que tras la Segunda Guerra Mundial hizo de la democracia en buena parte del mundo la alternativa más deseable entre los sistemas políticos que habían protagonizado el espacio de experiencia histórica de los contemporáneos. Por un lado, los conceptos políticos asociados al totalitarismo en el período de entreguerras se llenaron de experiencia histórica, asociación recrudescida durante la Segunda Guerra Mundial o con dictaduras como la de Franco en España. De otro, la democracia se consolidó como un concepto político —y una serie de prácticas— cuyo prestigio no ha hecho sino crecer hasta la actualidad. Tanto es así que hoy ningún político, institución o país osa presentarse públicamente como antidemocrático.

En la cronología extendida en la que se ha analizado el concepto democracia y algunas de sus imágenes, se verificaron una serie de semánticas y momentos diferenciados. Desde esa perspectiva destaca el hecho de que, a diferencia de otros conceptos fundamentales de la modernidad, existieran una alegoría de la democracia y unos símbolos asociados antes del siglo XVIII. También es reseñable la constatación de la modificación de esa referencia de partida que brindaban los tratados de iconología del Renacimiento para adquirir una fuerte connotación negativa dominante en el concepto y sus representaciones como resultado de la Revolución francesa. Una imagen de la democracia monstruosa, violenta, revolucionaria y anárquica que tuvo en la poderosa propaganda británica de la época y en la experiencia italiana del trienio jacobino (1796-1799) dos acicates fundamentales.

Desde esa imagen monstruosa que presentaron las caricaturas británicas se evolucionó hasta la imagen positiva que portaban las bellas mujeres triunfantes que comenzaron a dominar la iconografía política de la democracia en

la segunda mitad del siglo XIX. Entre ambos momentos se ha podido identificar una trayectoria esencial del concepto vinculada a la de otro concepto clave, *pueblo*, tradicionalmente denostado, que fue adquiriendo un carácter positivo y una centralidad en el discurso político frente a la aristocracia del Antiguo régimen o incluso frente a las emergentes clases medias. Un ascenso del pueblo como sujeto político, como soberano en la democracia, que fue asumido por las culturas políticas republicanas, democráticas o socialistas, pero también por una parte del liberalismo más avanzado a lo largo del siglo XIX.

En ese recorrido histórico la fecha de 1848 marcó un momento clave, ya que la idea tocquevilleana sobre el inevitable triunfo de la democracia como fuerza histórica determinante se extendió —con o sin base en los acontecimientos históricos y la coyuntura de cada territorio— hasta convertirse en una creencia —y aspiración— bastante generalizada. Una fe que en buena medida se quebró a principios del siglo XX con la crisis del Estado liberal y el estallido de la Gran Guerra. En esa coyuntura crítica, la democracia trascendió definitivamente el ámbito de la organización política y social de los Estados nacionales para convertirse en un elemento decisivo de la geopolítica mundial. La decisión de los EE. UU., liderados por el presidente Wilson, de sumarse al frente de los aliados en la Guerra encontró en el ideal democrático una bandera y una legitimación instrumental esenciales. La tajante divisoria del mundo no solo en frentes bélicos —en la que algunos Estados permanecieron neutrales—, sino en regímenes políticos donde la causa de la democracia se identificaba con la del bien y la de los totalitarismos con el mal, dejará su impronta más allá de las dos guerras mundiales⁵⁵, circunstancia que marcó el modo de imaginar la democracia asociada a esa división geopolítica mundial.

Todo ese recorrido general, esquemáticamente presentado por los obvios condicionantes espaciales que impone una contribución de esta naturaleza, se pueden reconstruir con mucho mayor detalle y matices en las semánticas, los usos y las imágenes de la democracia desde el siglo XVIII hasta la Segunda Guerra Mundial. No obstante, lo que aquí se ha querido mostrar es que cualquier narrativa historiográfica sobre el tema se enriquece, se completa y se puede matizar en algunas cuestiones si prestamos la atención debida a las imágenes que sobre la democracia se fueron generando y difundiendo, contribuyendo a fijar su concepción en distintos públicos, lugares y momentos históricos.

⁵⁵ Recientemente Juan Francisco Fuentes ha mostrado la paradoja histórica de que el siglo de la democracia (en alusión al XX), se convirtiera, en realidad, en el del totalitarismo (Fuentes, 2019).

Bibliografía

- Alberú, M. C. (1995). *La ciencia de las imágenes: a propósito de la iconología por figuras de Gravelot y Couchin*. México: Universidad Iberoamericana.
- Album di 32 caricature politiche e di emblemi relativi alla rivoluzione francese in Italia* (1799).
- Agulhon, M. (1981) [1979]. *Marianne into Battle. Republican imagery and Symbolism in France, 1789-1880*. Cambridge: Cambridge University Press..
- (2016). *Política, imágenes, sociabilidades. De 1789 a 1989*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Benson, T. (2008). *Low and the Dictators*. London: The Political Cartoon Society.
- (2019). *David Low Censored*. London: The Political Cartoon Society.
- Burke, P. (2001). *Eyewitnessing. The Uses of Images as Historical Evidence*. London: Reaktion Books.
- Boudard, J. B. (1766) [1759]. *Iconologie, tirée de divers auteurs: ouvrage utile aux gens de lettres, aux poètes, aux artistes, et généralement à tous les amateurs des beaux-arts*. Viena: Jean-Thomas de Trattner.
- Brazier, N. (1838). *Musée de la caricature, ou Recueil des caricatures les plus remarquables, publiées en France depuis le quatorzième siècle jusqu'à nos jours*. Paris.
- Capdevila, J. (2012). La figura femenina en la prensa satírica española del siglo XIX. *Tebeosfera*, 9. Disponible en: <https://bit.ly/2GJqm8s>.
- Capellán, G. (2013). Los «momentos conceptuales». Una nueva herramienta para el estudio de la semántica histórica. En J. Fernández Sebastián y G. Capellán (eds.). *Conceptos políticos, historia y tiempo* (pp. 195-233). Santander: Universidad de Cantabria.
- Castellanos, B. S. de (1850). *Iconología cristiana y gentilicia. Compendio del sistema alegórico y diccionario manual de la iconología universal*. Madrid: Imprenta de D. B. González
- Conze, W. (1993). Prospettive. En Conze et al. *Democrazia. I concetti della politica*. Venecia: Marsilio.
- Christin, O. (1991). *Une révolution symbolique: l'iconoclasme huguenot et la reconstruction catholique*. Paris: Minuit.
- Cranach, Lucas (1972 [1521]). *Passional Christi und Antichristi*. Union Verlag.
- Curtis, Neal (ed.) (2010). *The Pictorial Turn*. London: Routledge.
- Desbrousses, H., Pelloile, B. y Raulet, G. (eds.) (2003). *Le peuple. Figures et concepts. Entre identité et souveraineté*. Paris: François-Xavier de Guilbert.
- Elorza, A. (1988). *Luis Bagaría. El humor y la política*. Barcelona: Editorial Anthropos
- Fernández Sebastián, J. y Capellán, G. (2018). Democracy in Spain: An Ever-Expanding Ideal. En J. Innes y M. Philp (eds.). *Re-imagining Democracy in the Mediterranean* (pp. 53-74). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198798163.003.0003>.
- Fuentes, J. F. (2019). *Totalitarianisms: the Closed Society and Its Friends. A history of Crossed Languages*. Santander: Universidad de Cantabria. Disponible en: <https://doi.org/10.22429/Euc2019.011>.
- Gombrich, E. H. (1940). *Caricature*. London: Penguin Books.

- Gómez, S. A. (2005). *Caras y caretas: el semanario como caricatura*. Estudios del ISHIR, 12, 23-45.
- Gravelot, H. F. y Cochin, Ch. E. (1791). *Iconologie par figures, ou Traité de la science des allégories*. Paris: Le Pan.
- (1866). *Iconología o tratado de alegorías y emblemas*. México: Imprenta Económica.
- Guizot, F. (2019). *De la democracia en las sociedades modernas*. Santander: Ediciones de la Universidad de Cantabria. Disponible en : <https://doi.org/10.22429/Euc2019.030>.
- Haywood, I. (2013). *Romanticism and Caricature*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107360020>.
- Junge, K. y Postoutenko, K. (2011). *Asymmetrical Concepts after Reinhart Koselleck. Historical Semantics and Beyond*. Bielefeld: Transcript Verlag. Disponible en: <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839415894>.
- Kahn, M. A. y West, R. S. (2014). *What Fools these Mortals Be! The Story of Puck*. San Diego: IDW Publishing.
- Kean, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. New York: Simon and Schuster.
- Kerr, D. S. (2000). *Caricature and French Political Culture 1830-1848 Charles Philippon and the Illustrated Press*. Oxford: Oxford University Press..
- Laguna Platero, A. y Martínez Gallego, F. A. (2015): Eduardo Sojo, el Quijote de la caricatura. *IC: Revista Científica de Información y Comunicación*, 12, 111-134.
- Langlois, C. (1988). *La caricature contre-révolutionnaire*. Paris: Presses du CNRS.
- Larrère, M. (2018). *L'Histoire par l'image*. Disponible en: <https://bit.ly/35s8wB5>.
- Mitchell, W. J. T. (1986). *Iconology. Image, Text, Ideology*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226148052.001.0001>.
- (1994). *Picture Theory. Essays on Verbal and Visual Representation*. Chicago: University of Chicago Press.
- (2017). *¿Qué quieren las imágenes?* Vitoria: Sans Soleil Ediciones.
- Oncina, F. (2011). El giro icónico en la memoria. El caso de Reinhart Koselleck. En F. Oncina y M. E. Cantarino (eds.). *Estética de la memoria* (pp. 123-148). Valencia: Universitat de València; Museu Valencià de la Il·lustració i de la Modernitat.
- (2013). Semántica histórica, iconología de la muerte y modernidad en Reinhart Koselleck. En J. Fernández Sebastián y G. Capellán (eds.). *Conceptos políticos, historia y tiempo* (pp. 235-269). Santander: MacGraw-Hill; Universidad de Cantabria.
- Palmer, R. (2013). *The Age of Democratic Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Pastoreau, M. (2017). *Red. The History of a Color*. Princeton: Princeton University Press.
- Peyrou, F. (2008). *Tribunos de la plebe. Demócratas y republicanos durante el reinado de Isabel II*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Reichardt, R. y Kohle, H. (2008). *Visualizing the Revolution. Politics and Pictorial Arts in Late Eighteenth-century France*. London: Reaktion Books.
- Reichardt, R. y Lüsebrink, H. J. (1997). *The Bastille. A history of a Symbol*. Durham: Duke University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1220k1w>.
- Richter, M. (1995). *The History of Political and Social Concepts. An introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Ripa, C. (1987). *Iconología*. Madrid: Akal.

- Sebastián de Castellanos, B. (1850). *Iconología cristiana y gentilicia. Compendio del sistema alegórico y diccionario manual de la iconología universal*. Madrid: E. González.
- Seymour-Ure, C. y Schoff, J. (1985). *David Low*. London: Secker and Warburg.
- Wilson, W. (1917). *Address of the President of the United States Delivered at a Joint Session of the Two Houses of Congress*. Washington: Government Printing Office.

LA NIEBLA CONSTITUCIONAL DE LA CORONA. LAS CEREMONIAS POLÍTICAS DE LA MONARQUÍA EN EL ESTADO NACIÓN ESPAÑOL (1808-1868)¹

The Crown's constitutional mist. The political ceremonies of the monarchy in the Spanish nation-state (1808-1868)

DAVID SAN NARCISO

Universidad Complutense de Madrid

davsanna@ucm.es

Cómo citar/Citation

San Narciso, D. (2020).

La niebla constitucional de la Corona. Las ceremonias políticas de la monarquía en el Estado nación español (1808-1868).

Historia y Política, 44, 219-249.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.08>

(Recepción: 20/03/2019; evaluación: 09/05/2019; aceptación: 27/07/2019; publicación: 27/11/2020)

Resumen

El liberalismo concedió mucha importancia a la ritualidad política. Era necesario representar públicamente sus teóricos, sus valores constitutivos y su orden sociopolítico, condensándolo en un sistema simbólico complejo. En una época dominada por las formas de gobierno monárquicas, este proyecto ritual liberal se elaboró en diálogo con las ceremonias monárquicas, integradas en una longeva tradición cultural. Esto hizo que se produjera un continuo trasvase entre ambas formas rituales y sus significados políticos. Este artículo analiza los intentos por conciliar simbólica y ritualmente

¹ Este artículo se enmarca en del proyecto de investigación HAR2015-66532-P, financiado por el MINECO, y se inscribe dentro del Programa de Personal Investigador en Formación de la UCM-Banco Santander (CT27/16-CT28/16).

los dos principales sujetos soberanos del siglo XIX —la monarquía y la nación— mediante las ceremonias políticas que llevaban a la Corona a la sede de la representación nacional española: la apertura y clausura de Cortes y la jura de la Constitución. El proceso no fue monolítico, sino que sufrió intensos cambios en función a los contextos y el reparto de papeles. Entre 1808 y 1837 se sucederán en España tres modelos ceremoniales asociados a tres sistemas políticos, enfatizando el complejo proceso de adaptación de la monarquía al liberalismo. Establecido el modelo definitivamente en 1837, comenzó entonces un intenso combate por sus usos y significados. Estos rituales llevaron a los gobiernos a instrumentalizar la Corona, haciéndola descender al combate político alejado de aquella reclusión moderadora por ellos teorizada. Pero, igualmente, se convirtieron en espacios de protesta y discusión pública. Tras estas ceremonias se evidencia la lucha por el control del espacio público y la legitimación política donde los silencios, las aclamaciones y los vítores se erigieron en potentes armas políticas.

Palabras clave

Monarquía; nación; liberalismo; parlamentarismo; ritualidad política.

Abstract

Liberalism attributed great significance to political rituality. It was necessary to publicly represent its political principles, constitutive values, and socio-political order but also to condense it into a complex symbolic system. In an age dominated by monarchical forms of government, this ritual project was developed by liberalism in dialogue with the royal ceremonies, which were part of a long cultural tradition. This fact produced a continuous transfer between both ritual forms and their political meanings. This article analyses the attempts to reconcile symbolically and ritually the two nineteenth-century main sovereign subjects in Spain: the monarchy and the nation. To this end, I study the political ceremonies that brought the Crown to the seat of the national representation: the State Opening of Parliament and the Constitution's Oath. The process was not monolithic but underwent profound changes depending on the contexts and the distribution of roles. Between 1808 and 1837, there were three ceremonial models associated with three political systems in Spain, emphasizing the complex process of adaptation of the monarchy to liberalism. The final ritual model was established in 1837, but it began then an intense fight for its uses and meanings. These rituals led the governments to use the Crown as a political tool, making it descend to political combat far from that theorized moderate reclusion. But they also became spaces for protest and public discussion. Behind these ceremonies, it was hidden the fight for public place control and political legitimization in which silences, acclamations, and cheers became powerful political weapons.

Keywords

Monarchy; nation; liberalism; parliamentarism; political ritual.

SUMARIO

I. EL MISTERIO RITUAL DEL PODER. II. LA CUESTIÓN CEREMONIAL: NACIÓN Y MONARQUÍA EN DISPUTA. III. LA MONARQUÍA EN LAS CORTES (1808-1837). IV. UNA NEUTRALIDAD IMPOSIBLE (1837-1868). V. EPÍLOGO. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. EL MISTERIO RITUAL DEL PODER

La noche del 14 de diciembre de 1843 la luz y el calor de las velas volvían a llenar la sala principal del Ateneo de Madrid. Como venía haciendo todos los jueves desde hacía algún tiempo, un ya experimentado Antonio Alcalá Galiano tomaba la palabra en la Cátedra de Derecho Político para disertar, en esta ocasión, sobre las diferentes tipologías de monarquías existentes. Centrándose en sus modelos contemporáneos, el insigne liberal la definió como una ficción legal «por la cual un hombre o una mujer manda a muchos y los representa». De esta forma, para cumplir su función en tiempos de gobiernos representativos, resaltará la importancia de convertir el trono en un «objeto de veneración, de acatamiento, poniéndole como entre un tanto de niebla en donde se le vea rodeado de una aureola de gloria». De esta forma, el rey no debía disfrutar solo de poder efectivo, sino que debía poseer dignidad y representarla públicamente. A la postre, sintetizaba, «el monarca es representante de la nación, y por eso honrado al representante se honra al representado, o sea, a la nación entera»².

Estas ideas no eran del todo originales, sino que se inscriben dentro de los planteamientos que a nivel europeo el liberalismo venía formulándose para encuadrar a la monarquía dentro del sistema constitucional postrevolucionario. En la significativa fecha de 1815, con la restauración borbónica en Francia y la promulgación de una carta otorgada, Benjamin Constant justificó la figura del rey como «un ser aparte» de la sociedad, un poder neutro que «planea, por decirlo de alguna manera, por encima de las agitaciones humanas». Para ello defendió la necesidad de crear una esfera de inviolabilidad, de majestad, asentada sobre lo que denominó «los elementos de veneración que rodean al monarca» y cuyo objetivo no era otro que impresionar a la

² Alcalá Galiano (1984) [1843]: 99 y 105-106.

imaginación³. Cincuenta años después Walter Bagehot volvería sobre estas cuestiones. En su célebre reflexión sobre el sistema político inglés, destacó dos mecanismos que servían a la monarquía para producir y conservar la autoridad que utilizaría el gobierno en sus actividades diarias: los elementos morales —encarnando los valores de la nación, para llevar «los rayos de la soberanía hasta las profundidades de la vida en común»— y los teatrales —«la pura apariencia» que toca directamente la imaginación y fascina a la multitud por apelar a sentimientos de distinción—. La monarquía se erigió, así, en la cabeza de la sociedad y en el nexo de unión que garantizaba la adhesión de las masas a través de un deber casi religioso expresado en «pomposos exteriores»⁴.

Se tratase de una ficción o una ilusión monárquica⁵, lo cierto es que la Europa liberal entendió la institución como una pieza esencial del edificio político, social y cultural que intentó levantar sobre las ruinas de la revolución. El proceso no fue sencillo, particularmente por la resistencia que con mayor o menor éxito opusieron unos monarcas a los que se les privaba de parte de sus funciones y soberanía. Resignificados, por tanto, demostraron no ser un vestigio del pasado, una ruina frágil y decadente destinada a desaparecer⁶. Por el contrario, como mostró Arno J. Mayer, la Corona fue el centro de los sistemas europeos de autoridad y el nexo de unión no solo de la nación en el presente, sino también del vínculo legitimador con el pasado⁷. En esa búsqueda de nuevas funciones y argumentos de legitimación, sería su capacidad de *representación* lo que acabaría justificando, en última instancia, su presencia en los regímenes representativos⁸. De esta forma, se constituyeron en el centro nodal de toda la urdimbre simbólica del naciente orden político y social. Ello no solo les llevó a explotar los nuevos vínculos sociales y actualizar aquellos sentimientos de pertenencia colectiva preexistentes que poseía, sino también a representar todo ello públicamente. Pues, como señaló Clifford Geertz, además de poseer «the active centers of the social order», toda autoridad dentro de un sistema complejo necesita expresar simbólicamente el hecho mismo de poseer el poder, conectándose con sus fundamentos más trascendentes⁹. En suma, como sintetizó Georges Balandier, el poder «ne se

³ Constant (1989) [1815]: 20-35.

⁴ Bagehot (2010) [1867]: 47-92.

⁵ Aludiendo, respectivamente, a los conceptos acuñados en Romeo (2007) y Burdiel (2008).

⁶ Kirsh (2006); Guazzaloca (2009), y Langewiesche (2013).

⁷ Mayer (1981): 135-152.

⁸ Wolf (2007).

⁹ Geertz (1999): 13-38.

conserve que par la transposition, par la production d'images, par la manipulation de symboles et leur organisation dans un cadre cérémoniel»¹⁰.

Por ello, las ceremonias monárquicas jugaron un papel central en los sistemas europeos del siglo XIX; y no solo por permitir a la Corona legitimarse en el nuevo marco político. El propio liberalismo no desaprovecharía la oportunidad de instrumentalizar la legitimidad de la monarquía, explotando sus ceremonias —ancladas, por cierto, en una longeva tradición— y las posibilidades de proyección social de su fuerte personificación. En ese sentido, podemos entender las ceremonias como una escenificación pública de la posesión de capital simbólico condensado en símbolos y formas rituales. Un sistema representativo que tenía un fuerte poder simbólico, entendiendo como tal —en palabras de Pierre Bourdieu— «une forme transformée, c'est-à-dire méconnaissable, transfigurée et légitimée, des autres formes de pouvoir», que se ejercería en tanto que poder reconocible¹¹. A la postre, para mantener su efectividad como representación sociopolítica, los rituales precisan de una continua y pragmática reinención¹². Es decir, como artefactos culturales que son, están socialmente contruidos y son históricamente cambiantes, relacionándose íntimamente con el contexto que los concibe, produce y recibe¹³. Unas acciones simbólicas caracterizadas por su capacidad de condensación semiótica, su polisemia y su ambigüedad que, como expuso el antropólogo David I. Kertzer, sirven «as important means of channeling emotion, guiding cognition, and organizing social groups»¹⁴.

Unas representaciones, en suma, que condensan en una maraña de sistemas simbólicos los principios y las relaciones del sistema que los produce. Por ello, escenificaban públicamente discursos políticos con los que definir el sentido identitario de la comunidad, pretendiendo generar sentimientos de adhesión¹⁵. Unas imágenes en movimiento que se desplazan en un espacio físico —a modo de tramoya escénica— y en otro temporal, con visiones sobre su presente, basadas muchas veces en hechos del pasado y que justifican un proyecto a futuro. En ese sentido, lejos de mantener una continuidad, favorecen luchas por el poder simbólico, por conquistar el monopolio del discurso. Igualmente, y frente a la existencia de un repertorio de elementos simbólicos de base relativamente limitado y estable en el tiempo, dichos elementos se

¹⁰ Balandier (2006): 23.

¹¹ Bourdieu (2001): 201-211.

¹² Alexander (2004).

¹³ Una aproximación teórica en Bell (1997) y Moro (2009).

¹⁴ Kertzer (1988): 1-14.

¹⁵ Rivière (1988) y Braud (1996).

encuentran sujetos a combinaciones variables y reactualizaciones constantes, pues son reapropiados, reproducidos y modificados. De esta forma, los rituales son actos transformacionales que, además de estructurar el significado, negocian los mundos en los que tienen lugar. Retomando todas estas aportaciones teóricas, en este artículo pretendo estudiar las ceremonias políticas de la monarquía española en el contexto de creación del Estado nación liberal. Busco así desentrañar las estructuras y las tramas de significación, que diría Geertz¹⁶, escondidas en estos rituales políticos centrales en la organización de los Estados liberales, así como las zonas de conflicto por apropiarse de unas formas rituales. Para ello me centraré en unas ceremonias clave y fundacionales del liberalismo español: las aperturas y clausuras de Cortes¹⁷ y las juras de los monarcas a las diferentes constituciones. Unos rituales no solo importantes a nivel político, al suponer el inicio del curso legislativo, sino que tuvieron una enorme repercusión nacional y, particularmente, internacional.

II. LA CUESTIÓN CEREMONIAL: NACIÓN Y MONARQUÍA EN DISPUTA

La emergencia de un nuevo sujeto colectivo soberano —como era la nación—, provisto de una legitimidad propia, supondría un desafío completo a la soberanía del principio monárquico. Conciliar la Corona con la nación será, así, uno de los principales desafíos del mundo postrevolucionario¹⁸. Dos sujetos soberanos en liza, no solo política o económicamente, sino también en un plano simbólico. En ese sentido, el liberalismo intentó construir desde el principio un sistema representativo —con sus propios símbolos, festividades, rituales...— para condensar y simbolizar la nascente comunidad política, así como los principios sobre los que se fundaba¹⁹. El Estado liberal y el principio nacional debían, así, escenificarse en el espacio público, representar sus valores constitutivos y su orden sociopolítico —sintetizados en sus mitos y símbolos— en actos performativos de viejo o nuevo cuño. Sin embargo, la monarquía mantuvo un papel esencial en unos y otros por su tradición ceremonial y su valor legitimador. Como subrayó Michael Billig, la familia real ofrecía enormes posibilidades al nacionalismo, permitiendo que la nación se encar-

¹⁶ Geertz (1973): 3-20.

¹⁷ Unos discursos analizados en Díaz (2018). Para un primer estudio de estas ceremonias, véase Luján (2019). Una evolución normativa puede verse en Casado (2016).

¹⁸ San Narciso (2020) y Sánchez (2019).

¹⁹ Zuev y Virchow (2014) y Ridolfi (2009).

nara e imaginara a sí misma como una comunidad²⁰. Este hecho haría que el monarquismo y el nacionalismo banal se retroalimentaran. Es decir, la reproducción cotidiana e inconsciente de la identidad nacional acabó forjando un concepto de nación monárquica. Igualmente, al representar la familia real a la nación misma, las prácticas cotidianas e involuntarias asociadas al monarquismo banal transmitían potentes discursos de nación. Como resultado, Billig colocó las ceremonias monárquicas en una posición preeminente entre las festividades que sirvieron a la nación para conmemorar o recordarse conjuntamente, ayudando a los individuos a interiorizar los discursos banales del nacionalismo²¹.

Por todo ello, en un mundo dominado por las formas de gobierno monárquicas, el desarrollo de proyectos rituales liberales nacionales se realizó en estrecha relación con las tradicionales ceremonias reales, produciéndose un continuo trasvase entre formas rituales y significados políticos²². La creación del Estado liberal exigió, de esta forma, representar públicamente el nuevo pacto constitucional, activando un calendario ritual que celebrase y expusiese las narrativas del mismo. En esta nueva concepción se tuvo que armonizar, teórica, práctica y simbólicamente el principio de soberanía nacional —encarnado en los Parlamentos— y el de soberanía monárquica. De tal forma que se establecieron rituales en los que el monarca se desplazaba al edificio contenedor de la soberanía nacional —como la apertura y clausura de las sesiones legislativas o la jura de las constituciones— y otros donde eran los diputados y senadores —representados en una comisión— los que iban desde el Parlamento al Palacio Real. El simple gesto simbólico del desplazamiento, así como el potencial que tenían los lugares físicos donde se desarrollaban las ceremonias, no son algo baladí. A la postre, la topografía simbólica no deja de ser sociopolítica, y algunos lugares condesan en su misma materialidad expresiones de poder, invistiendo de sacralidad y legitimidad el orden político que se escenifica.

Un caso paradigmático de ello podemos verlo en la evolución de la política ceremonial de las distintas monarquías que fueron instaurándose en Francia durante el siglo XIX. Tras la revolución de 1830, la Monarquía de Julio tuvo que elaborar un sistema ceremonial que sintetizase la tensión entre los rituales revolucionarios y los monárquicos. Este «*assemblage original*», en palabras de Alain Corbin, debía representar y simbolizar la revolución acabada, mezclando los

²⁰ Billig (1992): 25.

²¹ Billig (1995): 45.

²² Para el caso portugués véase Urbano (2017); para el belga Deneckere (2006), y para el mundo alemán Büschel (2004) y Schwengelbeck (2007).

principios del nuevo régimen —una «fête de la liberté», a la vez que una «célébration de l'ordre»— y el papel de un monarca «à la rencontre des Français»²³. Dentro de esta filosofía se modificará la ceremonia de apertura del Parlamento, introduciendo la costumbre británica. Hasta la fecha, siguiendo el ritual creado durante la Restauración, los soberanos recibían a los comisionados del Parlamento y el Senado en el Palacio Real, donde se procedía a abrir las sesiones²⁴. Con Louis Philippe, en cambio, será el rey quien se desplace para la sesión real al Palacio de Borbón, sede del poder legislativo²⁵. La proclamación del II Imperio en 1852 volverá a modificar esta tradición. Paradójicamente, Napoleón III reinstaurará el sistema de la Restauración, desplazando la apertura del Parlamento al salón de embajadores del palacio de Tuileries²⁶. Un reflejo, por tanto, de la relación establecida entre los poderes soberanos y del concepto de Estado dibujado en los discursos políticos teóricos, que se representaba públicamente en estas ceremonias.

El caso británico continúa siendo el ejemplo de estudio paradigmático en estas cuestiones, elevado a categoría referencial en el propio siglo XIX. En su influyente estudio sobre la invención de las ceremonias monárquicas británicas, David Cannadine situó a comienzos del siglo XX su verdadera modernización hacia una ritualidad espléndida, pública y popular. De esta forma, dibujó las ceremonias victorianas —particularmente hasta 1877— como unos «ineptly managed ritual» oscilantes «between farce and fiasco». Pero, ante todo, situó en los propios personajes reales el principal freno al papel ceremonial de la monarquía, por cuanto aquel modelo teatral desprovisto de poder efectivo se encontraba en las antípodas de su visión de la Corona²⁷. Aunque sus tesis han sido objeto de debate²⁸, algunas de ellas no dejan de mantener vigencia. Es cierto que la reina fue siempre reacia a las ceremonias públicas, infravalorando sus obligaciones simbólicas frente a las políticas. Por ello, la mayoría de los eventos dinásticos —fundamentalmente bodas, bautizos y funerales— fueron privados, representando más bien una domesticidad burguesa²⁹. Sin embargo, como subrayó Richard Williams, existió en los primeros tiempos del reinado «a concomitant enthusiasm for pageantry» en la opinión pública³⁰. A esa apetencia ceremonial se sumaba la existencia

²³ Corbin (1994).

²⁴ Waquet (1981).

²⁵ Martin-Fugier (1992): 35-50.

²⁶ Truesdell (1997) y Mauduit (2016).

²⁷ Cannadine (1983): 108-115.

²⁸ Tyrrell y Ward (2000); Plunkett (2003), y Velde (2006).

²⁹ Para su contraste con el caso español, véase San Narciso (2019).

³⁰ Williams (1997): 230-240.

continuada de dos importantes rituales políticos donde jugaba un papel esencial: la apertura y clausura del Parlamento³¹. Como subrayó Walter L. Arnstein, hasta 1861 la reina Victoria «carried on with great faithfulness and with far greater success» sus responsabilidades en estos rituales que marcaban la vida política y simbólica del Estado³². Durante los años cuarenta y cincuenta, la reina acompañada de su corte y vestida en «robe of State» acudió puntualmente al Parlamento para leer el discurso preparado por su gobierno y abrir y cerrar personalmente las sesiones legislativas. Sus pocas ausencias se deberían a motivos de salud, vinculadas con el embarazo y el parto de su extensa progenie.

Al igual que sucedería en el plano político, la muerte del príncipe consorte en 1861 y su posterior aislamiento serían mucho más determinantes para forjar esa imagen de una reina recelosa hacia lo ceremonial. En una gélida carta a su secretario de Estado negándose a acudir nuevamente a la ceremonia de apertura, la reina confesó sentirse «*always* terribly nervous on all public occasions, but *especially* at the opening of Parliament». Con algo de impostura, Victoria justificó su asistencia previa por la presencia de su marido, «whose presence alone seemed a tower of strength, and by whose dear side she *felt safe* and *supported* under *every* trial»³³. Sin embargo, como escribió un periódico conservador, «seclusion is one of the few luxuries in which royal personages may not indulge». A la postre, el poder «derived from affection or from loyalty needs a life of almost uninterrupted publicity to sustain it»³⁴. En esa línea, y en aquel contexto de reclusión, el rey Leopoldo de Bélgica tomó la pluma para aconsejar a su sobrina que retomase su dimensión pública. En ese papel de cicerone que siempre mantuvo, remarcó la incómoda posición de las personas reales en un siglo que obligaba a estar «constantly before the public in *every imaginable shape* and *character*, and fill entirely the public mind». Este hecho exigía una serie de obligaciones, principalmente ceremoniales, pues la monarquía «must be palpable»³⁵. Pese a todo, durante su viudedad y hasta su muerte en 1901, la reina acudiría al Parlamento solo siete veces. Todas ellas exigidas imperiosamente por su gobierno y a las que asistió porque ella misma se jugaba, en la legislatura que abría, asuntos relevantes para su vida familiar, coincidiendo, por ejemplo, con los debates sobre dotes para las bodas de sus vástagos.

³¹ Cobb (2000).

³² Arnstein (1990): 193.

³³ La reina Victoria al conde Russell (08-12-1864). En Buckle (2014) [1926]: 244-245. Para este y los siguientes casos las cursivas son originales del texto.

³⁴ *Saturday Review*, 26-03-1864.

³⁵ El rey de los Belgas a la reina Victoria (15-06-1864). En Buckle (2014) [1926]: 218-219.

Aunque descuidadas por la reina, estos rituales en el Parlamento mantuvieron un papel fundamental en la vida política y simbólica británica. Como sintetizó David Cannadine rectificándose ligeramente, las ceremonias de apertura constituían «a performance of the British Constitution», un *tableau vivant* «which put the three estates of the realm on parade»³⁶. La reina Victoria aparecía, así, como el centro de un espectáculo anual del poder donde se exaltaba, principalmente, la majestad real, el orden y la jerarquía. Unos principios recogidos entonces a nivel teórico, expuestos en la práctica parlamentaria y manifestados culturalmente no solo en estas ceremonias, sino también, por ejemplo, en el diseño y decoración mismos del nuevo Parlamento.

El caso inglés nos proporciona una mejor oportunidad de comparación con España, por cuanto se trataba de una monarquía liberal, con una mujer depositaria de los derechos y la legitimidad soberana y que se erigió, en el propio siglo XIX, en un modelo referencial del liberalismo europeo. Paradójicamente, frente a la ausencia en estos rituales políticos que caracterizó a Victoria, la Corona española asistió a prácticamente todos ellos entre 1820 y 1868. Por ese motivo, considero que para el caso español estas ceremonias constituían los principales momentos de representación pública de los valores constitutivos de la comunidad política. Una dramatización del orden político, de la relación establecida entre las instituciones del Estado —con la mediación del gobierno— y del encaje de soberanías. Estos rituales del poder suponían una teatralización de la relación interespecífica, de supervivencia mutua, establecida entre las élites políticas liberales y la monarquía. Con ella la Corona transfería su legitimidad histórica a la nación, anclando los discursos políticos en una tradición estatal histórica. Por otro lado, el desplazamiento del monarca a la sede de la soberanía nacional y la lectura de su discurso refrendaba en la voluntad nacional, quizás no la legitimidad última de la monarquía, pero sí su papel dentro del sistema, afirmando su autoridad. Un laboratorio de prueba, en definitiva, para ensayar distintas fórmulas que acomodasen política y simbólicamente la nación y la monarquía.

III. LA MONARQUÍA EN LAS CORTES (1808-1837)

El liberalismo español, al igual que sus homólogos europeos, concedió mucha importancia a la ritualidad política³⁷, ocupando las relaciones simbólicas entre el rey y las Cortes un lugar central en ella. Ya durante las sesiones

³⁶ Cannadine (2000): 16-17.

³⁷ Lecuyer (2000); Demange (2004); Álvarez Junco (2006), y Roca (2016).

de Cádiz se debatió tanto el tratamiento como la práctica ritual que seguir en ausencia del monarca, pero también su articulación futura con un monarca presente³⁸. En el fondo se trataba de conformar un modelo de monarquía cuyo principio originario —y por ende constituyente— residía en la soberanía nacional³⁹. La propia Constitución de 1812 recogía que las Cortes se convocaban automáticamente, no teniendo el rey facultad para suspenderlas o disolverlas, ni precisándose su asistencia para su apertura o clausura. En ese sentido, la figura del presidente de las Cortes adquirió un peso político muy relevante, correspondido a nivel ceremonial. Igualmente, y de forma inédita, el propio texto constitucional especificó algunas disposiciones ceremoniales: la fecha venía establecida por unos plazos, no fijándola el rey y teniendo el presidente capacidad de apertura sin delegación (art. 121); se incidía en la asistencia del rey «sin guardia» y acompañado solo del personal estrictamente fijado en el ceremonial (art. 122) y se establecía la dinámica de discursos (art. 123). Estas ideas se desarrollarían y explicitarían en el *Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes* (1813), copiado sin apenas modificaciones durante el Trienio Liberal⁴⁰. Destaca, especialmente, la entrada del rey descubierto —reconociéndose simbólicamente la supremacía de la nación— y la inexistencia de besamanos al rey. La imposición de la nación sobre la monarquía quedaba, de esta forma, representada públicamente con estos gestos simbólicos de enorme calado.

Estas ceremonias de apertura y clausura —unida a la jura de la Constitución— fueron momentos clave de expresión del liberalismo, pero también del propio monarca⁴¹. Algo que se verá claramente durante el Trienio Liberal. En su primigenia postura, acomodadiza a las circunstancias sobrevenidas, Fernando VII transigió abriendo en persona cinco de las seis legislaturas y cerrando tres de ellas. Incluso aprovechó los resquicios del sistema al introducir, por ejemplo, una coetilla en su discurso de 1821 criticando «los ultrajes y desacatos de todas clases cometidas a mi dignidad y decoro, contra lo que exige la Constitución, el orden y el respeto que se me debe tener como rey constitucional» y la inacción del gobierno para reprimirlos⁴². Pero ello no significó que el rey no trabajara desde el primer momento para derrocar el régimen liberal desde el interior y el exterior. El 19 de febrero de 1823

³⁸ Sánchez (2018).

³⁹ Varela (2013): 147-157.

⁴⁰ Medina (2005): 129-133.

⁴¹ *Diario de Sesiones de Cortes* (DSC), 09-07-1820 y Archivo General de Palacio (AGP), Reinado Fernando VII, caja 345, exp. 3.

⁴² DSC, 01-03-1821.

Fernando VII rehúsa por primera vez cerrar las Cortes aduciendo motivos de salud. Su límite de tolerancia parece que terminaba, mientras el golpe de gracia al sistema liberal se fraguaba desde Francia. Desde aquel momento el rey no asistirá a ninguna ceremonia en las Cortes, evidenciando simbólicamente el divorcio con el sistema liberal doceañista. Ello no impidió que siguieran difundiéndose imágenes del rey en las Cortes, que abarcaban una gran amplitud de formatos, desde grabados hasta cajas o abanicos. Un hecho que evidencia la importancia que dentro del liberalismo tuvo iconográficamente la fusión del rey y la Constitución a través de estas ceremonias⁴³. Con todo, lo que nos interesa subrayar en este modelo monárquico es el conflicto simbólico establecido entre ambas instituciones y soberanías, así como su compleja asunción por parte de un monarca que nunca entendió su papel constitucional y mantuvo un concepto privativo y patrimonialista del Estado⁴⁴.

La muerte de Fernando VII iniciará un profundo proceso de cambio. La transformación fue lenta, y de ninguna forma pacífica, pero implicó la instauración definitiva del liberalismo y del parlamentarismo en España⁴⁵. Un proceso seguido, al mismo tiempo, de la definitiva configuración ceremonial de la monarquía constitucional. María Cristina de Borbón, encargada de la regencia, transigirá hacia un modelo tenue de constitucionalismo fundado ya en una nueva teoría política. El Estatuto Real proclamaba la soberanía compartida entre el rey y las Cortes y reforzaba el poder de la monarquía, asumiendo «exclusivamente» la facultad de convocar, suspender y disolver las Cortes (art. 24)⁴⁶. Este nuevo pacto constitucional, y esta nueva posición de la Corona, implicaron una relocalización ceremonial —en esencia y estructura— de ambos actores en la ritualidad política del Estado⁴⁷. En primer lugar, la iniciativa partía de la monarquía, fijando la reina la cita y marcando los tiempos rituales: era ella quien personalmente mandaba sentar a los presentes y abría las sesiones, pregonando sus órdenes el mayordomo de semana —en calidad de maestro de ceremonias— y el presidente del Consejo de Ministros, respectivamente. Igualmente, cualquier acción desarrollada durante la ceremonia exigía no solo su expreso consentimiento, sino también la representación de sumisión y respeto: los próceres y procuradores debían permanecer descubiertos ante la reina, el presidente debía besar la mano al

⁴³ Reyro (2010): 88-93.

⁴⁴ La Parra (2018), y García Monerri y García Monerri (2015): 51-90.

⁴⁵ Burdiel (1999).

⁴⁶ Tomás Villarroya (1968).

⁴⁷ Fijada, incluso, en el reglamento de los estamentos de Próceres y Procuradores. En Monerri (2015): 409-411.

entregar el discurso de apertura e, incluso, cuando se produjo el juramento, el patriarca de Indias tuvo que besar la mano y pedir permiso para leer la fórmula. Esta autoridad se manifestaba también espacialmente, pues la reina entraba a las Cortes precedida de cuatro maceros, de las comisiones de recepción y del mayordomo de semana, que anunciaba su entrada.

Escondida en los Reales Sitios y manteniendo una paralela vida conyugal con Fernando Muñoz, María Cristina tendrá que asumir las funciones políticas parejas a su calidad de regente, entre las que sobresalía la representación de la autoridad monárquica. La reina no se prestó a ello con facilidad, y las tres aperturas de Cortes fueron momentos de gran tensión ante los que tuvo que ceder. Especialmente significativa fue la de 1834, hecho resaltado por la gran difusión de imágenes propagandísticas⁴⁸. En un clima político tenso, con un fuerte brote de cólera y embarazada de su primera hija con Fernando Muñoz, la reina abrió por primera vez las Cortes y juró el Estatuto Real. Pese a su oposición a presentarse en Madrid, acabaría cediendo a las presiones ejercidas por Martínez de la Rosa, el conde de Toreno, el marqués de las Amarillas y el embajador francés. Para todos ellos la presencia de la reina en la apertura era imprescindible para evitar una especie de delegación de la autoridad. Algo exigido, como afirmó el conde de Rayneval, por «son honneur, son intérêt et ses devoirs envers sa fille, comme envers l'Espagne»⁴⁹. Consiguieron, de esta forma, que «la reina gobernadora fue[ra] a la nación española, en nombre de su augusta hija»⁵⁰. Pero la ceremonia estuvo lejos de colmar sus aspiraciones. Además de leer el discurso «si rapidement et d'une voix tellement basse», se evidenció que la reina «disait une chose qu'elle ne comprenne pas et qu'elle n'avait d'autre désir que d'achever le plus promptement possible»⁵¹. Una ceremonia, en suma, «absence de dignité et même de convenance», que la reina se había visto forzada a interpretar y a la que no prestó el menor interés. Apenas concluida, la reina huyó a su palacio de Riofrío pese a los esfuerzos de sus ministros por retenerla algún día en la capital de la monarquía.

La marcha de los eventos políticos aumentaría la impotencia de la reina, que llegó a experimentar verdadero pavor ante estas ceremonias. Con los levantamientos de 1835 y el nombramiento de Mendizábal, la apertura se trasladó al edificio de Procuradores y se introdujeron cambios «dans le même esprit»⁵², entre los que destacó la apertura de la galería pública. La batalla por el espacio

⁴⁸ Rejero (2015): 68-79.

⁴⁹ Archive du Ministère des Affaires Étrangères, Correspondance Politique de l'Espagne (AMAE CPE), vol. 765, 14-07-1834.

⁵⁰ *Mensagero de las Cortes*, 24-07-1834.

⁵¹ AMAE CPE, vol. 765, 27-07-1834.

⁵² AMAE CPE, vol. 768, 15-11-1835.

público comenzaba y, en ella, aquel liberalismo —particularmente desde posiciones más avanzadas— exteriorizaba su apoyo popular. La reina fue recibida con «clamorosos vivas» tanto dentro como fuera de las Cortes, entre los que destacó «el de viva la *madre del pueblo*», «no cabiéndole pequeña parte de estos vítores al señor Mendizábal, en particular, y al gobierno en general»⁵³. Esta escenificación llegará a su cénit en 1836 durante la apertura hecha tras los sucesos de La Granja y la imposición de la Constitución de 1812. Como comunicó el embajador francés en cifrado, la reina sopesó seriamente no asistir en esta ocasión⁵⁴. Pero al igual que cedió en la promulgación del texto constitucional, María Cristina transigió en representar una ceremonia que, en la estela del Trienio Liberal, reducía su valor simbólico. Constituidas las Cortes y reunidas en sesión, su presidente invitó a la reina a asistir: era la nación quien desde su soberanía llamaba a participar a la monarquía en su ritualidad política. Consecuentemente, se eliminaron las fórmulas de respeto, los besamanos y las autorizaciones reales; incluso el presidente de las Cortes se sentó a la derecha de la reina y contestó inmediatamente su discurso. Estos desagrazos simbólicos se completaron con la afirmación popular de la nación soberana en armas. Rodeada de la Milicia Nacional, la reina fue recibida «with an enthusiasm far greater than what has usually been displayed upon similar occasions»⁵⁵.

Las Cortes tenían, no obstante, una naturaleza constituyente, rompiéndose así el modelo constitucional doceañista para articular uno nuevo caracterizado, en palabras de Joaquín Varela, por su simbiosis, sincretismo y elasticidad de principios teóricos⁵⁶. La Constitución de 1837 será, así, un instrumento transaccional que tomará del ideario moderado el reforzamiento de los poderes de la Corona. Por ello, se reconoció al rey la potestad de convocar las Cortes, suspender y cerrar sus sesiones y disolver el Congreso (art. 26). En consecuencia, la monarquía asumió la facultad de abrirlas y cerrarlas personalmente (art. 32). Esta tercera vía constitucional formulará un modelo ceremonial, de largo recorrido, que se plasmará en las sucesivas reglamentaciones de las Cortes y ejemplificará un nuevo modelo de monarquía. Interesante resulta, a este respecto, un proyecto de ley que modificaba el reglamento donde se especificaba que la convocatoria la hacía el gobierno «a nombre del rey» y «refrendada por el presidente», señalando igualmente el día y lugar⁵⁷. Su no aprobación definitiva, pese a tomarse en consideración posteriormente,

⁵³ *Eco del Comercio*, 17-11-1835.

⁵⁴ AMAE CPE, vol. 772, 24-10-1836.

⁵⁵ National Archives, Foreign Office (NA FO), vol. 462, 24-10-1836.

⁵⁶ Lario (2017) y Varela (1983-1984).

⁵⁷ *Gaceta de Madrid*, 22-07-1838.

nos habla elocuentemente de una práctica política ya asentada: el control del gobierno sobre esta ceremonia. Con todo, el primer elemento a subrayar en esta nueva imagen ritual del Estado es la eliminación de la figura del maestro de ceremonias y, con él, del control ritual de la monarquía a través de su mediación. Igualmente, se mantendrán algunos símbolos de respeto, como la recepción en pie y sin cubrirse, la entrada precedida de cuatro maceros y las comisiones de recepción o la disposición de las sillas en alturas y distancia respecto al trono —sentándose, por ejemplo, el presidente del Consejo dos escalones por debajo y fuera del solio—. Sin embargo, las órdenes de la reina a las Cortes y los signos de sumisión de estas —reverencias y besamanos— se circunscribirán solo al presidente del Consejo de Ministros —al presentar el discurso a la reina y al mandar la apertura— y al ministro de Justicia —al recibir el discurso para su publicación—. Por tanto, las órdenes ya no se dirigen al poder legislativo encarnado en las Cortes, sino al poder ejecutivo, del que la Corona era titular. En último lugar, al discurso de la Corona no le seguirá una respuesta del presidente de las Cortes —el diputado o senador más antiguo—, sino que se abrirá un debate en ambas instituciones para realizar un discurso de contestación que supondrá una discusión pública del programa del gobierno⁵⁸. Comenzaba, así, aquella «extraña costumbre» —que escribirá Mesonero Romanos— «de empeñar una difusa discusión de dos meses o más para contestar al discurso del trono»⁵⁹.

En suma, tres modelos de monarquía, de relación entre la soberanía nacional y monárquica, entre el poder ejecutivo y legislativo, entre distintas concepciones del Estado, que se expresaban simbólicamente en estas ceremonias. De esta forma, fijado desde 1837 teóricamente, la experiencia durante el periodo de las regencias y el gobierno personal de Isabel II marcarán una tensión ritual entre los usos que de ellas harán los gobiernos y su emergencia como un espacio de contestación dentro de la lucha por el espacio público.

IV. UNA NEUTRALIDAD IMPOSIBLE (1837-1868)

La práctica ceremonial seguida tras la promulgación de la Constitución de 1837 permanecerá invariable en el sistema ritual del Estado durante todo el siglo XIX. Sin embargo, una vez fijado su protocolo, se abrió un profundo

⁵⁸ Sobre la importancia de la Comisión encargada de la contestación del discurso de la Corona, y de la importancia de este desde el Trienio, véase Tomás Villarroja (1968): 164 y Lario (2003): 191.

⁵⁹ Mesonero Romanos (1880): 218.

debate en torno a los usos y significados que estas aperturas y clausuras de las Cortes entrañaban. Estas ceremonias se erigieron en momentos claves de la ritualidad política liberal, representando públicamente la Constitución del Estado y la posición que a cada elemento le correspondía. El caballo de batalla vendrá, no obstante, de la fuerte instrumentalización que hará el gobierno de turno de estas ceremonias. En primer lugar porque, aunque la Corona podía tener mayor o menor capacidad para fijar la fecha y la hora, la conveniencia o no de celebrar esta ceremonia quedó en manos gubernativas, vinculándose con su poder de maniobra y las circunstancias políticas. Pero igualmente este decidía el realce del que quería dotar al evento al elegir la sede y, con ello, el itinerario de la comitiva real. Será, precisamente, este último elemento lo que permitirá abrir espacios públicos para la movilización y la protesta tanto física —en el recorrido por las calles— como figurada mediante la discusión en la prensa. En ello la actitud de la población, con sus silencios, sus vítores, su entusiasmo o su refracción, será fundamental, así como su utilización política⁶⁰.

Este hecho se aprecia desde el primer momento. María Cristina continuó mostrando temor a estas apariciones públicas, si bien tuvo que transigir y representar —aunque mínimamente— el papel que correspondía a la monarquía en la ritualidad política liberal. Incluso, tras grandes presiones del gobierno Calatrava, María Cristina tuvo que consentir y llevar a la reina Isabel —de tan solo seis años— a la jura de la Constitución de 1837⁶¹. Desde entonces la presencia de la reina niña se hizo indispensable en todas las aperturas, pues su asistencia reafirmaba simbólicamente la legitimidad del Estado⁶². El grado de instrumentalización del gobierno se vio nítidamente en la apertura de 1839. Tan solo un día después de firmar la Paz de Vergara, las reinas se presentaron en el Congreso «con el más lucido cortejo y con un lujo no acostumbrado en semejantes casos»⁶³. La comitiva se había agrandado conscientemente para hacer una ceremonia «brillante y ostentosa por demás». Pero igualmente, estas ceremonias eran momentos de lucha por el espacio público e, incluso, de expresión contra el gobierno o la misma reina gobernadora. En el contexto de aumento de autoridad y acción política de María Cristina, intentando reconducir en un sentido moderado el proceso revolucionario⁶⁴, su última ceremonia de apertura de Cortes visualizará las posibilidades de contestación del progresismo. Durante la

⁶⁰ Una discusión sobre estos aspectos en Mariot (2008).

⁶¹ AMAE CPE, vol. 778, 16-06-1837.

⁶² Luengo (2013).

⁶³ *El Correo Nacional*, 02-09-1839; *Eco del Comercio*, 02-09-1839.

⁶⁴ Burdiel (2010): 54-74 y Casado (2011).

carrera «no se oyó ayer un solo viva» y en el interior de la sala «hubo quien gritó *viva la reina*; y hubo quien respondiese *viva la constitución*»⁶⁵. Como amenazantemente aconsejó este mismo diario, «el silencio no interrumpido del público y la escasa concurrencia de la milicia nacional [...] son lecciones mudas pero muy elocuentes que deben estudiar los reyes».

Será durante la regencia de Espartero cuando este carácter instrumental llegue a sus mayores cotas, probablemente por el fuerte papel político que este jugó y las enormes críticas —moderadas, pero también progresistas— que suscitó⁶⁶. De esta forma, en la apertura de 1841, un diario conservador criticó el intento de «revestir este acto de toda la pompa y solemnidad de que es susceptible, como deseoso de restaurar el prestigio del trono con las exterioridades de la etiqueta, ya que no lo restaura y afianza con las realidades del gobierno»⁶⁷. Pues, como advertía un periódico progresista en la apertura de 1843, «procure el jefe temporal del estado no personificar su autoridad mezclándola con los actos ministeriales»⁶⁸. Este fuerte carácter ritual de Espartero produjo, igualmente, enormes reproches por intentar usurpar los poderes y privilegios de la monarquía. Con especial indignación viviría el embajador francés la apertura de 1841, subrayando la posición de Espartero en el carruaje —al lado de la reina Isabel, ocupando la otra plaza de honor— frente a lo que correspondía a su posición de regente y había representado María Cristina. De tal forma que «on unit, on assimile, on incorpore, pour ainsi dire, la reine et le régent, on essaie de confondre les deux personnes et les deux pouvoirs»⁶⁹. No obstante, la subordinación de la ceremonia a los intereses del gobierno ya había comenzado tiempo atrás, y se evidenciaría con mayor intensidad en las dos primeras aperturas por delegación al presidente del Consejo de Ministros. Como escribió el embajador británico, la intención en estos casos era clara: «the discussion which would have arisen upon the address in reply to the speech was likewise deemed objectionable under present circumstances»⁷⁰. Y es que el discurso de contestación al de la Corona abría, así, las espitas de una enmienda a la totalidad al gobierno⁷¹. Por ello, los gabinetes que consideraban frágil su posición prefirieron eludir la ceremonia y, con ello, el debate público a su política programática.

⁶⁵ *Eco del Comercio*, 19-02-1840.

⁶⁶ Shubert (2018): 249-297.

⁶⁷ *El Correo Nacional*, 27-12-1841.

⁶⁸ *Eco del Comercio*, 31-03-1843.

⁶⁹ AMAE CPE, vol. 805, 28-12-1841.

⁷⁰ NA FO, vol. 574, 20-03-1841.

⁷¹ Marcuello (1985).

Esta misma dinámica se proyectará indeleblemente durante todo el reinado efectivo de Isabel II (1843-1868), politizando enormemente la ceremonia y con ella la presencia pública de la monarquía. El cambio de Constitución en 1845, y la reformulación de la soberanía compartida entre la Corona y las Cortes⁷², no tendrá una repercusión ceremonial, perpetuando así la ritualidad establecida en 1837. Los únicos cambios se producirán con respecto al lugar físico donde debía desarrollarse la sesión —en la sala del Congreso o del Senado— y al itinerario del cortejo real. Algo que guarda, no obstante, suma relevancia. Utilizada políticamente por el gobierno, la monarquía servía así para transmitir y enfatizar determinadas imágenes políticas. La apertura de 1847 se muestra especialmente sintomática por el uso que de ella haría el general Narváez. Tras una intensa crisis entre los reyes —que no dejaba de ser política, por cuanto había favorecido el acercamiento del progresismo durante el gabinete puritano de Pacheco⁷³—, el gobierno exhibió a la pareja real en su primera aparición pública por las calles de Madrid para abrir las Cortes. El objetivo era claro, al menos para la diplomacia europea presente en la capital: «on avait cherché à donner à cette marche un certain caractère de pompe»⁷⁴, proporcionando «a sort of external varnish» de una ficción doméstica de la cual Narváez era su principal valedor⁷⁵. Un uso similar tendría lugar en diciembre de 1867 cuando la reina Isabel abrió por última vez las Cortes. En un clima de resistencia final, Narváez trataría de proyectar una imagen constitucional del sistema y de la monarquía celebrando la apertura «avec une solennité à laquelle le gouvernement avait cherché à donner un éclat exceptionnel». Como expuso el embajador francés, ello motivó la elección del palacio del Congreso, «beaucoup plus vaste que celle du sénat, et située de manière que pour s'y rendre le cortège royal a dû traverser la plus grande partie de la ville»⁷⁶.

Vista la enorme instrumentalización del gobierno de esta ceremonia, la elección de la apertura por decreto —sin la presencia física de la Corona— nos permite localizar graves crisis del sistema. La reina Isabel abrió en persona dieciséis de las veintitrés legislaturas que se sucedieron entre 1844 y 1868. De las siete restantes, cuatro se corresponden a los gobiernos antiparlamentarios instalados entre 1851 y 1854⁷⁷, los cuales prescindieron directamente de esta

⁷² Marcuello (2013) y Sánchez (2007).

⁷³ Burdiel (2010): 190-212.

⁷⁴ AMAE CPE, vol. 832, 15-11-1847.

⁷⁵ NA FO, vol. 729, 16-11-1847.

⁷⁶ AMAE CPE, vol. 869, 28-12-1867.

⁷⁷ Pro (1987); Marcuello (2016).

ceremonia para mostrar su completa minusvaloración de las Cortes y representar públicamente «la línea divisoria entre la política constitucional y la de la dictadura ministerial»⁷⁸. La ausencia de la Corona en las tres ocasiones restantes responderá a motivaciones fundamentalmente políticas. En 1849 se deberá a la crisis abierta diez días antes con el llamado *ministerio relámpago* y la imposición por parte de la Corona de un gobierno sin respaldo parlamentario, generando enormes tensiones políticas entre instituciones y el rechazo unánime del liberalismo a unas prácticas anticonstitucionales y reaccionarias. En 1857, dentro del complejo proceso de recomposición que siguió al Bienio Progresista y del intento de giro reaccionario de la Corona, Narváez se verá obligado a suspender la asistencia de la monarquía a la ceremonia tras una grave crisis interna entre los reyes cuatro días antes, que se saldó con el duelo a muerte entre el general Urbiztondo y el marqués de los Arenales en la antecámara de la reina del Palacio Real. Finalmente, en marzo de 1867, se deberá al contexto agónico del sistema, con un progresismo retraído e inmerso en complots conspirativos para derrocar el régimen.

Igualmente, al identificar los usos rituales con el gobierno, la ceremonia de apertura de Cortes emerge como un momento de protesta y contestación, como un espacio de discusión entre las distintas culturas políticas. Una postura, tomada particularmente desde elementos progresistas y demócratas, que se mostrará especialmente relevante en esa pugna por el control del espacio público. El repertorio de críticas se mantendrá estable en el tiempo: falta de concurrencia y de entusiasmo popular —expresados en vítores y con metáforas fúnebres—, exceso de militarización en el recorrido y exuberancia de boato y lujo —focalizado en las medallas, condecoraciones y uniformes frente al frac negro—. A ello opondrán, en una clara idealización del pasado, las ceremonias hechas durante épocas de gobierno progresista y movilizarán en su interés a las clases populares cuando estén en el poder. A modo de ejemplo, tomando la apertura de 1845 tras la promulgación de la Constitución, diarios progresistas criticaron el «lujo deslumbrador» de la ceremonia, pero advirtieron al gobierno del «significativo silencio y la frialdad glacial que ha reinado en toda la carrera»⁷⁹. El gabinete, resaltaba otro periódico, «se ha esmerado en dar una apariencia ostentosa a la ceremonia de apertura; pero ha sido una solemnidad fúnebre como todas las solemnidades que se han celebrado bajo la dominación actual»⁸⁰. Señalaron, no obstante, que «no es el gobierno el que hace las solemnidades; el que hace las solemnidades es el pueblo, y el pueblo

⁷⁸ *El Clamor Público*, 10-11-1854.

⁷⁹ *Eco del Comercio*, 16-12-1845.

⁸⁰ *El Espectador*, 16-12-1845.

mira con indiferencia todas las que *ha decretado* el gobierno actual». El sentido era claro en su opinión: se trataba de un acto «de indignación contra un gobierno que parece empeñado en rebajar el prestigio del trono, presentándole para que sea testigo de la indiferencia del pueblo». Algo similar puede leerse en 1847, tras la ruptura del aperturismo abierto por el gobierno de Pacheco y su acercamiento al progresismo. Al boato desmesurado puesto en escena por Narváez opondrán los lugares comunes mencionados: el silencio, la apatía y el sabor fúnebre. A la postre, «si el silencio de los pueblos es la lección más elocuente que pueden recibir los príncipes» la reina había podido «conocer el disgusto con que miran los buenos españoles, no a S. M. porque esto es imposible [...] sino a los que funcionan en su nombre»⁸¹. Con ello se volvía, argumentaban, «a las solemnidades fúnebres que acostumbra a celebrar el partido moderado: volvemos al silencio sepulcral del pueblo que ha sido en todas ocasiones muestra infalible de su disgusto»⁸².

Pero en este periodo no solo se discutieron los usos de estas ceremonias, sino que también llegó a cuestionarse su significado mismo. El debate más interesante se producirá en la apertura de las Cortes constituyentes de 1854, tras una revolución que llevará una profunda revisión del papel de la monarquía en el régimen liberal desde un punto de vista político⁸³ y, por ello, ceremonial. Existieron fuertes discrepancias en el seno del gobierno salido de la revolución por discernir si debía o no asistir la reina en persona. Fueron varios los Consejos de Ministros entre el 19 y 23 de octubre en los que se discutió una cuestión que trasciende la mera ritualidad. Incluido en el debate de si el gobierno debía o no presentar un proyecto de Constitución al Congreso para discutir, o en cambio elaborarse íntegramente en la sede de la soberanía nacional, se trataba relocalizar la monarquía y la dinastía Borbón encarnada en Isabel II en el futuro sistema. De esta forma, como escribió el embajador británico, «the renunciation of this right [de abrir las Cortes], or indeed duty on the part of a constitutional queen would be the virtual abandonment of her throne»⁸⁴. A la postre, como apostillaba, «from the non-appearance at such a moment of the sovereign to the suppression of anything like a veto there is hardly a step»⁸⁵. Finalmente, el gobierno decidió que la reina abriría las Cortes en persona, siendo además, su primera aparición pública en Madrid desde las jornadas revolucionarias de julio. Con esta decisión, como escribió

⁸¹ *Eco del Comercio*, 16-11-1847.

⁸² *El Espectador*, 16-11-1847.

⁸³ Burdiel (2013) y Lario (2007).

⁸⁴ NA FO, vol. 846, 19-10-1854.

⁸⁵ NA FO, vol. 846, 20-10-1854.

un diario puritano, el gobierno reconocía «nuevamente, como no podía menos de reconocerle, el derecho de la reina a abrir las Cortes, o lo que es lo mismo, el derecho de la reina a reinar»⁸⁶.

Esta decisión fue seguida de un intenso debate público entre las distintas familias liberales, en primer lugar, por la conveniencia o no de dicha ceremonia, así como las implicaciones políticas y simbólicas que ello tenía. El fondo de todo el asunto no dejaba de ser el mismo que dividió al gobierno: saber si la Corona de Isabel II era una soberanía propia, previa a la nacional, y se presentaba ante las Cortes constituyentes como un ente soberano, con legitimidad propia. La prensa conservadora se mostró muy alarmada de los intentos para que la reina no abriese en persona las Cortes, sino por delegación al presidente. Por ello lanzaron columnas defendiendo su postura pues dicha ceremonia proclamaría «su alianza con el pueblo, para escarnio y vergüenza de los enemigos de nuestra legítima revolución»⁸⁷. A colación, este diario criticó los últimos gabinetes moderados que querían destruir las instituciones representativas «por el desprestigio de las Cortes y el divorcio de los altos poderes del Estado». Defendieron, por lo tanto, «este gran acto de los gobiernos representativos» porque, como escribirán, «el no presentarse la reina en el seno de la representación nacional equivale virtualmente a una abdicación»⁸⁸. De tal forma que, continuaba este mismo periódico, la presencia era necesaria por cuanto formaría «el pacto de alianza incontrastable que de hoy más debe existir entre el trono y el pueblo».

En el otro lado del arco político, los diarios progresistas fueron reacios a aceptar la presencia de la reina en la sede parlamentaria mediante la ceremonia de apertura. Su discurso de oposición, en todo caso, varió en su argumentación. Inicialmente, ridiculizaron el hecho mismo de la ritualidad monárquica, pues ni ceremonia ni discurso «alzan ni bajan para nosotros el poder soberano de la voluntad nacional»⁸⁹. Es más, decían, «la propia dignidad aconseja a la Corona el silencio, no vayan a interpretarse sus palabras como un memorial para que se le revaliden sus títulos y derechos»⁹⁰. Además de ridiculizar el acto en sí, se entendía que la presencia de la reina podía legitimarla como un poder constituido en el nuevo sistema. Esta inicial argumentación con principios de fondo, sobre el concepto mismo de soberanía y su representación, variará tras la aprobación de la ceremonia por Espartero. En su defensa,

⁸⁶ *El Siglo XIX*, 24-10-1854.

⁸⁷ *La Época*, 16-10-1854.

⁸⁸ *La Época*, 20-10-1854.

⁸⁹ *El Clamor Público*, 24-10-1854.

⁹⁰ *El Clamor Público*, 17-10-1854.

intentarán distinguir lo que denominaron «la solemnidad de la forma y la solemnidad del principio»⁹¹. Sus críticas se dirigirán ahora no tanto a la ceremonia en sí, como al discurso pronunciado por la reina y su futura contestación, que argumentarán retrasaría los trabajos legislativos. Para justificar esta modificación de la ceremonia, utilizarían dos argumentos. En primer lugar, recurrirán a la tradición constitucional española buscando una especie de espíritu ritual nacional en el pasado. A colación sacarán las ceremonias seguidas durante la vigencia de la Constitución de 1812, criticando la práctica establecida desde 1837⁹². A esto añadieron una justificación basada en los usos rituales británicos, una monarquía plenamente constitucional. Las críticas al discurso de contestación no eran del todo nuevas. Por ejemplo, en 1849 estos mismos diarios agradecían a Narváez la apertura por delegación «ahorrando así seis o siete días de discusiones heterogéneas, y la mayor parte de las veces inútiles»⁹³. Sin embargo, ahora presentaron una importante novedad: ofrecer una alternativa basada en la tradición constitucional. Un hecho que nos habla de la importancia de la cuestión ritual en el momento.

Finalmente, la ceremonia tuvo lugar el 8 de noviembre tras muchas dificultades. El día anterior, como informaba el embajador francés, «la parte révolutionnaire avait réuni tous ses efforts pour que cette solennité devint une occasion de scandale et d'insultes à la reine»⁹⁴. Para ello imprimieron hojas incendiarias y se reeditó el periódico *El eco de las barricadas*, que fue requisado y sus redactores apresados. De esta forma, guarecida por la Milicia Nacional —frente al ejército regular como era costumbre, en un claro gesto simbólico de unión con la nación— la reina se desplazó al Congreso, leyó su discurso de apertura redactado por el gobierno, volvió al Palacio Real y presidió una revista militar de la Milicia que duró cerca de tres horas. Un claro discurso simbólico de la unión de la Corona y la legitimidad nacional. La recepción del evento, en su parte exterior e interior, es igualmente elocuente. El embajador británico subrayaba el contraste de la ida de la reina «with little acclamation in the streets» frente a la salida de la sala donde «there was great applause within»⁹⁵. Estas mismas impresiones se desprenden del embajador francés, al dulcificar la entrada silenciosa de la reina en las Cortes en base al «profond et respectueux silence»⁹⁶. Pese a todo, diarios de posiciones ideológicas muy

⁹¹ *El Clamor Público*, 25-10-1854.

⁹² *El Clamor Público*, 24-10-1854.

⁹³ *Eco del Comercio*, 30-10-1849.

⁹⁴ AMAE CPE, vol. 845, 11-11-1854.

⁹⁵ NA FO, vol. 847, 08-11-1854.

⁹⁶ AMAE CPE, vol. 845, 08-11-1854.

distintas confluyeron al subrayar esta misma dinámica, con entusiastas aclamaciones dentro y fuera del Congreso «que pocas veces hemos visto tan general y tan calorosa» y un gentío en la carrera «tan inmenso, que no recordamos haberlo visto igual hace años»⁹⁷. La lucha periodística se basó en cuántos y en qué momentos se escucharon los vítores a la reina, a la libertad o a la soberanía nacional. En todo caso, todos enfatizaron la importancia de la ceremonia, que suponía la reafirmación de la monarquía de Isabel II sobre la base de un nuevo pacto soberano con su pueblo. Las únicas críticas se hicieron al recorrido tradicional diseñado por el gobierno, que no pasaba —como reclamaban algunos— por los centros neurálgicos de la revolución: la plazuela de San Domingo «uno de los campos de batalla de las jornadas de julio», las calles circundantes a Montera y la puerta del Sol «recorriendo así los barrios que más se distinguieron en julio»⁹⁸.

V. EPÍLOGO

En 1849, el autollamado «primer chismógrafo de la Corte» cogía la pluma para trazar una serie de cuadros pintorescos, de escenas de la vida cotidiana de Madrid. Entre los primeros de aquellos lienzos que escogió, el autor retrató precisamente «esta cívica y patriótica solemnidad» de la apertura de Cortes. Tal era la importancia concedida por sus contemporáneos, al fundar política y simbólicamente el inicio de la vida parlamentaria de España. Y es que, escribió, «no sabemos si afortunada o desgraciadamente, el régimen monárquico-constitucional no ha desterrado hasta ahora» las solemnidades públicas y políticas⁹⁹. Ochenta y dos años después, al poco tiempo de proclamarse la Segunda República, el exmarqués de Vinent volvía a cuestionarse la importancia de esta ritualidad política. Independientemente del carácter monárquico o republicano del régimen, de la permanencia o la mudanza de la jefatura del Estado, remarcará el autor, «el boato y la teatralidad son precisos para el prestigio de la autoridad». A la postre, sintetizó, las ceremonias «son inherentes al poder; más aún, son sus representaciones»¹⁰⁰. Lo simbólico, lo ritual, no había desaparecido de la política con la instauración del liberalismo, ni lo haría después¹⁰¹. Todo lo contrario, estas prácticas habían sido inte-

⁹⁷ *La España*, 09-11-1854.

⁹⁸ *Las Novedades*, 05-11-1854.

⁹⁹ *Parla-Verdades* (1849): 113-114.

¹⁰⁰ Hoyos y Vinent (1931): 20.

¹⁰¹ A modo de ejemplo, destacan Campos (2016), Febo (2012) y Box (2010).

gradas, resignificadas y utilizadas para representar públicamente la legitimidad del nuevo poder.

De esta forma, los regímenes liberales que se fueron instaurando por toda Europa a lo largo del siglo XIX concedieron gran importancia a la ritualidad política. La revolución no era un proceso acabado, sino que requería una continua reelaboración con viejos y nuevos materiales entre los cuales, lo simbólico, ocupó un lugar preeminente. Como ya defendiera Mona Ozouf, era necesario representar públicamente la nueva comunidad política¹⁰². Es decir, había que condensar sus principios, sus valores constitutivos y su orden sociopolítico en un sistema simbólico complejo —con sus mitos y símbolos— que debía dramatizarse en actos performativos de nueva factura o anclados en la tradición ritual, aunque reinterpretados. Es en este punto donde entra en juego la importancia de la monarquía y sus ceremonias, integradas en una longeva y fecunda tradición cultural. El liberalismo no expulsó a la monarquía de su cosmovisión, sino que la relocalizó en el sistema, le otorgó nuevas funciones e instrumentalizó su legitimidad. Como he intentado exponer, este hecho implicó que los proyectos rituales liberales se teorizaron y se representaron en interrelación con las tradicionales ceremonias monárquicas, produciéndose un continuo trasvase entre formas rituales y significados políticos. Por lo tanto, las ceremonias políticas hubieron de conciliar simbólica y ritualmente los dos principales sujetos soberanos del siglo XIX: la monarquía y la nación.

El liberalismo español no sería un caso excepcional, sino que seguiría unas pautas y unos tiempos homologables a sus vecinos europeos. En todos ellos las diferentes dinastías gobernantes subieron a sus vetustas carrozas doradas —recuerdos vivos de otras épocas— impelidos fervientemente por sus gobiernos; se pasearon por los nuevos circuitos simbólicos de unas ciudades cambiantes, transitando por los nuevos ejes rituales que vertebraban simbólicamente al Estado contemporáneo, y entrarían en las sedes de la soberanía nacional para leer un discurso político preparado por su gobierno o para jurar una Constitución que cercenaba parte de sus derechos históricos en pro de un abstracto —y muchas veces incomprendido por ellos— sujeto soberano nacional. Una clara escenificación del orden político, de la relación establecida entre las instituciones del Estado y del encaje de soberanías. Con ello, la monarquía proveía al liberalismo de una pátina de legitimidad histórica, mientras que este refrendaba así su papel dentro del sistema. Una representación, en suma, de la relación de supervivencia establecida entre el liberalismo y la monarquía.

¹⁰² Ozouf (1976).

Entre 1808 y 1837 se sucederán en España tres modelos ceremoniales asociados a tres sistemas políticos: partiendo de una monarquía asamblearia recogida en la Constitución de 1812 se llegó hasta otra constitucional institucionalizada en 1837, sin olvidar el régimen de carta otorgada plasmado con el Estatuto Real de 1834. Tres modelos político-rituales que nos hablan elocuentemente del complejo proceso de adaptación de la monarquía al liberalismo y de la intensa negociación que sufrió con el principio de soberanía nacional¹⁰³. Uno de ellos representaba la imposición de la nación, otro la graciosa concesión de una maternal monarquía y, finalmente, la transacción —forzada, no olvidemos, por la vigilante nación en armas— hacia un justo medio de soberanías. Todo ello tendrá su correlato ceremonial a través, fundamentalmente, de un entramado de símbolos y gestos, de espacios y silencios, que mostraban el respeto institucional, la posición de cada poder del Estado y la supremacía de unos determinados valores políticos. El proceso, por tanto, no fue monolítico, sino que sufrió intensos cambios en función a los contextos y el reparto de papeles entre los actores históricos.

Establecido el modelo ceremonial definitivamente en 1837, que perdurará en su forma y esencia largo tiempo, comenzó entonces un intenso combate por sus usos y significados. Un hecho que evidencia las contradicciones que estuvieron en el germen del constitucionalismo, con un ejecutivo dual donde la monarquía retenía la jefatura y designaba una serie de ministros responsables —en base, según la práctica política, a la mayoría parlamentaria—¹⁰⁴. En ese sentido, los rituales políticos liberales asociados a las Cortes estuvieron, *de facto*, en manos del gobierno, quien los instrumentalizó en su propio beneficio. Por eso, cuando este se encontraba vigoroso o precisaba crear dicha ficción, exhibía en estas ceremonias todo el lujo y boato posible, haciendo recorrer a la monarquía las principales calles de la capital del Estado. Sin embargo, en situaciones de crisis, eludían estos rituales con la apertura por decreto. Esta dinámica llevaría a su politización hasta el punto de entenderse como la expresión misma del gobierno de turno. Con ello, estas ceremonias se nos muestran no solo como instrumentos en sus manos, sino como espacios de protesta y discusión especialmente utilizado por elementos progresistas y demócratas. La cuestión de fondo, no olvidemos, es el control del espacio público y la legitimación política donde los silencios, las aclamaciones y los vítores se erigen en armas políticas. Estos hechos harían descender a la monarquía al combate político, dificultando aquella reclusión correspondiente a un poder moderador, elevado por encima de las luchas partidistas, teorizado por

¹⁰³ San Narciso, Barral y Armenteros (2021).

¹⁰⁴ Marcuello y Pérez Ledesma (1996).

el liberalismo. La presencia de la monarquía en estas ceremonias no llevaría, como el caso inglés, a entenderlas como algo más allá de la lucha partidista.

Finalmente, de la asistencia y la actitud ritual de Isabel II no parece desprenderse aquel pavor que experimentaría la reina Victoria o su propia madre, María Cristina de Borbón. Ello no hay que entenderlo, sin embargo, como una muestra de su apego al régimen constitucional liberal, sino quizás como la expresión más visual de la imposición del gobierno sobre la monarquía a un nivel ritual. A la postre, la conquista del espacio público en distintas revoluciones, el control de la calle por parte de demócratas y progresistas y los sucesivos intentos de regicidio —así como las noticias de casos europeos que corrían a gran velocidad por las cancillerías— fueron calando poco a poco en el ánimo de los monarcas. De esta forma, Isabel iría experimentando gradualmente una especie de agorafobia ceremonial, de miedo a los espacios rituales, en la capital del Estado. El contraste con sus experiencias en el resto de España durante sus numerosos viajes no podía ser más elocuente en ese sentido¹⁰⁵. Este hecho llevó a la monarquía isabelina a recluirse progresivamente en sus reales sitios, huyendo de un espacio público netamente liberal que cada vez le era más hostil.

Bibliografía

- Alcalá Galiano, A. (1984) [1843]. *Lecciones de derecho político*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alexander, J. C. (2004). Cultural Pragmatics: Social Performance between Ritual and Strategy. *Sociological Theory*, 22 (4), 527-573. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0735-2751.2004.00233.x>.
- Álvarez Junco, J. (2006). El nacionalismo en España: símbolos y fiestas. En M. Ridolfi (coord.). *Rituali civili. Storia nazionali e memorie pubbliche nell'Europa contemporanea* (pp. 73-86). Roma: Gangemi.
- Arnstein, W. L. (1990). Queen Victoria opens the Parliament: the Disinvention of Tradition. *Historical Research*, 63, 178-194. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2281.1990.tb00881.x>.
- Bagehot, W. (2010) [1867]. *La Constitución inglesa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Balandier, G. (2006). *Le pouvoir sur scènes*. Paris: Fayard.
- Barral, M. (2015). Performing Monarchy and national identity in the liberal culture: the case of Galicia (1858). *Ler História*, 68, 69-84. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.1742>.
- Bell, C. (1997). *Ritual. Perspectives and Dimensions*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁰⁵ Barral (2015) y San Narciso (2017).

- Billig, M. (1992). *Talking of the royal family*. London; New York: Routledge.
- (1995). *Banal nationalism*. London: SAGE.
- Bourdieu, P. (2001). *Langage et pouvoir symbolique*. Paris: Fayard.
- Box, Z. (2010). *España, año cero. La construcción simbólica del franquismo*. Madrid: Alianza.
- Braud, P. (1996). *L'émotion en politique*. Paris: Presses de Science Po.
- Buckle, G. E. (ed.) (2014) [1926]. *The Letters of Queen Victoria*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burdiel, I. (1999). Morir de éxito: el péndulo liberal y la revolución española del siglo XIX. *Historia y Política*, 1, 181-204.
- (2008). La ilusión monárquica del liberalismo isabelino: notas para un estudio. En A. Blanco y G. Thomson (eds.). *Visiones del liberalismo. Política, identidad y cultura en la España del siglo XIX* (pp. 137-158). València: Publicacions de la Universitat de València.
- (2010). *Isabel II. Una biografía (1830-1904)*. Madrid: Taurus.
- (2013). Monarquía y nación en la cultura política progresista. La encrucijada de 1854. En E. García, M. Moreno y J. I. Marcuello (eds.). *Culturas políticas monárquicas en la España liberal: Discursos, representaciones y prácticas (1808-1902)* (pp. 213-232). València: Publicacions de la Universitat de València.
- Büschel, H. (2004). *Untertanenliebe. Der Kult um deutsche Monarchen 1770-1830*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Campos, L. (2016). *Celebrar la nación: conmemoraciones oficiales y festejos durante la Segunda República*. Madrid: Marcial Pons.
- Cannadine, D. (1983). The Context, Performance and meaning of Ritual: The British Monarchy and the «Invention of Tradition», c. 1820-1977. En E. Hobsbawm y T. Ranger (eds.). *The Invention of Tradition* (pp. 101-164). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107295636.004>.
- (2000). The Palace of Westminster as Palace of Varieties. En C. y J. Riding (eds.). *The Houses of Parliament: History, Art, Architecture* (pp. 11-29). London: Merrell.
- Casado, C. (2016). *Historia del Protocolo en las Cortes Generales Españolas*. Madrid: Sanz y Torres.
- Casado, M. A. (2011). María Cristina de Borbón. Una regente cuestionada. En E. La Parra (coord.). *La imagen del poder. Reyes y regentes en la España del siglo XIX* (pp. 133-176). Madrid: Síntesis.
- Cobb, H. (2000). The Staging of Ceremonies of State in the House of Lords. En C. Riding y J. Riding (eds.). *The Houses of Parliament: history, art and architecture* (pp. 31-46). London: Merrell.
- Constant, B. (1989) [1815]. *Escritos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Corbin, A. (1994). L'impossible présence du roi. Fêtes politiques et mises en scène du pouvoir sous la Monarchie de Juillet. En A. Corbin, N. Gérôme y D. Tartakowsky (dirs.). *Les usages politiques des fêtes aux XIXe-XXe siècles* (pp. 77-116). Paris: Publications de la Sorbonne.
- Demange, C. (2004). *El Dos de Mayo. Mito y fiesta nacional (1808-1958)*. Madrid: Marcial Pons.

- Deneckere, G. (2006). The impossible neutrality of the speech from the throne. A ritual between national unity and political dispute. Belgium, 1831-1918. En J. Deploige y G. Deneckere (eds.). *Mystifying the Monarch. Studies on Discourse, Power and History* (pp. 205-211). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Díaz, P. (2018). *Política de Estado. Los discursos de la Corona durante la década moderada (1844-1854)*. Alacant: Publicacions de la Universitat d'Alacant.
- Febo, G. di (2012). *Ritos de guerra y de victoria en la España franquista*. València: Publicacions de la Universitat de València.
- García Monerris, E. y García Monerris, C. (2015). *Las cosas del rey. Historia política de una desavenencia (1808-1874)*. Madrid: Akal.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- (1999). Centers, Kings, and Charisma: Reflections on the Symbolics of Power. En S. Wilentz (ed.). *Rites of Power: Symbolism, Ritual, and Politics since the Middle Ages* (pp. 13-38). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Guazzaloca, G. (ed.) (2009). *Sovrani a metà. Monarchia e legittimazione in Europa tra Otto e Novecento*. Roma: Rubbettino.
- Hoyos y Vinent, A. de (1931). *El primer estado*. Madrid: CIAP; Renacimiento.
- Kertzer, D. I. (1988). *Ritual, Politics and Power*. New Haven; London: Yale University Press.
- Kirsh, M. (2006). La trasformazione politica del monarca europeo nel XIX secolo. *Scienza & Politica*, 18 (34), 22-35.
- La Parra, E. (2018). *Fernando VII. Un rey deseado y detestado*. Barcelona: Tusquets.
- Langewiesche, D. (2013). *Die Monarchie im Jahrhundert Europas. Selbstbehauptung durch Wandel im 19. Jahrhundert*. Heidelberg: Universitätsverlag Winter.
- Lario, A. (2003). El modelo liberal español. *Revista de Estudios Políticos*, 122, 179-200.
- (2007). La monarquía herida de muerte. El primer debate monarquía/república en España. En A. Lario (ed.). *Monarquía y república en la España contemporánea* (pp. 183-204). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia; Biblioteca Nueva.
- (2017). El lugar del rey. La configuración del lugar del rey a partir de la Constitución de 1837. *Alcores*, 21, 21-50.
- Lecuyer, M. C. (2000). Fêtes civiques et libéralisme en Espagne (1812-1843). *Bulletin d'histoire contemporaine de l'Espagne*, 30-31, 54-70.
- Luengo, J. (2013). Representar la monarquía: festividades en torno a la reina niña (1833-1846). En E. García, M. Moreno y J. I. Marcuello (eds.). *Culturas políticas monárquicas en la España liberal: Discursos, representaciones y prácticas (1808-1902)* (pp. 107-129). València: Publicacions de la Universitat de València.
- Luján, O. (2019). Escenificaciones de poder en el ceremonial de las aperturas de Cortes españolas del siglo XIX. *Hispania*, 79 (261), 99-126. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/hispania.2019.004>.
- Marcuello, J. I. (1985). Los reglamentos de las Cortes en época de Isabel II. *Revista de las Cortes Generales*, 4, 155-196. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1985/4/145>.
- (2013). El discurso constituyente y la legitimación de la monarquía de Isabel II en la reforma política de 1845. En E. García, M. Moreno y J. I. Marcuello (eds.). *Culturas políticas monárquicas en la España liberal: discursos, representaciones y prácticas (1808-1902)* (pp. 151-176). València: Publicacions de la Universitat de València.

- (2016). *Los proyectos de reforma política de Bravo Murillo en perspectiva*. Oviedo: In Itinere.
- y Pérez Ledesma, M. (1996). Parlamento y poder ejecutivo en la España contemporánea (1810-1936). *Revista de Estudios Políticos*, 93, 17-39.
- Mariot, N. (2008). Qu'est-ce qu'un «enthousiasme civique»? Sur l'historiographie des fêtes politiques en France après 1789. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 63, 113-139. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0395264900023891>.
- Martin-Fugier, A. (1992). *Louis-Philippe et sa famille*. Paris: Perrin.
- Mauduit, X. (2016). *Le Ministère du faste. La Maison de l'empereur Napoléon III*. Paris: Fayard.
- Mayer, A. J. (1981). *The Persistence of the Old Regime. Europe to the Great War*. New York: Pantheon.
- Medina, R. (2005). *Soberanía, monarquía y representación en las Cortes del Trienio*. Madrid: FUE.
- Mesonero Romanos, R. (1880). *Memorias de un setentón*. Madrid: Oficinas de la Ilustración Española y Americana.
- Monerri, B. (2015). *Las cortes del Estatuto Real (1834-1836)* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/40932>.
- Moro, R. (2009). Rituales políticos/religiones políticas. En J. Canal y J. Moreno Luzón (eds.). *Historia cultural de la política contemporánea* (pp. 97-147). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ozouf, M. (1976). *La fête révolutionnaire 1789-1799*. Paris: Gallimard. Disponible en: <https://doi.org/10.14375/NP.9782070295173>.
- Parla-Verdades, B. de (1849). *Madrid al daguerrotipo*. Madrid: Imprenta de L. García.
- Plunkett, J. (2003). *Queen Victoria. First Media Monarch*. Oxford: Oxford University Press.
- Pro, J. (1987). La práctica política de los Gobiernos antiparlamentarios del final de la Década Moderada (1851-1854). *Revista de las Cortes Generales*, 12, 7-57. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1987/12/277>.
- Reyero, C. (2010). *Alegoría, nación y libertad. El Olimpo constitucional de 1812*. Madrid: Siglo XXI.
- (2015). *Monarquía y romanticismo. El hechizo de la imagen regia, 1829-1873*. Madrid: Siglo XXI.
- Ridolfi, M. (2009). Fiestas y conmemoraciones. En J. Canal y J. Moreno Luzón (eds.). *Historia cultural de la política contemporánea* (pp. 59-96). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rivière, C. (1988). *Les liturgies politiques*. Paris: Presses Universitaires de France. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/puf.rivie.1988.01>.
- Roca, J. (2016). Fiestas cívicas en la Revolución Liberal: entusiasmo y popularidad del régimen. *Historia Social*, 86, 71-90.
- Romeo, M. C. (2007). La ficción monárquica y la magia de la nación en el progresismo isabelino. En A. Lario (ed.). *Monarquía y República en la España contemporánea* (pp. 107-125). Madrid: Biblioteca Nueva.
- San Narciso, D. (2017). Viejos ropajes para una nueva monarquía. Género y nación en la refundación simbólica de la Corona de Isabel II (1858-1866). *Ayer*, 108, 203-230.

- (2019) ¿Una familia real en el trono de España? Ritualidad política y ceremonias dinásticas en la construcción del Estado Liberal (1833-1868). *Hispania*, 79 (262), 359-387. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/hispania.2019.010>.
- (2020). Being a nation through the crown. Banal monarchism and nation-building in Spain, 1833-68. *European Review of History*. 27 (4), 474-493 en: <https://doi.org/10.1080/13507486.2019.1683517>.
- , Barral, M. y Armenteros, C. (eds.) (2021). *Monarchy and Liberalism in Spain: The Building of the Nation-State, 1780-1931*. London: Routledge.
- Sánchez, D. M. (2018). Cuestiones de ceremonial y protocolo en las Cortes de Cádiz. *Estudios Institucionales*, 8, 75-94. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/ceii.vol.5.n.8.2018.22174>.
- Sánchez, R. (2007). La monarquía en el pensamiento del Partido Moderado. En A. Lario (ed.). *Monarquía y república en la España contemporánea* (pp. 127-154). Madrid: Biblioteca Nueva.
- (coord.) (2019). *Un rey para la nación. Monarquía y nacionalización en el siglo XIX*. Madrid: Sílex.
- Schwengelbeck, M. (2007). *Die Politik des Zeremoniells. Huldigungsfeiern im langen 19. Jahrhundert*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Shubert, A. (2018). *Espartero, el Pacificador*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Tomás Villarroja, J. (1968). *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Truesdell, M. (1997). *Spectacular Politics. Louis-Napoleon Bonaparte and the Fête Impériale, 1849-1870*. Oxford: Oxford University Press.
- Tyrrell, A. y Ward, Y. (2000). «God Bless Her Little Majesty». The Popularising of Monarchy in the 1840s. *National Identities*, 2 (2), 109-125. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/713687694>.
- Urbano, P. (2017). El ceremonial de la corte al final de la monarquía constitucional portuguesa. *Alcores*, 21, 99-116.
- Varela, J. (1983-1984). La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional. *Revista de Derecho Político*, 20, 95-106.
- (2013). *La monarquía doceañista*. Madrid: Marcial Pons.
- Velde, H. (2006). Cannadine, Twenty Years On. Monarchy and Political Culture in Nineteenth-Century Britain and the Netherlands. En J. Deploige y G. Deneckere (eds.). *Mystifying the monarch. Studies on discourse, power, and history* (pp. 193-203). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Waquet, F. (1981). *Les fêtes royales sous la restauration, ou l'ancien régime retrouvé*. Paris: Arts et Métiers.
- Williams, R. (1997). *The Contentious Crown. Public Discussion of the British Monarchy in the Reign of Queen Victoria*. Aldershot: Ashgate.
- Wolf, C. (2007). Representing Constitutional Monarchy in Late Nineteenth and Early Twentieth-century Britain, Germany and Austria. En L. Cole y D. Unowsky (eds.). *The Limits of Loyalty. Imperial Symbolism, Popular Allegiances, and State Patriotism in the Late Habsburg Monarchy* (pp. 199-222). New York; London: Berghahn Books.

Zuev, D. y Virchow, F. (2014). Performing national-identity: The many logics of producing national belongings in public ritual and events. *Nations and Nationalism*, 20 (2), 191-199. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/nana.12063>.

THE INSTITUTIONALISATION OF A NEW SOCIAL POLICY IN THE PORTUGUESE *ESTADO NOVO*. THE STRUGGLE FOR A CORPORATIST WELFARE (1933-1945)

La institucionalización de una nueva política social en el
Estado Novo portugués: la lucha por un bienestar
corporativo (1933-1945)

ÁLVARO GARRIDO
Universidade de Coimbra
agarrido@fe.uc.pt

Cómo citar/Citation

Garrido, Á. (2020).

The institutionalisation of a new social policy in the Portuguese *Estado Novo*. The struggle for a corporatist welfare (1933-1945).

Historia y Política, 44, 251-273.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.09>

(Recepción: 30/05/2019; evaluación: 02/12/2019; aceptación: 08/05/2020; publicación: 27/11/2020)

Abstract

This article intends to debate on the goals of the social policy and institutions of fascist regimes. Taking the concept of fascism on a broader scale and not exclusively the Italian fascist experience, this analysis focuses on the Portuguese New State's corporatist regime. Considering that in the interwar context corporatism was a way of building specific and authoritarian social policies, this article puts in evidence the institutional Portuguese structures for welfare and discusses its instrumental goals. Comparing the Portuguese experience with other corporatist systems, was there a corporatist welfare? Was it a new social policy connected to economic modernization and able to compete with the democratic Welfare State? These key-questions are answered by analyzing the contradictions of the Portuguese corporatist welfare system, its lack of universality and non-connection with social rights.

Keywords

Welfare; fascisms; New State, corporatism; Portugal.

Resumen

Este artículo debate sobre los objetivos de la política social y de las instituciones de los regímenes fascistas. Considerando el concepto de fascismo de forma más amplia y no basado exclusivamente en la experiencia fascista italiana, este análisis se centra en el régimen corporativista del Estado Nuevo portugués. Teniendo en cuenta que en el contexto de entreguerras el corporativismo era una forma de construir políticas sociales específicas y autoritarias, este artículo expone las estructuras institucionales portuguesas para el bienestar y analiza sus objetivos instrumentales. Comparando la experiencia portuguesa con otros sistemas corporativistas, ¿hubo un *welfare* corporativista? ¿Fue esta una nueva política social conectada a la modernización económica y capaz de competir con el Estado de bienestar democrático? Estas preguntas clave se responden mediante el análisis de las contradicciones del sistema social corporativo portugués de Salazar, su falta de universalidad y su desconexión con los derechos sociales.

Palabras clave

Bienestar; fascismos; Estado Nuevo; corporativismo; Portugal.

CONTENTS

I. INTRODUCTION. II. THE PORTUGUESE *ESTADO NOVO*. CORPORATISM AND SOCIAL POLICY. III. THE CORPORATIST SYSTEM: SOCIAL CONTROL AND WELFARE. IV. THE NEW SOCIAL PROTECTION SCHEME. IDEAS AND TENSIONS. V. WELFARE CORPORATISM AND ASSISTANCE DEVICES. VI. CONCLUSIONS. *BIBLIOGRAPHY*.

I. INTRODUCTION

The fascist political rhetoric persistently addressed the *social* issue, very often insinuating a “true Socialism” able to integrate working classes in the nation. To achieve its fundamental goals, the social policy of those authoritarian and totalitarian regimes —*Fascisms* in a broad sense, as Pierre Milza and other authors called them¹— hinged on the idea of a “social revolution” capable of mobilizing the masses, governing interests, and restrain the workers’ movement².

Despite the differences in the “generic Fascist” regimes that swept across Europe between the two world wars³—except for the persistent Iberian dictatorships of Franco and Salazar, which only fell in the 1970s—, it is clear they all pulled back on the social heritage of demo-liberal welfare states⁴.

To ensure a compulsory social peace, the Fascist regimes have imposed welfare policies mostly based on charity and non-universal social insurance⁵. Those policies were mostly erected in European peripheral dictatorships, where Catholic social thought pervaded corporatist institutions and the authoritarian State devices for the “nationalisation of labour”. Italy, Spain, Portugal and the French Vichy’s regime were the main examples, join to the Austrian case, where the Chancellor Dollfuss regime was based on the Portuguese Constitution.

South European countries were the most affected by a social-policy approach based on authoritarianism, but it doesn’t mean that the corporatist

¹ Milza (2001): 11-36 and Payne (1996): 43-58.

² Mosse (1999): 11-36.

³ Pinto (2017); Schmitter (1999).

⁴ Andersen (1990); Baldwin (1990): 1-54.

⁵ Giorgi (2014): 93-108; Pasetti (2016): 84-116, and Molinero (2005).

regimes were the main reason for the so-called “Southern model of European welfare”⁶. In south European and south American countries where there were corporatist authoritarian regimes, there was a clear combination of Fascist and social-Christian ideas⁷. In order to circumscribe labour and leisure, these social policies antagonised both compulsory social security and associative mutualism, as the former was Socialist-inspired and the latter was more popular and “workerist”. Between the two world wars, the authoritarian and totalitarian regimes in Europe engaged in a social counter-revolution that involved doing away with trade unionism and driving the economy by the State, thus confirming the evidence that “all Fascisms were corporatist”⁸.

The purpose of political-administrative prohibition of free mutualism (it means associative and voluntary), and the repressive surveillance thereof were ancillary to the “nationalisation of labour” and the institutional control of workers sociability.

Before Salazar’s dictatorship put in place its vital structures from 1933 onward, the Welfare State was featured by the contrasting ways in which the population could access social justice or minimum social protection: i) the voluntary mutualist movement resulting from the association of craftsmen and workers into mutual aid associations and related organisations; ii) the Catholic or charitable corporatist nannyng; iii) the legal and public mandatory insurance, a model which the Republic had instituted in 1919 and which the Republicans themselves began to tear down years later⁹.

Until the 1914-18 war, *mandatory mutual insurance* —the social insurance system defined by the State according to a welfare, yet assistance-based logic— had been at the forefront of social policies in many countries. Social economy found its most common practical expression in the combination of mandatory insurance, private commercial insurance and the welfare purpose of mutual associations¹⁰. Despite the tensions between voluntary association and social protection guaranteed by public laws, Social Economy was more and more ingrained and attached to the role of the State as regulator of social relations. Except for the specificity and sense of autonomy in the cooperative movement, the tendency to nationalise Social Economy was apparent in different liberal European democracies, especially in the early decades of the 1900s. In Portugal, although mutualist organisations and voluntary

⁶ Ferrera (1996): 17-37; Katrougalos and Lazaridis (2003): 27-48.

⁷ Pinto and Martinho (2008): 40-42.

⁸ Manoilescu (1934): 13; Schmitter and Lehmbruch (1979), and Garrido (2018).

⁹ Pereira (1999): 45-61.

¹⁰ Linden (1996): 32-48 and Garrido (2016): 67-111.

cooperatives acted their part, they nevertheless came up against the inefficiency of Republican institutions and the Dictatorship's wrath against the associationism that followed¹¹.

In July 1912, in England, Lloyd George (1863-1945) put through Parliament his National Insurance Act, making provision for occupational diseases and a system of unemployment insurance for factory workers and employees in commerce. The initiative of this British MP and future Prime Minister, a Liberal-Socialist with a legal training background, deeply influenced the Portuguese Republic's legal reform in respect of accidents at work. Despite the strength of mutual societies that had federated under the prestigious *Mutualité*, France also increasingly accepted the principle of mandatory insurance¹². Germany, in turn, had long set in place mandatory social insurance against invalidity, old age and accidents at work since the 1880s.

In the early 20th century, besides the theories on the rational administration of the State and the economic interventionism that had been strengthened during the 1st World War, many countries already showed the prevalence of social welfare and solidarity ideas about the legal individualism of the Liberal approach and against the traditional currents that dealt with the "social" issue¹³. Labour relations as a matter regulated through contracts between individuals, or at the initiative of the employers.

The Liberal viewpoint of society did not accept that the social effects of working-class poverty could in any way be prevented and did not recognise the risks associated to the cyclical crisis of the capitalist system. Social insurance, in all its forms, and especially in respect of accidents at work, brought an overall view of society based on the principle of collective solidarity.

Social insurance was regarded as a progressive novelty, since it implied the legal duty of social protection that society itself, as a whole should assume for each individual¹⁴. Anti-democratic corporatism used the discretionary principle of "national interest" to argue against this Socialist and social-Christian view. Corporatists came forward as a "third way" doctrine and established a patronising and charitable social protection system for "law and order" and "social peace" purposes. To avert the social break-up that threatened modern societies implied having to integrate the "social" issue under an authoritarian moral order and to rebuild the nation within the State.

¹¹ Cardoso and Rocha (2003): 111-135.

¹² Gueslin (1998): 145-189.

¹³ Castel (2012): 455-477.

¹⁴ Donzelot (2001): 86-114.

II. THE PORTUGUESE *ESTADO NOVO*. CORPORATISM AND SOCIAL POLICY

The Portuguese *Estado Novo* derived the ideology and mechanism of its social policy from corporatism. As a Fascist-type national dictatorship, its desire was to do away with the freedom of association at work and to organise classes and socio-professional groups into organisations supervised by the regime, in addition to setting up social welfare projects most of which were entrusted to private or religious institutions. Not even the academic and socialist version of Social Economy so dear to the dictator¹⁵ —an alternative to the Liberal Social Economy which would allow the State to manage economic and social life— brought any recognition or incentive to associative mutualism and cooperatism.

Being closely linked to the corporatist doctrine and its aim to prohibit freedom of association and union movements, Salazar's social policy resulted in a very specific and rather restrictive idea of Social Economy. Strictly speaking, it condemned associative mutualism and social cooperatism to a long period of oblivion.

As Pedro Teotónio Pereira¹⁶ pointed out to Salazar and the workers' representatives present in Lisbon, at S. Carlos Theatre on 5 June 1933, "there is nothing we can take from the large foreign welfare systems that can be of use to us; it is too rich for our blood and for our traditions"¹⁷.

¹⁵ As a young teacher at the Faculty of Law of the University of Coimbra, António de Oliveira Salazar taught Economics and Finance and Social Economy. The contents of this course reflected an eclectic mixture of neo-classical ideas, of Krautsonian-based legal sociology of the Catholic and moralist version of Frédéric Le Play's former Social Economy. There is no evidence in the teachings of Salazar of the modern Social Economy proposed by the French solidarist thinkers, particularly Charles Gide and Léon Bourgeois.

¹⁶ Pedro Teotónio Pereira (1902-1972). With a degree in Mathematics from the University of Lisbon, Pedro Teotónio Pereira specialised in actuarial calculation in Switzerland. Politically, he was part of the second Lusitano Integralism (Lusitanian Integralism) counter-revolutionary movement, and from 1928 he worked with Salazar in the Ministry of Finance. Between 1933 and 1936, he was Under Secretary of State for Corporations and Social Welfare, thus becoming the main driver of the corporatist system under Portugal's New State (*Estado Novo*). He continued political endeavours in the corporatist organisation of the economy as Minister of Trade and Industry, between 1936 and 1937. At the end of 1937, he was appointed "special agent" of the Portuguese Government in the Francoist Regime, formed during the Spanish Civil War.

¹⁷ Pereira (1937): 57.

The political architect of the corporatist organisation made it clear that the Estado Novo policy would never yield to a Democratic-based social reformism: “The absurd results of parliamentary democracies that find in social insurance organised by bureaucratic bodies a way to court and seduce the working class clearly show that the State and social method is not feasible”, he said¹⁸.

Given the authoritarian nature of the regime established in the 1933 Constitution —in which the *Estado Novo* defined itself as a “unitary and corporatist Republic”— and considering the political will to stifle civic freedoms and the working class and petty bourgeois tradition of free mutualism, the social heritage of the Republic was expunged with violence. This former reformist past, whose main work rested in compulsory social insurance and in the short-lived Ministry of Labour, had left a principle of a secular Welfare-State which Salazar’s dictatorship insisted in curtailing.

In order to take up a corporatist social policy —anti-associative and anti-Democratic by definition, though combining the principles of authoritarian social Catholicism and the experience of Italian Fascism—, the Republic socialist heritage would have to be destroyed vigorously. To legitimise the Estado Novo social policy, propaganda had to be used to vilify social reformism, which, despite its inconsistencies, had managed to embed itself somewhat in society, in part due to the combination of compulsory social insurance and the mutualist movement.

One of the first measures taken in May 1928 by the new Minister of Finance, Oliveira Salazar, was to suspend the application of all 1919 laws concerning social insurance. The anti-Republican and anti-Socialist fury benefitted from the mystic environment around the propaganda that claimed for “healthy finances” and from the right-wing coalition that soon formed around the “new order”¹⁹.

For ideological and other more pragmatic reasons, Salazar was eager to take action in social insurance matters. The dictatorship felt that the Republican laws were “nationalising”, almost Socialist, because it considered that its application —the actual insurance practice, especially where accidents at work were concerned— raised conflicts of interest with some insurance companies, in particular *Fidelidade*, which was owned by the Teotónio Pereira family, in that they took the insurance premiums and because the compulsory insurance were contrary to what was a true corporatist system should be.

¹⁸ *Ibid.*: 57-58.

¹⁹ Rosas (2012): 74-96.

The prominent role of Pedro Teotónio Pereira, a young Fascist mathematician with expertise in actuarial calculation, in the building of a corporate framework and the Estado Novo welfare model, was sealed in 1928 when Salazar called him to help revise the articles of association of insurance companies. He remained linked to *Companhia Fidelidade* until 1933, when he moved from private insurance to corporations and social welfare, where he remained until 1936, working closely with the Government and very closely with Salazar.

The anti-social rhetoric of the dictatorship, which was in fact more anti-Socialist than “anti-social”, was disproved when the Portuguese Estado Novo imposed and gave legal status to a vast corporatist organisation of the economy and professions. The social dimension of the corporatist system²⁰, whose primary purpose was to repress class struggles, nevertheless needed the help of mutual associations and the ancillary action of charities to provide social assistance.

Pedro Teotónio Pereira commented on this hostile relationship, yet filled with ambiguous expressions, between the corporative State and the free mutualist movement: “Our welfare problems cannot be solved by suggestions from savants or by copying what is being done elsewhere, but rather objectively, seeking to integrate them in the forthcoming corporative movement, making the best use of and fostering all the best features —and there have to be some— in our private initiatives, in our popular mutualism, quite interesting at times”²¹.

The laconic way in which the head of corporations talked of mutual associations might have raise some expectations that they could coexist with the “new order”, but did not thwart the intention to condemn them to extinction, or at least to make them residual. According to the doctrine and the corporative system regulations, social welfare and labour organisations (national unions and the *Casas do Povo e dos Pescadores* [people’s houses and fishermen’s centres], “social cooperation agencies” taken from the unionist logic) should take the space of free mutualism and trade guilds²².

The case of the fishermen was one of the most labour sectors put forward by the *Estado Novo*. In the “liberal era”, those work associations often had brotherhoods and maritime associations. The rhetoric of the Salazar’s regime was to build up solidarity organisations (both secular and religious) driven by the corporatist system and balancing organisations devoted to an ideal of Christian cooperation.

²⁰ Patriarca (1995): 153-187.

²¹ Pereira (1937): 59.

²² Garrido (2012): 7-29.

From the government's rhetoric, it appeared that the purpose of institutions that governed labour and corporate organisation as a whole would be one of "social balance" and to "uplift the workers' moral". They would have the effect of opposing the fragility and dispersion of corporate mutual societies, the membership of which was compulsory. The new social institutions would signify the righteous combination of "organic professional representation" and "corporate welfare" contrary to both individualism and class sectarianism.

In a guide published by the National Secretariat for Propaganda in 1944, António Júlio de Castro Fernandes (1903-1975) shed some light on the aims of the corporative system, the "new order", which he regarded as being of the Fascist type: "Corporatism has isolated the unionist phenomenon of Socialism, based on the idea that work is a mission in life, a human attitude, a man's capacity". The former founder of the national-unionist movement, who had joined the *Estado Novo* in 1933, blatantly stated: "Corporatism has counteracted the sector-specific, monopolistic and internationalist unionism with a national unionism characterised by solidarity among the various production contexts. It has counteracted the virus of the struggle with the principle of a solidarity vaccine [...] National-corporative unionism is the unionism based on many life-shaping factors —it is the *realistic unionism*"²³.

These exhortations were as dogmatic as instrumental. The national unions formed after September 1933 were of a formal associative nature only, which was in fact contained in the National Labour Statute and enshrined in the Constitution, more specifically in Chapter III of the National Labour Statute (*Estatuto do Trabalho Nacional*) and in Article 41st of the *Estado Novo* Constitution, approved in 1933. Positive assurance was given to exclude any alternatives. The ingenious construction of the corporative system, designed for introducing "social peace" and balance interests, was supposed to do away with and combat other forms of workers' association, as deeply rooted as they may have been, just like secular and religious mutualism. Given its implementation and popularity in the labour urban culture, the creation of mutual societies was strongly repressed²⁴.

III. THE CORPORATIST SYSTEM: SOCIAL CONTROL AND WELFARE

By instituting a corporatist organisation consisting separately of "primary bodies" of capital and labour —forming a first level of asymmetrical unionism

²³ Fernandes (1944): 52-53 [our italic].

²⁴ Garrido (2016): 222-236.

of social relations—, the State gave those bodies the monopoly to represent the active population. However, the mutualist movement was excluded from this corporate pyramid, being mostly formed by small mutual societies linked to labour culture, there remaining the class associations, whose legal recognition and regulations dated from 1891. This ostracism, however, did not mean that the State had not granted the mutual associations some social functions ancillary to the modest role of corporate welfare. Where this was the case, owing to the law or to political and administrative pressure, the State took over the role. In fact, the dictatorship's political strategy regarding mutualism (free and associative in its origin and cultural tradition) was ambiguous and sought to avoid pure and simple repression. Most of the old labor associations have disappeared immediately after the creation of the corporatist institutions²⁵. By legal disposition, all had to adapt the statutes and submit the composition of the governing bodies to ministerial approval. Much of the repression was administrative. The remainder was conducted by political policy in cases where there was suspicion of clandestine political activity.

This precautionary and violent double discrimination of free association, of a mutualist and cooperative nature, on the one hand, and liberal on the other hand, mainly affected the labour world. From then on, in unofficial terms, there was only “national work” and “patriotic unions”. As the typical example of the new work order, national unions were led to cooperate with the State according to anti-Democratic standards, so as to establish the strongly conventioned social relations. Some common practices to which unions and mutual societies were bound included the mandatory approval of union leaders, the prior governmental approval of articles of association and the repressive interference in its legitimate representative bodies.

Here, as in other cases, the repressive effectiveness of the State advocated a minimum degree of originality. The concrete realities of mutual associations and of cooperatism itself (of production and consumption) were flushed out and picked up by the corporative institutionalisation. It was only later that the “Corporative State” relied on them to fulfil some social protection functions and to offset its own weaknesses.

In the 1930s and 1940s, the many speeches that paraphrased the social policy of the “Corporatist State” made no secret of its intention to untie the mutualist movement from any commitments to unions. It is for this reason that mutual societies, the most workerist of mutualist associations, received special attention. The simplest and most common way for invoking the “Republican shambles” and obtaining the credibility of its institutions,

²⁵ Patriarca, 1, (1995): 37-84.

exposing the fallacy of “social progress” ideas engendered in the previous century was by persistently condemning the 1919 compulsory social insurance model, invariably based on the preambles to the laws and the very reports of the National Labour and Welfare Institute (INTP). The 1919 mandatory social insurance model built by the Republicans was especially ambitious in terms of citizenship, but the practice of insurance modalities were far behind the promises. This reality and the administrative weaknesses in the Ministry of Labor, created in 1916, prevented the benefits from being significant.

Many propaganda documents were drafted aiming to convince the working class and capital instances, economic elites and bureaucrats of the benefits of corporate welfare as the mainstay of the “new order”. The gradual and continuous achievements of the Estado Novo opposed the utopia of the Republican social policy based on positivism ideas and some socialist issues.

Pedro Teotónio Pereira’s attack on the 1919 system of social insurance condemned the lack of technical bases of this too ambitious system that hardly covered the risks of diseases, invalidity, old age and occupational accidents. The head of Corporations and Social Welfare again condemned the Republican social reformism, recalling the political context in which compulsory social insurance had appeared in Portugal and stating his preference for the Fascist-type of social counter-revolution that had emerged in Portugal at a most opportune time: “There has been a lot of legislation and a kind of popular front, like those anti-Fascist fronts so popular in countries where the leftist bourgeoisie joined hands with Communists. I found tons and tons of documents at the former Institute for Compulsory Social Insurance for the implementation of such reforms, which were nevertheless never implemented”²⁶.

Labour and capital were fully integrated within the State in the new system for social relations and welfare management. Promises were made regarding a corporate national economy and a social structure based on century-old balances, wisely construed by a State that had established the nation. The members of the corporatist bodies should contribute to the financing of a compulsory social insurance system, the corporatist welfare system.

In his speech delivered at São Carlos, in 1933, Pedro Teotónio Pereira explained what the “new welfare” should be: “Detached from the idea of a bureaucratic, complacent and passive apparatus, not dealing with the State or with public money — as they are tempting targets for abuses and bad appetites — the worker will now view the welfare organisation of his household as his own work, a result of his sacrifice, responsibility and hope [...]. Having,

²⁶ Pereira (1937): 173.

where possible, a clear professional nature, or engendered in the spirit of mutual societies —of which we already have quite a few worthy examples— the new welfare institutions will become a flourishing reality”²⁷.

The ideas announced in connection with the new social security model were no less ambiguous²⁸. The Under Secretary of State for Corporations and Social Welfare promised a “comprehensive reform” of the laws on insurance schemes for accidents at work, which was, to a great extent, taken. He gave his word that “one of the first aims of our social action” would be sickness and invalidity benefits to the less privileged classes. He nevertheless warned that this work would have to be done gradually, or on a case by case basis. Pension insurance followed the basic social insurances, culminating in a social welfare system that had as its main priority “to meet the more pressing needs”²⁹.

IV. THE NEW SOCIAL PROTECTION SCHEME — IDEAS AND TENSIONS

By opposing the imperatives of collaboration and social harmony to class struggle, so as to ensure the promotion of national production and the new public order, the new social protection scheme did not entail any welfare State notion or system, not even of the welfarism type.

According to the *Estado Novo*, a social policy to provide a framework for socio-professional groups and economic interests was a priority, but it took no direct responsibility for the social protection system³⁰. Its task was to provide the framework and to supervise corporative welfare as part of a corporatism, which it termed “association”, stating that it did not wish for it to be “part of the State”³¹.

It is interesting to see how the opinion of Socialists and Communists differed in relation to the violent trade union order imposed in September

²⁷ *Ibid.*: 59-60.

²⁸ Amaro (2018).

²⁹ Pereira (1937): 61.

³⁰ Lucena (1976): 170-177.

³¹ This dichotomy between theory and the never-ending debate on the more or less “associative” nature of the Portuguese corporatist system —which, in fact, had always been anti-associative— was fed by the very international corporatism theorists on the deviations from the Italian experience. This rhetoric discussion was transposed to the Portuguese doctrinal production, given the fact that the creation of corporations and State evidences of a system that had promised to be “self-organised” had come in late.

1933. On the Socialist side, the imminent end of free unionism triggered a strategy of survival entrenched in the cooperative movement. Class associations were left with the tough dilemma of choosing between “dissolution” and “integration” within national trade unions as imposed by the regime. In 1933, Lisbon alone had some one hundred worker representative associations and numerous professional groups, while more than five hundred were found across the country. Many of these, perhaps even the majority, were led by Socialist militants and leaders.

Communists and anarcho-unionists, under their clandestine trade unions, CIS (*Comissão Intersindical*, or Inter-Trade Union Committee in English) and CGT (*Confederação Geral do Trabalho*, or General Confederation of Labour in English), refused to comply with the laws imposing the corporatisation of workers’ unions. Even facing the risk of violent repression, they decided to stage a revolutionary general strike³².

The Socialists were quite committed to their reformist ways and refrained from acting outside the law, albeit strongly criticising the 1933 Constitution, the National Labour Statute and the decision on the National Trade Unions. Shortly before the deadline given by the Government to trade associations to convert into inconspicuous nationalist trade unions, the Socialist Alfredo Franco urged the Portuguese working class to support associativism, recalling that “cooperatism had always been one of the points of a triangle on which working life was anchored”³³. The Socialist Party Secretary-General’s appeal for an economic and educational-type associative cooperation was hardly taken into consideration, but this did not prevent FAO (Federation of Socialist Workers’ Associations) from organising and participating in the “unity committee” on 18 January 1934, the outcome of which would be tragic for free unionism.

In the Catholic scope, the Church applauded corporativism and made clear their support to the system. A central idea to the 1930s Portuguese Catholic social thought was the praise of socio-working virtues of Middle Age corporations, an argument to which the corporatist doctrine was more or less receptive. The Catholics rejected class struggle and clearly marked their distance in relation to any form of revolutionary unionism, regarding the collaboration between classes and corporatism in general as an exceptional formula for organising social and economic life. They nevertheless insisted that they should not overstep the boundaries into politics or to comment on how to implement the “corporate order”. This was what Pope Pius XI had

³² Patriarca (2000): 34-87.

³³ Patriarca (1995): 36.

preached in the encyclical *Quadragesimo Anno*, in which he spoke of what Leo XIII had written forty years before, in the letter *Rerum Novarum*, on the respect for forms of governance.

Confronted with the corporatist laws on the “nationalisation of labour” promulgated in September 1933³⁴, and referring to the decree that established the National Trade Unions, the Catholic unionists firstly welcomed the blows dealt on Communism and Liberalism. They rejoiced at the possibility of reinstating the corporations, which they regarded as the most genuine organisations in a Christian Social Economy.

The trade unions’ reactions prior to the “new order” were very diverse and sometimes tactical. In the early years of corporate institutionalisation, issues related to working hours and the expectation of adopting a “household income” —another model taken from the Belgian Social Catholicism, which was reflected in the “living wage”, formulated by various Portuguese corporatists— were a feature of everyday life.

As the Catholic trade union movement created its own experiences and some criticism was voiced, such as when the first “Leuven men” returned to Portugal in 1935³⁵, some Catholic trade union practices emerged bearing strong resemblances to the cooperative heritage of Social Economy, the most known and noticeable of which appeared in Covilhã³⁶. In February 1932, the local Catholic Trade Unions formed a consumer cooperative, the “Social Renewal Cooperative”, along with other organisations and initiatives that

³⁴ We refer to the National Labour Statute (*Estatuto do Trabalho Nacional*) approved by Decree-law 23048, of 23 September 1933 and the remaining five diplomas of the corporative organisation that strongly affected this sector and were of clear Fascist inspiration, albeit mitigated by the principles and provisions of Catholic social thought: Decree-law 23 049, on *Grémios*, guilds or employer corporatist bodies; Decree-law 23 050, on national trade unions; Decree-law 23 051, on the *Casas do Povo* (rural workers); Decree-law 23 053, establishing the Undersecretariat for Corporations and Social Welfare and the National Labour and Welfare Institute. Some of those corporatist institutions were similar to other social institutions that were built in different fascist regimes. The Portuguese *Estatuto do Trabalho Nacional* was very similar to the francoist *Fuero del Trabajo* (1938) and not far from the Italian fascist *Carta del Lavoro* (1927). See Molinero (2005) and Giorgi (2014).

³⁵ We refer to the priests Francisco Pereira dos Santos, Abel Varzim and Manuel Rocha, who, in Belgium, contacted with the Catholic workers’ movement and with the Belgian and French social Catholic academia and intellectuals (Rezola, 1999: 88-93). Salazar always feared that the Leuven social Catholics would contaminate the Portuguese Catholic hierarchy, the social institutions and the believers.

³⁶ *Id.*

were supposed to combine Rochdales' idea of cooperatism with Christian social philanthropy. In the case of Covilhã, the Catholic social movement of wool workers and civil construction encouraged the establishment of religious trade unions. The newspaper *Voz dos Trabalhadores*, which treated education and instruction as the means towards the integral formation of workers, informed about the social and cooperative activity of these unions. Despite some initial misgivings, the Catholic hierarchy recognised and praised the unionist experience of this mountain city. The Church saw in this example a way to reclaim Catholic technical education to the working classes. In the 1930s, Covilhã's cooperative trade union experience approved and supported by the hierarchy and by the Catholic Service itself boosted the establishment of other Catholic trade unions.

V. WELFARE CORPORATISM AND ASSISTANCE DEVICES

There was hardly any mention in the 1933 Constitution of the State's responsibility in matters of welfare and assistance. It was for the "corporate Estado Novo" to only encourage and promote solidarity, welfare, cooperation and mutual assistance institutions (Article 41), stressing that no commitment was made to build a social security system funded by the State. On a precautionary basis, the 1933 Constitution even dropped the Republican idea of "right to public assistance" enshrined in the 1911 Constitution.

The social policy principles resulting from the National Labour Statute, the main diploma of the Portuguese corporative system taken from the Italian Fascist piece of legislation *Carta del Lavoro* [Charter of Labour], were clearer but merely pragmatic. The Statute was published on 23 September 1933 together with five other decrees that established and regulated the compulsory trade guilds, the National Trade Unions, the People's Houses (*Casas do Povo*), the Economic Houses (*Casas Económicas*) and the National Labour and Welfare Institute itself.

Supported by the prudent and gradual approach of the social corporatism policy, the National Labour Statute announced the gradual materialisation of the welfare aims that the State wished to achieve. Employers and trade unions were entrusted with the task of setting up and managing their welfare institutions. The purpose of these small social insurance funds was to protect the workers in situations of sickness, old age and invalidity. In order to bind these bodies to such social security purposes, collective labour contracts had to specify the rules on the requirement for employers and employees to contribute to these funds, which could either take the form of

agreements, conventions, or contracts, in which the State negotiated with itself.

The general bases of welfare organisation were set out in Law 1 884, of 16 March 1935. The “new welfare”, as propaganda termed it, was such an important pillar of the corporate system and a regulating instrument of social relations that it came to be the first law passed by the National Assembly once the regime’s Constitution was approved in April 1933.

Welfare institutions could be of four different categories. The 1st category consisted of welfare institutions and of trade unions and the welfare institutions of the Community Centres and Fishermen’s Centres. This triad of bodies had in common their corporate labour nature for “professional representation” and “welfare” purposes. The 2nd category consisted of the retirement or welfare funds. The 3rd category consisted of mutual aid associations which, although recognised by law, would be doomed to disappear or to a life of hardship, strictly regulated and monitored by arbitrary procedures. The 4th and last category included the civil service, civil or military welfare institutions, and other State officials and administrative bodies³⁷.

Corporatist welfare was intended mainly for workers in commerce, industry and services, a large section of the population and of the petty bourgeoisie who, in theory, was protected against risks of illness, invalidity, old age, death and “involuntary unemployment”. Compensations or death grants were not general in nature and the unemployment risk coverage never saw the light of day.

According to the doctrine and the law, welfare institutions of the corporatist system should be autonomous, but membership was mandatory. This principle coincided with the mandatory nature of the organisation of “national labour”, although the compulsory nature of social insurance in relation to which the Estado Novo had so criticised the Republic was a rerun. Despite the varying degrees in the vertical labour organisation model adopted by Italian Fascism, the Portuguese *Estado Novo* took resolute steps to institutionalise labour relations nationwide and State-managed, avoiding pluralist organization and social movements.

The trade union social welfare funds were acclaimed as “the most perfect type of corporatist-type welfare institutions”³⁸, perhaps because union funds and pension funds had to be fed by employer and employee contributions. The financial balance of both these funds was based on the legal imperative of strict balance between income and expenditure, replicating the financial

³⁷ *Diário do Governo*, 1st series, Law number 1884, 16th March 1935.

³⁸ *Cartilha do Corporativismo*, 1940: 71.

orthodoxy of State budgets. This sparing management was ensured by the capitalisation of their reserve funds and mathematical funds³⁹. The income from member contributions generally covered the benefits to be paid to recipients. This simple method, quite different from any distributive model, allowed the accumulation of large amounts of monies in the coffers of the Union Welfare Funds. The income from the contributions received were invested in term deposits and in treasury bonds, which served to pay the benefits to recipients. For decades, the sums in these funds contrasted with the sparing social benefits actually distributed⁴⁰.

Claimed as a great social policy system to dignify “national labour”, corporate welfare also provided for health care. Up to 1946, that role had been the responsibility of the national trade unions. Each trade union operated on their own, according to the protocols signed with hospitals and the diligence of leaders, meaning that the health care provided was usually poor and uncertain. Popular protests and the strikes during the 2nd World War years convinced the Government to unify the system, setting up the Federation of Welfare Funds and Medical-Social Services. The Government set up a national plan for the building of hospitals, to be managed by the *Misericórdias* [charities]. In 1951, the Medical-Social Services served only 335 thousand beneficiaries; this number increased to 2.6 million in 1965, a considerable increase but still far from that of 1975, when it reached 7.3 million beneficiaries⁴¹. Up to 1974, the fishermen had their own health services—the Fishermen Centres health clinics—and rural workers had little or nothing to fall back on, even though the Fishermen’s Centres were required to provide them with basic health care.

Soon regulations were put in place to govern the first two types of welfare institutions, since the repressive framework of workers’ unions had to be concluded and their members had to be integrated in the “national labour” system. The regulations to govern the Community Centres and Fishermen’s Centres welfare institutions took longer to implement.

As for the former, the Government was faced with the strong resistance and indifference of the “interested parties”. This is perhaps why the legislators tried to find the best way of establishing the welfare conditions and had to deal with the large number of rural workers, trying to counteract, by force, the “irresponsible spirit” of peasants. In 1940, rural workers were forced to join the Community Centres, which had turned into welfare institutions,

³⁹ Carreira (1996): 55-81.

⁴⁰ Cardoso and Rocha (2003): 122.

⁴¹ Carreira (1999): 184-187.

assuming the role of social insurance providers. The corporatists, in their doctrinal rhetoric, often called them “rural mutual associations”, suggesting that the principle of association therein had remained intact.

In respect of the Fishermen’s Centres, although their founding law and regulations both provided for the compulsory requirement—they both date from 1937 and were legislated in a hurry following the strike staged by the cod fisher sector in that same year—the social, moral and religious assistance they provided was always more put into practice and was more significant than that of welfare⁴². Hence the insistent comparison of the Fishermen’s Centre with the old “maritime guilds”, religious and mutual welfare societies once common in the Algarve. The few that existed were extinguished to accommodate the Fishermen’s Centres.

As regards insurance schemes for accidents at work and occupational diseases, the corporate organisation also meant a step backward. Since these entailed social issues with a strong Republican heritage, the National Labour Statute (Article 49) itself inscribed the principle of protection for victims of occupational accidents and provided for the accountability of employers. The new law governing insurance schemes for accidents at work and occupational diseases was published in July 1936⁴³, well before the corporate law on labour agreements, and remained in force until 1965.

A propaganda booklet published in 1940 justified the corporate State’s options in relation to accidents at work, criticising the Socialist-related legislation which, allegedly, “preferred the economic to the social”: “The corporate State solved the problem with a clear understanding of the realities, bringing all cases in which the accident is attributable to the risk of the work itself under the protection of the law”⁴⁴.

In order to justify the meagre compensations provided for in the law and placing liability firmly on the employers, it pointed out that “the burden of insurance fell on the company”, even though employers could transfer their liability to the companies also authorised to carry out contracts of insurance against accidents at work. In practice, welfare took on a few cases and dodged as many as it could, on the basis of a breach of liability periods and other irregularities. Since many workers were victims of occupational accidents and diseases and were not protected by labour agreements, and since small companies, of up to five workers, would themselves assume the risk, many labour relations were left unprotected.

⁴² Garrido (2012): 7-29.

⁴³ *Diário do Governo*, I st series, Law 1 942, 27th July 1936.

⁴⁴ *Cartilha do Corporativismo* (1940): 53-54.

VI. CONCLUSIONS

In spite of the doctrinal glorification of corporatist welfare and the idea that it was a new type of social policy, its implementation was slow and full of imbalances, varying according to the social frailty of all work-related aspects, the geographical environment or even the profession and economic activity. The “new welfare” fell short of the doctrinal promises made and proved to be modest in the benefits it actually offered.

A few years after the framework law on corporatist welfare was published, the poor results of the system already sparked controversy over the limited scope of benefits and even over the State’s role in the eventual expansion of the system. It was soon confirmed that the *Estado Novo* had not wanted to invest in social protection and had retreated from banding together capital and labour, as had been promised. Hence the changing nature of the relation maintained with secular mutual associations, in particular the religious ones, which it needed to offset a very poor welfare system and assistance that fell short of the needs to maintain the “social order”. Popular and voluntary mutualism was repressed, controlled and transformed. In fact, associative mutualism would never be what it was in Portugal. Although dozens of associations remained under the dictatorship, few were able to preserve the labor culture they previously had and some even collaborated with the dictatorship and the corporatist order.

Even before the War, the corporatist unions’ poor welfare results and the effectiveness of the “collective agreements” were questioned by some individuals within the regime. The corporatist triangle, on which the socio-economic order of the *Estado Novo* was based, revealed tremendous differences between the State, employers and trade unions.

Since many employers refused to comply with the eight-hour working day and were reluctant about the contribution they should pay for the workers’ welfare, friction soon sparked in several sectors of the economy. Father Abel Varzim’s accusation made at the National Assembly in February 1939 became famous for its critical tone, wherein he stated that national trade unions were not fulfilling their purposes, failed to defend the professional interests of workers, and did not work towards the social balance for which they had been created.

In general, the expansion of the social welfare system created in 1935 was only dealt with during the last years of the regime when, pressured by social movements or due to significant demographic changes, the State hastened to further develop the welfare system and expand the universe of beneficiaries.

The rate of the active population covered by social security remained very low until the 1970s. In 1960, only 35.6% of the active population was integrated in the system; ten years later, this increased to 60%. The number of beneficiary pensioners was even lower: only 56 thousand in 1960, having increased to 187 thousand ten years later when rural workers were integrated in the system. With the creation of public Social Security, about 862 thousand pensioners were already covered by this system in 1975 in Portugal⁴⁵.

In the early 1940s, only nine welfare union funds were active, and a little more than one hundred micro Community Centre welfare funds —there were already more than one thousand such centres. In the midst of the War, the State took it upon itself to create new welfare funds for both industry and commerce trade unions and for the rural sector. The population covered by some sort of protection system increased after these interventionist arrangements. Even so, the active population covered by the system (industry, commerce and services) in 1950 accounted for only 37% of workers.

Social insurance for workers in industry, commerce and services were insignificant, and until 1975 no unemployment risk benefit was ever granted. The initiative taken by Minister Duarte Pacheco in 1932, during the first government with Salazar as President, proposing that the amounts of the Unemployment Fund should be used in the public work programmes of his Ministry was bizarre. Contrary to what the National Labour Statute advocated, unemployment was not included in the series of social risks that should be mitigated by social security, eventually in the form of insurance. The agricultural situation was even more dismal: in 1960, no more than one-fifth of rural workers were covered by the Community Centres' social protection system, which, as a rule, consisted of medical assistance (little or none), sickness benefits and death grants.

In accordance with the base Law on corporate welfare, some child benefits were paid as from 1935 in the form of supplements to salaries. The application of this law was restricted in practice and only at the initiative of very few private companies and conducted by corporate and economic coordination bodies connected to retail trade and the insurance industry. In 1942, child benefits were established for all employed workers in commerce, industry, liberal professions and company managers. In practice, they only benefited some workers and its application scheme was only extended later.

Following the attempts to recover the 1950s corporatism, the Estado Novo social policy brazenly assumed its statist *ethos*, albeit seeking to make it a modernisation resource. In this connection, a relevant reform of corporatist

⁴⁵ Carreira (1999): 186.

welfare was approved in 1962⁴⁶, whereby the Ministry of Corporations was given the power to create welfare funds and a Social Council composed of a few ministers was entrusted with the main areas of social policy, including welfare, health and assistance. The more deep-structural measures were designed to bridge the asymmetries between the social benefits granted by the various welfare union funds and to change the funding method. A national and district-wide overall benefit system was set up to this end, according to the social risks in question, thus making way for a mixed funding system of capitalisation and distribution for speeding up the distribution of benefits.

The ineffectiveness of the corporate welfare system and its clear incapacity to uplift the human condition of Portuguese workers soon raised frequent criticism during the 2nd World War, sparked either by the violent strikes against hunger and the cost of living, or by the influence of the 1942 Beveridge plan, which was discussed intensively in Portugal.

In the early 1950s, several voices echoed in Portugal regarding the English *welfare state* model as a challenge to the State's responsibilities in social protection and in the production of goods and public services, not only as a means to social balance and harmony—as also voiced by corporatists—but also for social justice redistribution purposes. In other words, to reduce social inequalities due to income imbalances. Those closest to the regime considered the plans of British Labour MPs a mere continuation of the British tradition of social anti-poverty policies, arguing that it would be impossible to replicate Beveridge's audacity because no economy in the world could ever afford it.

Other sectors of public opinion, especially among the opposition and also among those linked to the regime, again called for a new compulsory social insurance system, questioning the lack of direct State responsibilities on matters of social welfare, as since it had become obvious that the corporate organisation would never be able to do so. Articles published in *Seara Nova* and in *Revista de Economia* do ISCEF (School of Economic and Financial Sciences) by authors who identified themselves with the social reform plans proposed by William Beveridge to the House of Commons—as requested by Winston Churchill, whose government coalition would be defeated after the War partly because voters entrusted the execution of the plan to Labour—defended the idea of compulsory insurance and State responsibility on matters of social rights⁴⁷.

Naturally, the British vigorous experience of building a modern Welfare State was received as debates were ongoing, albeit limited to the Portuguese

⁴⁶ *Diário do Governo*, 1st series, Law 2 115, of 18 June 1962.

⁴⁷ Amaro (2018).

State institutions, about the course of action of the social policy followed up till then and about the legal void concerning public assistance issues that the Government had allowed to go on for so long. In these social and economic matters, as in others, the war prompted the legislators to take action.

Ultimately, welfare and assistance were two sides of the same coin; both were designed and regulated to be social order instruments. The analysis of the laws and regulations is in itself enough to prove that the Estado Novo did not have a social welfare policy in place, nor did it have a public assistance system comparable to that before the Republic. The role and meaning of assistance and welfare were blatantly blurred. In agriculture as in fisheries, assistance often took the role that propaganda had assigned to welfare. Although their purpose was of a social welfare nature, they were not of any mutualist nature, since they were not associative nor made risks a social matter.

Bibliography

- Amaro, A. R. (2018). The Late Construction of Portugal Welfare State: The Failure of the Social Corporatist State (1933-1974). *Memoria y Civilización*, 21, 1-18. Available at: <https://doi.org/10.15581/001.21.005>.
- Andersen, E. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511586378>.
- Cardoso, J. L y Rocha, M. M. (2003). Corporativismo e Estado-Providência (1933-1962). *Ler História*, 45, 111-135.
- Carreira, H. M, (1996). *Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva.
- Cartilha do Corporativismo* (1940). Lisboa: Secretariado de Propaganda Nacional.
- Castel, R. (2012). *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Gallimard. Available at: <https://doi.org/10.3917/vsoc.131.0021>.
- Donzelot, J. (2001). *L'Invention du Social*. Paris: Éditions du Seuil.
- Gagliardi, A. (2010). *Il corporativismo fascista*. Bari: Editori Laterza.
- Fernandes, C. (1944). *Princípios Fundamentais da Organização Corporativa Portuguesa*. Lisboa: Editorial Império.
- Ferrera, M. (1996). The “Southern Model” of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37. Available at: <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>.
- Garrido, Á. (2012). Assistência e Previdência no mar português. A acção social das Casas dos Pescadores (1933-1968). *Ler História*, 62, 7-29. Available at: <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.541>.
- (2016). *Cooperação e Solidariedade. Uma História da Economia Social*. Lisboa: Tinta da China.

- (2018). *Queremos uma Economia Nova! Estado Novo e Corporativismo*. Lisboa: Círculo de Leitores; Temas & Debates.
- Giorgi, C. (2014). Le politiche sociali del fascismo. *Studi Storici*, 1, 93-108.
- Gueslin, A. (1998). *L'Invention de L'Economie Sociale*. Paris: Economica.
- Katrougalos, G. y Lazaridis, G. (eds.) (2003). *Southern European Welfare States*. London: Palgrave Macmillan.
- Linden, M. van der (1996). *Social Security Mutualism. The Comparative History of Mutual Benefit Societies*. Bern: Peter Lang.
- Lucena, M. de (1976). *O Sistema Corporativo Português*. Lisboa: Perspectivas & Realidades.
- Manoilescu, M. (1934). *Le Siècle du Corporatisme*. Paris: Félix Alcan.
- Milza, P. (2001). *Les Fascismes*. Paris: Éditions du Seuil.
- Molinero, C. (2005). *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*. Barcelona: Cátedra.
- Mosse, G. (1999). *De la Grande Guerre au totalitarisme. La brutalisation des sociétés européennes*. Paris: Hachette.
- Pasetti, M. (2016). *L'Europa corporativa. Una storia transnazionale tra le due guerre mondiali*. Bologna: Bononia University Press.
- Payne, S. (1996). *A History of Fascism, 1914-1945*. London: Taylor and Francis.
- Patriarca, F. (1995). *A Questão Social no Salazarismo, 1930-1947*, 2 vols. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Pereria, M. H. (1999). As Origens do Estado Providência em Portugal: as novas fronteiras entre público e privado. *Ler História*, 37, 45-61.
- Pereira, P. T. (1937). *A Batalha do Futuro. Organização Corporativa*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.
- Pinto, A. C. (ed.) (2017). *Corporatism and Fascism: The Corporatist Wave in Europe*. London: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315388908>.
- ; Martinho, F. (orgs.) (2008). *O Corporativismo em Português. Estado, Política e Sociedade no Salazarismo e no Varguismo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Rezola, M. I. (1999). *O Sindicalismo Católico no Estado Novo, 1931-1948*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Rosas, F (2012). *Salazar e o Poder. A Arte de Saber Durar*. Lisboa: Tinta-da-China.
- Schmitter, P. (1999). *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- , Lehmbruch, G. (eds.) (1979). *Trends toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.

«ASUNTOS NEGROS». LAS AUTORIDADES ESPAÑOLAS FRENTE A LA ESCLAVITUD Y EL SERVILISMO EN LOS TERRITORIOS DEL SÁHARA OCCIDENTAL (1934-1957)¹

«Black Affairs». The Spanish authorities in the face of slavery and servility in the Western Sahara territories (1934-1957)

JOSEP LLUÍS MATEO DIESTE

Universitat Autònoma de Barcelona

josepluis.mateo@uab.cat

Cómo citar/Citation

Mateo Dieste, J. L. (2020).

«Asuntos negros». Las autoridades españolas frente a la esclavitud y el servilismo en los territorios del Sáhara Occidental (1934-1957).

Historia y Política, 44, 275-304.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.10>

(Recepción: 04/07/2019; evaluación: 30/08/2019; aceptación: 15/11/2019; publicación: 27/11/2020)

Resumen

Este artículo analiza la política colonial española hacia la esclavitud y el servilismo en el Sáhara entre 1934 y 1957, con el objetivo de reconstruir las prácticas y el lenguaje administrativo de los oficiales españoles acerca de una cuestión silenciada y de compleja definición como las formas extremas de dependencia. La fuente principal en que se basa el estudio son los documentos internos de la Administración colonial en el Sáhara español, que serán interpretados desde una doble perspectiva:

¹ Este artículo es resultado del proyecto «Fronteras culturales en un mundo global» (FROGLOB), HAR2017-86776-P, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

para reconstruir las relaciones de poder entre colonizadores y colonizados, y para descubrir los problemas de los colonizadores a la hora de definir y manejar las nociones de esclavitud. El resultado del análisis es que las autoridades españolas desarrollaron una paradójica política que prohibía formalmente el comercio de esclavos, pero que respetaba la institución del servilismo para no contravenir a muchos jefes tribales. A pesar de esta supuesta neutralidad, los oficiales españoles tuvieron que gestionar numerosos conflictos vinculados a la compraventa, la manumisión o la fuga de esclavos en un complejo espacio de frontera colonial, que reveló la agencia de los subalternos. Todo ello se produjo en un escenario repleto de tensiones e incertidumbres que mostraban la pugna por definir los propios fenómenos de esclavitud y servilismo en una época de cambios.

Palabras clave

Esclavitud; política colonial; Sáhara; manumisión; servilismo.

Abstract

This article analyzes Spanish colonial policy towards slavery and servility in the Sahara between 1934 and 1957, with the aim of reconstructing the practices and the administrative language of Spanish officials on a silenced and complexly defined issue such as extreme forms of dependence. The main source on which the study is based is the internal documents of the colonial administration in the Spanish Sahara, which will be interpreted from a double perspective: to reconstruct the power relations between the colonizers and the colonized, and to discover the problems of the colonizers in defining and handling the notions of slavery. The result of the analysis is that the Spanish authorities developed a paradoxical policy that formally prohibited the slave trade, but respected the institution of servility so as not to contravene many tribal chiefs. Despite this supposed neutrality, Spanish officials had to manage numerous conflicts related to the purchase and sale, manumission or escape of slaves in a complex colonial frontier space, which revealed the agency of the subalterns. All this took place in a scenario full of tensions and uncertainties that showed the struggle to define the very phenomena of slavery and servility in an era of change.

Keywords

Slavery; colonial policy; Sahara; manumission; servility.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: DISCUTIENDO LA ESCLAVITUD. II. EL CONTEXTO SAHARAUI Y LA ESCLAVITUD EN LA OBRA DE CARO BAROJA. III. LOS OFICIALES COLONIALES Y EL DESIERTO POLITICO DE LA ESCLAVITUD: 1. «Esto de los morenos»: el lenguaje administrativo. 2. Instrucciones sobre el comercio de esclavos y gestión de fronteras. 3. Gestionando manumisiones. 4. Mediaciones en conflictos y huidas. IV. CONCLUSIONES: DESCONCIERTO COLONIAL. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN: DISCUTIENDO LA ESCLAVITUD

El siglo XXI está viendo la emergencia de compraventa de esclavos en escenarios de guerra y violencia como Sudán o la Libia de la era post-Gadafi. Las rutas migratorias transaharianas hacia Europa también recuerdan antiguas caravanas que transportaban esclavos desde el África occidental y central hacia el norte de África². Para poder comprender mejor las raíces de estos fenómenos planteo un viaje al pasado colonial español más cercano, el relativo a la zona del Sáhara Occidental, todavía en conflicto político tras la fallida descolonización de 1975, basándome en fuentes primarias de la Administración colonial española. Este ejercicio reconstruye la ambigua gestión colonial de un fenómeno olvidado y su compleja definición: la esclavitud en el Sáhara, que al igual que en las zonas más septentrionales del Magreb tenía que ver con una forma extrema de servilismo. Pero la definición y acotación del propio fenómeno es problemática, de acuerdo con la literatura etnográfica, a la hora de marcar la frontera entre la esclavitud, las formas domésticas de servilismo y las «formas extremas de dependencia»³. Los oficiales coloniales se enfrentaron a esta ambigüedad del fenómeno y en sus documentos observaremos estos procesos de incertidumbre, así como el juego dialéctico que establecieron tanto con los propietarios como con algunos esclavos y libertos.

² Seddon (2000) y Wright (2007).

³ Término propuesto por Georges Condominas en 1988. Villasante-de-Beauvais (2000b) y Botte (2007).

La bisagra de este conflicto era el propio concepto de *esclavitud* o *'ubudiya*⁴, cuyo manejo centra los interrogantes de este estudio: ¿a qué se referían los funcionarios españoles y a qué se referían los propios saharauis, en su diversidad interna, cuando hablaban de *esclavos*, *libertos*, *negros* o *protegidos*, en castellano y en hasaní? La discusión sobre la esclavitud en esta situación colonial⁵ se debe situar en el debate más general sobre la esclavitud en el islam, que ha generado múltiples polémicas⁶. Este debate plantea si bajo el islam la esclavitud era más laxa en comparación con otros contextos, en especial en relación con el sistema de plantación americano. Pero cabe recordar que estos debates han devenido, también en la academia, en una batalla política para establecer definiciones, entre acusaciones de islamofobia e islamofilia. Este debate general es también un reflejo de tensiones recurrentes durante las diferentes situaciones coloniales. De hecho, el colonialismo europeo del siglo XIX ostentaba la notable paradoja de perseguir el tráfico de humanos por medio del abolicionismo al tiempo que desplegaba la ocupación colonial en África, con sus formas de gestión de las poblaciones y la construcción de nuevas formas de servidumbre y dependencia respecto a los mercados mundiales y las metrópolis⁷.

El impacto del colonialismo sobre las formas locales de esclavitud tampoco fue uniforme. En las regiones bajo influencia musulmana que rodeaban al Sáhara los colonizadores fueron poco claros a la hora de suprimir la esclavitud. Así, en el protectorado de Marruecos no se emitió ningún decreto que anulara el estatus de esclavo, más allá de una circular de 1922 en la zona francesa que prohibía el tráfico de esclavos⁸. En Mauritania, cuya estructura social se entrecruzaba con la sociedad saharauí, las autoridades francesas tampoco introdujeron reformas en este sentido y fue más bien la propia transformación de la sociedad, con la sedentarización, la generación de nuevos modos de subsistencia y jerarquía, y el movimiento de los *harratin* lo que impulsó la abolición de la esclavitud en diferentes momentos (1903, 1961 y 1980)⁹. La cuestión es que en esta región la esclavitud se fue transformando, e incluso después de las manumisiones el servilismo continuó existiendo bajo otras formas, y de hecho así está contemplado en la jurisprudencia islámica: amo y esclavo establecen vínculos de patronazgo aún

⁴ Chebel (2007).

⁵ Aquí emplearé estos términos prestados del trabajo fundacional de Balandier (1951).

⁶ Toledano (2007) y Zilfi (2010): 97-99.

⁷ Vergès (2001).

⁸ Botte (2010): 178-187.

⁹ Cheikh (1993) y Botte (2010): 198-199.

después de la manumisión, definidos por el concepto de *wala'*, que tiene continuidad entre generaciones¹⁰.

La falta clara de unas directrices para abolir la esclavitud en el Magreb se puede explicar por una calculada política colonial de aparente respeto del islam, motivada por el temor a generar malestar y resistencias políticas¹¹. Los nuevos estudios coloniales apuestan por plantear, como mostraré en este trabajo, que el poder no se ejercía de modo unívoco, sino en un proceso dialéctico con las poblaciones locales. Como propone Stoler, los administradores coloniales también se regían por unas «ansiedades»¹², que en este caso podemos más bien tildar de incertidumbres y desconciertos por varias razones: la difícil gestión humana de un territorio inmenso sobre el que no se tenía un control efectivo real, ya que la ocupación inicial se limitó a los puntos de la costa, hasta la expedición del coronel Capaz a Ifni en 1934; y los vaivenes administrativos de la política colonial, aunque en el período aquí analizado se consolidó el africanismo franquista y su política de sueño imperial compensatorio¹³.

En la zona norte del protectorado español la política fue muy ambivalente y tampoco se prohibió oficialmente la esclavitud¹⁴. Ello también condicionó la actuación en el Sáhara, precisamente cuando el franquismo más impulsaba su retórica de la hermandad con el pueblo árabe¹⁵. Tras la muerte de Franco y el conflicto armado en el Sáhara se desarrolló en España una creciente *saharofilia*, contrapuesta a una *maurofobia* hacia Marruecos¹⁶. Este contexto hizo complicado investigar el tema de la esclavitud, tanto por razones políticas como por las propias dificultades de estudiar un fenómeno en transformación y unas poblaciones fragmentadas por el conflicto armado. Sin embargo, llama la atención que una cuestión nada baladí como la que aquí nos ocupa no haya sido abordada en profundidad, en contraste con la enorme literatura existente sobre la vecina Mauritania. Hubo que esperar hasta la publicación de De Dalmases en 2012 para tener una primera visión de conjunto de las imágenes españolas sobre la esclavitud en el Sáhara¹⁷, desde que Caro Baroja dibujara con maestría la estructura social saharaui y el lugar

¹⁰ Ennaji (1994) y Botte (2007).

¹¹ Harrison (2003).

¹² Stoler (2010).

¹³ Nerín y Bosch (2001).

¹⁴ Mateo Dieste (2014).

¹⁵ González (2007).

¹⁶ López Bargados (2000).

¹⁷ Al libro De Dalmases (2012) hay que sumar su tesis doctoral con una amplísima bibliografía, en De Dalmases (2014).

en ella de esclavos y libertos¹⁸, analizada en las etnografías que le siguieron sobre esta zona¹⁹, así como en los debates más explícitos sobre la esclavitud en Mauritania y el Sahel²⁰.

En la línea de estos autores analizaré un corpus inédito de documentos emitidos por la Administración de los diferentes territorios bajo control español en el Sáhara y localizados en la sección de África del Archivo General de la Administración, en Alcalá de Henares. El material incluye informes, cartas, radiogramas y notas emitidas entre 1932 y 1953 en los diferentes territorios de Ifni, Cabo Juby, Saguía el Hamra y Río de Oro. El objeto de este artículo viene acotado por esta limitación temporal de los documentos, que se corresponde con el período comprendido aproximadamente entre la ocupación de Ifni por el coronel Capaz en 1934 y la transformación de los territorios del Sáhara en provincia española en 1958, tras la guerra de Ifni de 1957-58. Faltaría completar, pues, con fuentes primarias este período hasta el estallido del conflicto en 1975.

El enfoque para leer estos documentos parte de la mirada de autores como Ginzburg y la microhistoria²¹, para deducir entre líneas no solo las relaciones de poder entre colonizadores y colonizados, sino también la voz de los llamados subalternos, especialmente de mujeres esclavas o libertas huidas. Estas fuentes serán analizadas desde dos planos paralelos. En el primero, los documentos son un medio para acceder a datos sobre hechos y eventos, que nos permiten reconstruir la estructura social, las relaciones, las redes y los conflictos²²; estas tensiones constituyen una oportunidad excepcional para acercarse a la visión de los subordinados, particularmente en sus reclamaciones a las autoridades²³. En un segundo plano, las fuentes devienen en un objeto de estudio en sí para conocer el modo en que fueron elaboradas, para quién fueron escritas, qué función desempeñaron en el engranaje burocrático y, finalmente, para analizar el lenguaje de la Administración con sus secretismos, incertidumbres y contradicciones²⁴. Las palabras manejadas en aquellos papeles burocráticos, como «tráfico de negros», «esclavos» o «morenos» no

¹⁸ Caro Baroja (1990).

¹⁹ Caratini (1989) y López Bargados (2003).

²⁰ Villasante-de-Beauvais (2000a) y López Bargados (2001).

²¹ Hernández Ciro (2016).

²² Comaroff y Comaroff (1992).

²³ Toledano (1993) mostró en su estudio de la esclava circasiana Shemsigul las posibilidades de explotar fuentes policiales para rescatar testimonios que de otro modo no conoceríamos.

²⁴ Stoler (2010).

indicaban un reflejo de la realidad, sino que eran una contribución a conformar esa realidad a través de la política y el poder de definirla.

II. EL CONTEXTO SAHARAUI Y LA ESCLAVITUD EN LA OBRA DE CARO BAROJA

Los territorios comprendidos bajo el llamado Sáhara español eran muy extensos y fueron organizados en regiones administrativas artificiales y cambiantes, que recortaron la región con tiralíneas, dividiéndola en tres subzonas de norte a sur: Cabo Juby, Saguía el Hamra y Río de Oro. Pero las poblaciones nómadas locales se movían por otros parámetros, vinculados a lazos sociales y humanos más que territoriales, y a una praxis de subsistencia que seguía rutas específicas de pozos y puntos de intercambio, según el ciclo ecológico y temporal, en una región que se conocía como *trab al-bidan*, siendo este término *bidan* el que definía una identidad común de sus cabilas o tribus²⁵.

La presencia española en la región se había iniciado en tiempos de la Conferencia de Berlín, cuando la expedición española de Emilio Bonelli en 1884 dio paso a un protectorado nominal en la zona de Río de Oro entre Cabo Blanco y Cabo Bojador, aunque se limitó a puntos costeros sin poder efectivo²⁶. Con la firma del protectorado marroquí de 1912, España adquirió el territorio a la altura de Cabo Juby, denominado inicialmente como «Zona sur de Protectorado» y que no fue ocupado hasta 1916, aunque la presencia más incisiva no empezó hasta la misión del coronel Capaz en 1934. En 1946 esta zona fue agrupada junto a Saguía el Hamra y Río de Oro bajo una nueva entidad denominada África Occidental Española, hasta 1958.

La introducción de estas fronteras y una gestión territorial colonial entre puestos aislados transformó las estructuras sociales precoloniales, de manera que los grupos humanos organizados en *qaba'il* o tribus recompusieron sus estructuras y alianzas al quedar divididos entre los administradores franceses y los administradores españoles, generando lo que López Bargados denominó un «faccionalismo de frontera»²⁷. Es importante retener la importancia de este nuevo orden social para comprender lo que explicaré en las siguientes páginas, ya que la trayectoria de esclavizados, comerciantes, compradores o libertos se movió a través de estas nuevas fronteras

²⁵ López Bargados (2003): 115-120.

²⁶ Martínez Milán (2000).

²⁷ López Bargados (2003): 469-475.

coloniales, entre el sur de Marruecos, el Sáhara tutelado por España y la zona gestionada por Francia. Y la Administración colonial se encontraba en el cruce de estos movimientos: puestos del sur que controlaban caravanas procedentes de Mauritania; puestos del norte que recibían notificaciones del protectorado francés sobre reclamaciones o ventas de camellos que eran utilizadas para comprar esclavos de nuevo en Mauritania, para venderlos en la zona española. De este modo, la frontera devenía una *límite* franqueada e instrumentalizada en un mundo cambiante que alteraba las formas previas de subsistencia, en las cuales esclavos y libertos desempeñaban labores de pastoreo, construcción de pozos, mano de obra, protección, trabajo doméstico y hasta funciones poéticas y religiosas²⁸.

¿Pero cuál era la situación histórica de la esclavitud en aquellos territorios? Sin duda, un autor imprescindible para entender el estatus de libres, esclavos y libertos en el Sáhara es Julio Caro Baroja, quien hiciera un trabajo de campo relámpago en la zona auspiciado por las autoridades coloniales entre noviembre de 1952 y febrero de 1953²⁹. En su etnografía Caro Baroja distinguía entre libres (*ahrar*), esclavos (*‘abid*) y libertos (*harratin*). Y dentro de los esclavos había dos categorías:

- Los conocidos como *na‘ama*, que nacen en la propia jaima y no se venden³⁰. Solían darse vínculos de parentesco de leche entre estos esclavos y los libres, y aunque había *blancas* amamantando a esclavos, lo más frecuente era que «negras sean nodrizas de blancos»³¹. Se esperaba que el trato hacia estos esclavos fuese más digno o que se les manumitiera si mostraban méritos o si podían comprar su libertad.
- Los *tarbia*, los que se compran y adquieren. Estas adquisiciones se hacían antiguamente a cambio de sal, por medio de comerciantes que traían los esclavos del sur³². Si leemos con atención esta distinción se podrán entender muchos de los ejemplos que seguirán, y sobre todo la confusión externa del primer tipo de esclavitud con el segundo, lo

²⁸ Cheikh (1993): 184. Sobre la cuestión poética, véase el impresionante testimonio vivo de Mé Aicha, antigua *khadm* (sirvienta/esclava) del jeque Ma al-‘Ayinin, en el documental de Dalila Ennadre *La caravana de Mé Aïcha* (2003).

²⁹ Caro Baroja (1990): VII y Ortiz García (2006).

³⁰ *Nānma* en Cheik (1993): 183.

³¹ Caro Baroja (1990): 48. Estos datos coinciden con las observaciones etnográficas de Ensel (1998) en los oasis del sur de Marruecos.

³² Sobre estos intercambios transaharianos que llegaban hasta el sur de Marruecos, véase Pascon (1984).

cual también ha permitido invisibilizar al primer tipo entre las relaciones de proximidad y adopción.

En esta sociedad nómada, los «negros» (*sudan*) eran también mal vistos como en otras latitudes del Magreb o del mundo árabe³³ y se les atribuía una mayor estupidez, lujuria y el no control de la palabra, además de provocar mal de ojo y otras aflicciones. Todo ello conducía a una normalización de su esclavitud, al considerar al esclavo como no persona o como un menor que requiere ser tutorizado y mantenido³⁴.

Históricamente, las rutas y mercados de esclavos pasaban más bien por el nordeste sahariano, entre Marruecos y Níger. Las salinas de Yjil eran explotadas en el siglo XIX para comprar esclavos en el «Sudán»³⁵. Cuando los franceses ocuparon Mauritania en 1904 este intercambio comercial de esclavos por sal se fue desmantelando, pero tal y como explica Caro Baroja no consiguieron terminar con él del todo. Refiere este autor que «hace cosa de diez años [años 1940] se registraron intentos de trata que tuvieron sus manifestaciones en nuestro territorio y que fueron suprimidos con toda eficacia, rescatándose de manos de mercaderes audaces algunos negros y negras que hoy viven en Smara y otras partes»³⁶. Estos registros son, casi con toda seguridad, los documentos inéditos que analizo más adelante.

Durante la etapa colonial se produjo una colisión de jurisdicciones y la situación de los esclavos no estaba exenta de problemas, como así lo reflejan las fugas durante aquel período: «Los negros dan lugar a varios tipos de problemas. A veces se fugan del hogar de sus amos, y la reclamación de éstos no es tan bien acogida por la justicia española como lo era por la indígena»³⁷. Esta tensión por las fugas dio lugar a reclamaciones, de las que se generaron expedientes diversos: «29-3-51. Un hombre muy rico reclama a un negro que se le escapó». Y al parecer, los fugados también caían en el peligro de volver a ser vendidos por terceros: «A veces hay individuos que quieren hacer trata de ellos, siendo sancionados (13-1-44. Individuo que quiso vender dos negras y fué detenido y enviado a Villa Cisneros)»³⁸. Y «no faltan ocasiones en que un viejo pudiente compra negros de origen dudoso, y esto crea un conflicto grave

³³ Lewis (1990): 54-61.

³⁴ Cheikh (1993): 184 y McDougall (2000): 122-124.

³⁵ Caro Baroja (1990): 96.

³⁶ *Ibid.*: 97.

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.*

(26-11-48. Compra de una negra robada en Mauritania por un hombre de prestigio y ya anciano)»³⁹.

Los conflictos implicaban también tensiones familiares y matrimonios: «Un padre reclama contra su hijo por haberse casado con una negra (8-8-50)»⁴⁰. Caro Baroja recogía también la situación de esclavos «libertos condicionales», que en realidad eran esclavos que serían liberados a la muerte del amo. En el siguiente caso se trataba de un grupo que vivía en una jaima: «Emboiarek. Este se halla en la situación del “liberto condicional” (mudabar), no puede ser vendido y cuando muera el sej quedará completamente libre»⁴¹. Y el antropólogo muestra el vínculo con otras personas *negras* emparentadas, que viven en jaimas o en pequeñas tiendas apartadas, llamadas *benia*, que se colocaban durante las horas de descanso. Los expedientes analizados por Caro Baroja son contemporáneos de los expuestos en las siguientes páginas.

III. LOS OFICIALES COLONIALES Y EL DESIERTO POLITICO DE LA ESCLAVITUD

1. «ESTO DE LOS MORENOS»: EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

El acceso a las fuentes primarias de la Administración española en los territorios del Sáhara nos permitirá contrastar la política colonial hacia esta cuestión, pero también puede dar luz sobre las condiciones de la esclavitud y el servilismo en la zona entre 1934 y 1957. Antes de proceder a este análisis es preciso detenerse en el lenguaje que la Administración española utilizó para dar nombre al fenómeno.

Los títulos que encabezan los documentos dedicados a los temas de esclavitud y servilismo contenían las siguientes expresiones: «trata de negros», «sobre negros», «comercio de negros», «esclavitud», «esclavos», «negros» o «asuntos negros». Y la información era archivada y clasificada en un «expediente de negros y esclavos». Para referirse a las personas epigrafiadas, en unas ocasiones se empleaba «esclavos», y en otras «negros» o «negras», y en algunos pocos casos «morenos». Los autores de los documentos fundían y confundían la cuestión del estatus con el aspecto físico, etiquetado por aquel entonces como «raza». Es decir, que identificaban esclavitud con negritud y viceversa. Aunque el africanismo franquista mezcló las nociones eugenésicas y cientistas

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ *Ibid.*: 224.

de la época con otras dimensiones religiosas en la noción de raza,⁴² en la época estudiada todavía estaba en boga un sistema de clasificación hegemónico y vulgarizado también entre los oficiales, que interpretaba la estructura social en términos *raciales* introducidos por la antropología física⁴³.

Para describir el movimiento de esclavos los oficiales utilizaban las palabras «comercio», «trata» o «robo» («robo de dos negras»), y en una ocasión «venta de familiares de raza negra». Esta etiqueta ilustra a la perfección el entrecruce de las categorías en juego y las dificultades de definición del fenómeno, ya que la etiqueta de «familiares de raza negra» se estaba refiriendo a los adoptados, protegidos o «esclavos de la tienda». Esta fórmula de «familiares de raza negra», tan confusa como relevante, se mantuvo en el tiempo y permitía hasta cierto punto etiquetar el desconcierto moral frente al mantenimiento de formas extremas de servilismo. Según observa De Dalmases⁴⁴, el censo español de 1974 contenía un llamativo eufemismo que no se puede pasar por alto: conocedores por aquel entonces de la existencia de esclavos o cuanto menos de poblaciones serviles, los autores del censo no incluyeron la categoría de «esclavos». Hubiera sido completamente contradictorio con las prohibiciones de esclavitud de un país, España, del que por aquel entonces el Sáhara formaba parte como provincia. Y así el censo introdujo términos como «hijos adoptivos y parientes pobres»⁴⁵. De este modo se camuflaba en la unidad doméstica, que fue la unidad censal de base, la existencia de relaciones serviles o directamente originadas por compraventa de esclavos, y que en ese censo se elevaba a un total de 3081 personas, en una proporción similar de hombres y mujeres. Esta política de doble rasero y de tímida reforma se debió mantener desde la década de 1940 hasta el final de la presencia española, si nos atenemos a estos eufemismos del censo de 1974 que indican que el fenómeno quedó discretamente oculto.

Otra observación sobre la terminología es que los documentos oficiales restringían el término «indígena» para referirse a los *bidan* o a la población libre. De hecho, en los documentos de pase de frontera también refieren a la persona como «indígena» por defecto⁴⁶. Pero llama la atención que al

⁴² Goode (2009).

⁴³ Boëtsch y Ferrié (2000) y Villasante-de-Beauvais (2007).

⁴⁴ De Dalmases (2012): 157. Sobre el papel clasificatorio de los censos, véase Angosto Fernández y Kradolfer (2012).

⁴⁵ Pero podría tratarse de la adaptación de un concepto local. Bengoechea Tirado (2016: 52) menciona el término *tinsafren*, recogido por algunos autores, que se refiere a «parientes pobres».

⁴⁶ (Ficha de pase) Sahara Español / Indígena / De la cabila / Fracción / Está autorizado a marchar a / Con objeto de / Llevando / Este pase es valedero hasta / Fecha y firma

referirse al tráfico de personas no aparezca esta categoría de «persona», sino que se menciona en todos los documentos «tráfico de negros», asimilando negritud con esclavitud. A los *bidan* les llamaban indígenas. En cambio, a los esclavizados no los etiquetaban como «indígenas» —salvo en un caso—, sino como «negros», «esclavos» o «morenos». Esta forma de etiquetaje nos recuerda otros modos de clasificación, por razones bien distintas, en la zona norte. En el protectorado español los marroquíes musulmanes también eran etiquetados como «indígenas», mientras que los marroquíes judíos no eran etiquetados como «indígenas» sino como «hebreos»⁴⁷, en una especie de extranjerización que se podría estar construyendo también en el caso de los «negros».

2. INSTRUCCIONES SOBRE EL COMERCIO DE ESCLAVOS Y GESTIÓN DE FRONTERAS

En enero de 1943 el delegado del gobierno de Ifni preguntó a Ángel Domenech Lafuente, delegado de sección, cuál era la situación de la esclavitud en el territorio. La consulta indicaba el grado de incertidumbre que sobrevolaba los despachos de la Administración colonial. La respuesta de Domenech Lafuente fue que «oficialmente, aquélla se halla abolida»⁴⁸. Su argumentación indicaba la cautela de las autoridades frente al hecho de que la esclavitud estaba admitida por la religión islámica. Por consiguiente, solo iban a intervenir en caso de abusos o si los esclavos se presentaban a la autoridad para pedir ser liberados. En este sentido, no se emprendía una política activa para eliminar la esclavitud, sino para controlarla. Domenech reconocía que «ni en la Zona Norte de nuestro Protectorado en Marruecos se ha intentado hacer desaparecer esa condición social admitida en la religión musulmana». Pero era preciso no favorecer esa práctica y si algún esclavo se presentaba a una oficina española para denunciar abusos o reclamar su libertad, «se le ayudará con cautela y firmeza». La gran paradoja es que se debía permitir la posesión de esclavos mientras se les diera un trato humano.

Esta consulta entre altos mandos militares no era de extrañar, ya que en esa época todavía existían caravanas comerciales que atravesaban el territorio con

/ Debe presentarse en las oficinas de tránsito. Archivo General de la Administración (en adelante AGA), 81/13882.

⁴⁷ Martín Corrales (2013): 98.

⁴⁸ Carta de Ángel Domenech Lafuente, jefe de la Sección Política, al delegado del Gobierno de Ifni. Sidi Ifni, 29 de enero de 1943, AGA, 81/13882.

personas destinadas al tráfico esclavista⁴⁹. En marzo de 1943 se produjo en el puesto de Tichla, cerca de la frontera sur con la zona francesa, la compra de personas por parte de algunos *bidan*, incluidos militares o exmilitares saharauis del ejército colonial español. El mando del puesto de Tichla tenía constancia de los nombres de los compradores, entre ellos un antiguo sargento de un grupo nómada, un cabo de este grupo y un soldado, de la tribu de los Uld Delim. Los vendedores eran comerciantes procedentes del sur de Marruecos que se dirigían a Mauritania para comprar esclavos y venderlos. Y las personas compradas eran hombres, pero también «una negra con dos niños»⁵⁰, procedentes de la zona fronteriza de Mauritania. También tenemos noticia de la frecuencia de los traspasos y del tipo de bienes intercambiados. Uno de los hombres comprados fue vuelto a vender al cabo de dos meses «al cambio de dos camellos de tres años y medio y dos piezas de tela, a Ahmed uld Hamuadi», otro de los compradores presentes en el mismo puesto de Tichla. Ante estas compras, observaba la Delegación del Gobierno Político Militar, que habían procurado «restringir en lo posible este tráfico ilícito y en tres ocasiones se han enviado negros que procedían de Mauritania, por vía marítima a Villa Cisneros para reintegrarlos a la zona de procedencia». El autor del informe era consciente de las dificultades de controlar ese tráfico y afirmaba que las medidas tomadas no evitarían por completo el tráfico, ya que los comerciantes podían encontrar otras rutas en la época de pastos.

Estas caravanas detectadas en 1943 y 1944 se componían de unos cincuenta camellos y transporte de ganado, comprado en la zona francesa limítrofe por comerciantes del sur de Marruecos. En una de ellas el cuidado del ganado iba a cargo de «seis negros»⁵¹, quienes además de ser mano de obra podían ser vendidos y traspasados.

Otro de los circuitos recogidos en la documentación era el repetido por algunos *bidan* que adquirirían esclavas para su unidad doméstica. El comprador acudía hacia el norte a la zona francesa de protectorado, vendía allí unos camellos a cambio de moneda francesa, regresaba al Sáhara y compraba una esclava con francos. Es el caso de Hamadi Uld Brahim Uld Lasen de los Erguibat, quien a su vuelta de Marruecos se dirigió al sur y compró a una joven de veinticinco años, llamada Selama ment Soliman, a su anterior propietario, ambos de Mauritania, cabila de Idab Lahsen. La joven, etiquetada como «del tipo negro

⁴⁹ Cheikh (1993: 183) mantiene que el comercio, y no tanto la razia, fue el principal mecanismo de adquisición de esclavos.

⁵⁰ Tráfico de esclavos entre Mauritania y nuestra zona. 1944, Gobierno Político Militar de Ifni Sahara (en adelante GPMIS). Zona Zaguia el Hamra. Aiún, 29 de septiembre de 1944, AGA, 81/13882.

⁵¹ *Id.*

de Guinea», fue comprada por 15 000 francos. También sabemos que el oficial español habló con el comprador y con la chica. En este caso, el comprador «manifestó que no la quería para venderla, sino para tenerla en su jaima», y «la negra dijo que estaba muy contenta con su nuevo amo porque éste la trataba mucho mejor que el que tenía antes»⁵². Se desprende, por tanto, que el oficial entendió que no existía abuso y no dio cuenta de cualquier otra medida.

En cambio, unos meses más tarde, en un caso similar el comprador fue detenido. Se trataba de Aomar Uld Enhamed Uld Azat, de los Rguibat. Vendió unos camellos en la zona francesa de Marruecos y con el dinero ganado se dirigió a Nuakchott, donde compró a «dos negras» de la cabila de Ulad Bu Sbaa a hombres de esta misma cabila. Se trataba de dos jóvenes, Salma Bentz Bilal, y otra joven llamada Baraquetu Mentz Mahamud, de 19 años, etiquetada como «pequeña, tipo de Guinea, color canela, en 50 000 francos»⁵³.

Entre los condicionantes que conformaban estas prácticas de compraventa hay que incluir factores ecológicos, como las sequías de principios de la década de 1940, que alteraron las formas de subsistencia e impulsaron que diversos *bidan* de Río de Oro comerciaran con sus esclavos y protegidos. El siguiente caso demuestra la ambivalencia de la política española, muy condicionada por el temor a provocar el descontento local por un exceso de prohibiciones. En julio de 1942 se mandaron instrucciones sobre el tema tras observar que «estan vendiendo a sus familiares negros a nómadas pertenecientes a otras tribus de esta demarcación, especialmente a Izarguien» [zona norte de El Aaiún]⁵⁴. El oficial no se refería a esclavos, sino a «familiares negros»; es decir, que aun no siendo esclavos, se trataba de libertos o personas dependientes, al servicio del grupo de parentesco. En las instrucciones se aprecia claramente que el Gobierno colonial no se sentía cómodo con estas ventas de personas, pero en lugar de eliminarlas optó por acotarlas dentro de Río de Oro, «no permitiéndose lo que pudieramos llamar exportación»⁵⁵, para tener localizado el asunto. La práctica continuaba en abril de 1943, cuando un oficial de nomadeo informó que en el puesto de Bulimit «debido a la escasez de viveres se encuentra muy desarrollada la compra venta de personal de raza negra»⁵⁶.

⁵² GPMIS. Zona Zaguia el Hamra, Aiún, 13 de diciembre de 1944, AGA, 81/13882.

⁵³ Expediente *Esclavos*. Compra de dos negras por el indígena Aomar Uld Enhamed Uld Azat. 1945, AGA, 81/13882.

⁵⁴ GPMIS. Zona Río de Oro. Secreto. Sobre venta de familiares de raza negra. Villa Cisneros, 23 de julio de 1942, AGA, 81/13882.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ GPMIS. Zona Río de Oro. Secreto. Sobre Boutilimit. Esclavitud. Dirigido al Jefe de la Sección Política del Gobierno Sidi Ifni-El Aiun, y al Delegado del Sahara. Villa

El recordatorio recurrente de las prohibiciones a los oficiales indicaba la persistencia del fenómeno y las incertidumbres de aquellos. En septiembre de 1943 se reiteraba la obligación de detener las caravanas con esclavos: «Caso encontrar dentro nuestros Territorios caravanas conduciendo ESCLAVOS como objeto comercio, sea detenida; procúrense pruebas demuestren tal comercio; y deme cuenta para resolución»⁵⁷. Y en mayo de 1945 se repetían literalmente las instrucciones ya dadas por Domenech Lafuente a principios de 1943 sobre las personas sometidas «a tan triste condición», recordando que «está terminantemente prohibido dentro de los Territorios de este Gobierno la venta de esclavos»⁵⁸.

Es importante remarcar que los compradores de esclavos pronto tuvieron conocimiento de estas medidas y algunos se presentaron en las oficinas españolas para evitar que les sancionaran, como Hamadi Uld Brahim Uld Lahsen de los Erguibat, quien argumentó que «sin saberlo había comprado una negra, hacía un mes; que lo ponía en conocimiento para salvar la responsabilidad podía tener»⁵⁹.

A pesar de los controles rutinarios, el mando de Ifni era consciente de las dificultades de controlar un territorio tan amplio y sus fronteras, y desde Villa Cisneros se constataba que «el comercio de negros y camellos entre Mauritania y Marruecos se acentua cada dia mas. Indigenas de Uad Nun y otros puntos atraviesen nuestro Sahara con enormes sumas de francos, y entrando en Mauritania adquieren negros y camellos que luego son vendidos en Marruecos»⁶⁰. Está claro que las tribus *bidan* aprovecharon estas fronteras a su favor, y que la competencia entre españoles y franceses contribuyó a definir este escenario. La Segunda Guerra Mundial acrecentó estas competencias y recelos. Pero la permisibilidad de las compras en el Sáhara francés se truncó a finales de 1946 cuando un teniente francés recorrió la zona de Bir Um Grain «recojiendo los negros que procedentes del Sudán han sido vendidos en estos ultimos tiempos», y deteniendo a un Erguibat de la zona española.⁶¹

Cisneros, 26 de abril de 1943, AGA, 81/13882.

⁵⁷ GPMIS. Servicio Radiotelegráfico Militar. Radio para Aiun, Tantan y Villa Cisneros. De Ifni. El coronel gobernador, 5 de septiembre de 1944, AGA, 81/13882.

⁵⁸ GPMIS. Telegrama postal. Circular. El coronel gobernador, Sidi Ifni, 21 de mayo de 1945, AGA, 81/13882.

⁵⁹ GPMIS. Zona Saguia El Hamra. Sobre Esclavos. Aiún, 13 de diciembre de 1944, AGA, 81/14522. Existe otra ficha con la misma información del caso, con el epígrafe de «NEGROS».

⁶⁰ Radiograma descifrado. De Ifni para Tantan y Aiun, 19 de agosto de 1944, AGA, 81/14522.

⁶¹ GPMIS. Zona Saguia el Hamra. Semara, 20 de enero de 1947, AGA, 81/13882.

Las instrucciones de 1943 se continuaban repitiendo en octubre de 1948 con la idea de no fomentar ni favorecer la esclavitud y de apoyar las quejas de los esclavos o de aquellos que expresaran «su deseo de pasar a la condición de horro⁶² [libre]»⁶³. Se trataba de no interferir en los casos de esclavitud ya existentes, y de intervenir solo cuando los abusos fuesen flagrantes. Está claro que en todo momento había un cálculo y una prevención de evitar malentendidos entre la población local (no esclava) «llevando, poco a poco, el convencimiento de quiénes poseen esclavos, que ello es, solamente, una tolerancia nuestra, mientras a los esclavos se les trate correspondientemente y merecedor del ser humano. Si se encontraran dentro de nuestro territorio caravanas conduciendo esclavos, como objeto de comercio y se obtuviesen pruebas que lo demostrasen, se efectuará la detención de dichas caravanas»⁶⁴.

Pero todo ello era reflejo también de las incertidumbres de la Administración. Las instrucciones del subgobernador eran un recordatorio en respuesta a un telegrama anterior del capitán de Smara que expresaba que «en esta no existen instrucciones sobre esta clase de indígenas» y no sabía cómo actuar. Además, las autoridades españolas estaban pendientes de los movimientos de las autoridades francesas, y solo a partir de 1953 parece que los franceses iniciaron una presión real para terminar con el tráfico de personas, encarcelando a quienes vendiesen esclavos, controlando las ventas entre tribus, así como la cesión y adopción de «familiares negros»⁶⁵.

3. GESTIONANDO MANUMISIONES

Las instrucciones sobre la esclavitud fueron generales y sintéticas. Para valorar mejor su implementación he recogido en esta sección el modo en que los oficiales españoles tuvieron que gestionar y enfrentarse a una realidad mucho más compleja y dinámica de lo que preveían dichas instrucciones. La

⁶² La palabra horro procede del árabe *hurr*, «libre», empleada también para referir a un liberto. El término fue incorporado al castellano para designar la figura del esclavo liberto, ya desde el siglo XVI y pasó con este mismo significado a las colonias americanas.

⁶³ Carta reservada del Subgobernador del Sahara al Sr. Capitán Jefe de la Oficina destacada de Semara, 26 de octubre de 1948. Pero la información refiere las instrucciones emitidas ya el día 5 de abril de 1948, AGA, Caja 81/13882.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ Sobre «Abolición de esclavitud en Mauritania», Delegación Gubernativa Zona Meridional del Sáhara, 1 de junio de 1953, AGA, 81/13882.

población local, y especialmente los propios esclavos, esclavas o libertos se mostraron activos y acudieron a las oficinas españolas para expresar sus reclamaciones, quejas, obtener manumisiones o dejar la resolución de sus conflictos en manos de la autoridad colonial, y enfrentarse a sus patrones. De este modo, la calculada neutralidad que pretendían los colonizadores no era posible en el cara a cara de las relaciones de poder entre aquellos grupos.

En la jurisprudencia islámica la manumisión tenía diversas posibilidades legales: que el propietario explicitara en su testamento que el esclavo quedaba libre el día de su defunción o que el esclavo pagara con dinero su propia libertad, por medio de trabajo. En la zona de Cabo Juby se produjo un caso del segundo tipo en 1932, que quedó registrado porque la manumisión terminó en conflicto. Este ejemplo demuestra además el uso estratégico de las fronteras por parte de los implicados. Faraye Ahmed ben Ali Biba era propietario de un esclavo llamado Meheyub. Este «adquirió su libertad según las leyes musulmanas en 160 duros españoles, entregando en el acto a su dueño 90 y quedándole, por lo tanto, deudor de 70»⁶⁶. El liberto debía pagar esta cantidad con el salario que recibiría de un empleado francés de la Compañía Aeropostal en Cabo Juby. El francés se llamaba Joseph Vidal y, según observa el informe, puso al liberto a su servicio a cambio del mencionado salario hacia 1930. Dos años más tarde, y sin haber abonado la cantidad acordada, Vidal montó a Meheyub en el avión en dirección a Casablanca. El antiguo propietario, Faraye Ahmed, se desplazó a Rabat para reclamar el abono de la deuda. El delegado interino del alto comisario en Cabo Juby no tan sólo dejaba constancia de la información, sino que añadía, «por si considera conveniente interesar al citado empleado [Joseph Vidal] la mencionada suma de 70 duros que por causa de dicho señor no percibió el indígena Faraye». Es decir, que el administrador español parecía ponerse de parte del reclamante y de este modo reconocía la legalidad de la justicia cheránica. Este gesto que leemos en la carta indica que a principios de 1930 no se había establecido ni mucho menos una política de erradicación de la esclavitud.

En este mismo lugar, y muy poco antes, había tenido lugar un caso parecido con un ilustre de la literatura universal, el escritor y piloto Antoine de Saint-Exupéry, quien también a su paso por Cabo Juby liberó a un pastor esclavo llamado Bark. Y al igual que en el caso de Meheyub, el autor de *El principito* le preparó el viaje en avión a Marruecos, primero a Agadir, para ir

⁶⁶ Notas sobre «Abolición esclavitud». Del coronel delegado interino al Alto Comisario. Delegación de la Alta Comisaría, Cabo Juby, 15 de julio de 1932, AGA, 81/11001.

luego a Marrakech⁶⁷. Se desprende de este documento y de diversos testimonios recogidos por Dalmases, que no era nada extraña la práctica realizada por oficiales españoles de tomar a su servicio un antiguo esclavo, al que liberaban. Tras la Guerra Civil, el capitán de caballería Rodicio compró «dos negritos», Joselito y Josefina⁶⁸. Más adelante muestro una manumisión oficial promovida por este mismo capitán en mayo de 1945. Por cierto, la práctica de poner nombres castellanos a los liberados no parece excepcional, ya que en uno de los documentos que he recogido se menciona a un cabo de regulares llamado Lahsem, al que se vincula una «negra liberta», llamada «EMBARCA BENTZ EL GER (Josefa)»⁶⁹. En la selección de textos de Dalmases destaca el relato de José Meneses, un soldado valenciano que cumplía el servicio militar en 1970. En esta fecha tan tardía se encontraron con una caravana cerca de Smara, proveniente de Mauritania, y un hombre les ofreció comprar una niña de unos tres años. Al comentarlo a su mando, un teniente, le respondió que todo el mundo conocía el fenómeno, pero que tenían que «hacer la vista gorda». El grupo de soldados quedó tan impresionado que reunió la cantidad de dos mil pesetas para comprarla y liberarla. La niña fue enviada a Canarias al Patronato de Huérfanos.

Añadiré otro ejemplo inédito de liberación muy significativo, ya que en él se expresaban las motivaciones personales, además de las políticas, de un oficial español que decidió comprar a una niña para liberarla. En abril de 1944 pasó cerca de su oficina de Smara un comerciante de Bus-Sba, procedente del sur, «con 50 camellos y seis negros de viaje para Guilimin, desde luego todo autorizado mediante pase por la Oficina de Tichla». Y añadía que:

Yo le compré una morenita pequeña, que me daba mucha pena por ser saladísima y además también por un poco de política con Said Uld Yumani, que a toda costa quería llevársela él y ante su insistencia viendo que si decía que era para mí se callaría, la compré dándole a continuación la libertad, pero ella no quiere separarse de mí. En esto de los morenos yo no se si se podrán pasar y vender en nuestra Zona, aún con pase de una Oficina, por lo cual ruego a V S.I., que me oriente respecto a esto para proceder en lo sucesivo⁷⁰.

⁶⁷ Estas memorias se encuentran en *Tierra de Hombres*, y debo el hallazgo al trabajo de De Dalmases (2012): 134-138.

⁶⁸ *Ibid.*: 139-146.

⁶⁹ Nota, s. f., AGA, 81/14522.

⁷⁰ Comercio de negros. GPMIS. Zona Saguia el Hamra. Oficina de Smara, 1 de mayo de 1944, AGA, 81/14522.

El hecho de que el oficial de Smara comprara una esclava, aunque fuese para liberarla, no entraba seguramente en los planes oficiales de la Administración central; de hecho, las instrucciones generales de 1943 quedaban más que en evidencia con este caso, ya que el oficial expresaba abiertamente sus dudas y preguntas sobre «esto de los morenos».

En el siguiente ejemplo de 1942 analizaremos las dificultades de gestión que tuvo que confrontar la Administración colonial frente a la incansable persistencia de una mujer esclavizada, Mbarka, por recuperar a su hija, Habiba, que puso en jaque el peso de las fronteras. Mbarka, madre de Habiba, había pertenecido como esclava a la familia Ben Derqawa de Dukkala, en la zona de protectorado francés. La familia Ben Derqawa casó a Mbarka con un capataz *libre* de Marrakech. Al poco murió el marido y el majzén la socorrió temporalmente, hasta que unos hombres le tendieron una trampa y la trasladaron a Uad Nun con la promesa de encontrar a sus primeros dueños. Pero fue llevada a Taki Uld Mami, un cargo del *cheij* Mohamed Lagadaf, y estuvo a su servicio. Más tarde fue a Tarfaya a buscar trabajo y conoció a un esclavo llamado Ramadan, de Brahim Uld Erguibi, con quien tuvo tres hijos. Ambos se acogieron a la posibilidad de manumisión pagando una cantidad de dinero, pero Brahim les engañó y no le dio la libertad. Además, su hija Habiba siguió en manos de los herederos de Taki Uld Mami. Entonces, la madre tomó la iniciativa de recuperar a su hija, a lo cual el *cheij* respondió que cheránicamente no era posible porque pertenecía a los herederos de Taki. La mujer fue a reclamar al oficial español de Sidi Ifni, quien escribió que era preciso «dar a esta mujer una palabra definitiva, evitando así se pase la vida en la puerta de la oficina de Saenz de Aranaz»⁷¹. En efecto, Mbarka se le presentó y le rogó que escribiera al mando español en el Aiún «por conseguir que su hija Habiba [...] sea rescatada de su actual dueño; para lo cual ella está dispuesta a pagar lo preciso»⁷². El oficial de Ifni entendía que de ese interés de la madre no se podía beneficiar el propietario de Habiba y que no podía recibir ese dinero. Tras la petición de Mbarka, el oficial de Ifni pidió al oficial interventor de El Aiún que contactara con el *cheij* Mohamed Lagadaf, bajo cuya jurisdicción vivía el propietario de Habiba. El *cheij* respondió reconociendo la condición de Habiba («ella está esclava y su madre esclava»), pero argumentaba que no la podían dejar ir porque «ella la tiene la madre de Ahem Mami que está muy vieja y caduca con cerca de cien años y no puede levantarse, teniendo necesidad de la

⁷¹ Asunto: Habiba Met Dris Ben Laarbi. Intervención Local. Cabo Juby, 9 de julio de 1942, AGA, 81/13882.

⁷² Carta a Galo Bullón Díaz. GPMIS, Sidi Ifni, 17 de agosto de 1942, AGA, 81/13882.

negra»⁷³. Tras la negativa del *cheij* aduciendo que la liberación atentaba contra la costumbre y la *sharía*, el oficial español «le hizo ver la conveniencia de que fuese liberada». Contradiciendo la opinión del *cheij*, una hija de la anciana, llamada Salma, se dirigió al puesto del Aiún y manifestó en la oficina que «Habiba era libre y que con ella vivía como una hija más. Finalmente, el *cheij* resolvió que Habiba fuera con su madre, pero que esta debía pagar una compensación de mil quinientas pesetas, el equivalente de tres camellos. El comandante adoptó una postura salomónica. Por un lado, el comandante escribía que con la declaración oral de Salma ya bastaba, aunque no se hubiese emitido ningún documento, porque había testigos orales. Y al mismo tiempo, reconocía que Mbarka había manifestado su disposición a pagar la libertad de su hija y aceptó que «podría enviar la madre ese ganado o su importe, para que se resolviera a satisfacción de todos». Al envío de esa carta, Habiba estaba camino del Aiún.

Si en el caso anterior observamos las dificultades de la Administración española para negociar entre las autoridades tribales y los sujetos de la esclavitud, en el siguiente ejemplo se aprecia la tensión entre las autoridades españolas y francesas, y el uso instrumental de la frontera por parte de los *bidan*. En abril de 1944 tuvo lugar un incidente por la fuga de un esclavo que se quería presentar a una oficina española. Ello pone de manifiesto que por aquel entonces los esclavos ya eran conscientes de que si alcanzaban la oficina española tenían alguna oportunidad de ser liberados. Al mismo tiempo muestra el uso de la frontera por parte de las tribus, en este caso una rama de los Erguibat, que regresó a Mauritania para evitar a las autoridades españolas:

Uno de los Erguibat Ulad Daud que se encontraban nomadeando en la zona de Imguegerem, mandaron a uno de sus esclavos al pozo de Tiraclim para darle de beber al ganado. Que el negro intento venir a esta Oficina para que le dieran la libertad, que al enterarse los dueños, salieron en su persecucion, encontrandole en el camino, obligandole a volver no sin antes darle palizas. Que ante el temor de que se enterasen en esta Oficina, marcharon inmediatamente para la zona francesa⁷⁴.

En esta nueva dinámica histórica las poblaciones locales tenían claro que el *statu quo* había cambiado. Unos eludían a los colonizadores, pero otros acudían a las oficinas españolas, conscientes de que los españoles habían

⁷³ Carta del *cheij* Mohamed Lagadaf al comandante Galo Bullón, 8 de junio de 1942, AGA, 81/13882.

⁷⁴ Esclavos. Aiún, 3 de abril de 1944, AGA, 81/13882.

decidido poner coto a esta práctica. Un miembro de los Erguibat, fracción de Suad, llegó a la posición de Guelta procedente de Mauritania, donde había comprado a «la negra Aixa», de 35 años, de la cabila de Trarza, fracción de Ulad Deiman, a un hombre de la misma cabila por catorce mil francos. El comprador explicó que la había adquirido para comerciar con ella, pero que «al enterarse que no se permitía la venta de negros en la zona, quería poner en conocimiento que había comprado él la negra, sin saber que no podía hacerlo, para que el Gobierno dispusiese lo que creyera oportuno»⁷⁵. Las autoridades españolas dejaron a la mujer a «su poseedor en concepto de depósito», sin poder disponer de ella hasta que resolviesen los superiores. Aunque no figura la resolución final, en una nota manuscrita leemos que «el moro le pregunto a ella si queria venirse con el y le dijo que no le parecia mal, porque su amo la trataba muy mal».

No era la primera vez que la declaración de una mujer comprada era utilizada en este sentido para liberar formalmente a una esclava, pero dejándola igualmente bajo la tutoría del mismo comprador. No en balde, en casos de conflicto se procuraba la manumisión de la esclava, pero los responsables de la compra no recibían ningún tipo de castigo. Es el caso de Aicha, sobre la que se obligó a redactar un documento de libertad, pero las «perdidas sufridas por Abdu [su comprador] es el castigo impuesto»⁷⁶.

En similares circunstancias se produjo la liberación en febrero de 1945 de Baraquetu y Salma, cuyo caso hemos citado anteriormente, al apreciar el Grupo Nómada de Saquia el Hamra que un Erguibat había comprado dos esclavas en Nuakchott para venderlas, tras haber obtenido un dinero a cambio de camellos en el protectorado francés en Uad Nun. El comprador pagó cincuenta mil francos por Baraquetu, «de unos 19 años, pequeña, tipo de Guinea, color canela», y otros cincuenta mil por Salma, de 24 años, «estatura pequeña, tipo Guinea, color negro». Tras ser detenido, el comprador alegó que desconocía la prohibición y que «no se le puede prohibir vender las negras porque la justicia mora lo autoriza, hasta se atreve a decir que no le importaría vendieran a un hijo suyo, si es de justicia. [...] en prevision de que pueda vender a las negras se ordena las deje en este Puesto trabajando en concepto de libres hasta ulterior resolución»⁷⁷. Finalmente, el capitán adjunto de la delegación gubernativa del Sáhara, José Ruíz García, emitió un certificado de concesión de libertad a Salma:

⁷⁵ Sobre Esclavos. GPMIS. Zona Saguia el Hamra. Aiún, 13 de diciembre de 1944, AGA, 81/13882.

⁷⁶ GPMIS. Servicio Radiotelegráfico Militar. De Ifni a Aiun. Recibido el 21 de enero de 1945, AGA, 81/13882.

⁷⁷ Esclavos. Oficina destacada de Smara, 26 de enero de 1945, AGA, 81/13882.

CERTIFICO: Que en esta fecha se le concede a la musulmana negra SALMA MENT BILAL U. MESAUD, de la cabila de Ulad Bu Sbaa, fracción de Edmuisat, que habia traído a Zona Española para su venta el musulman Aomar Uld Emnamed Uld Azat, de la cabila de Erguiat, fracción de Suaad Ulad Bu Said; haciendo constar que se procede así en cumplimiento de lo dispuesto por el Excmo. Señor Gobernador del Territorio en orden telegrafica número cincuenta y dos de trece del actual⁷⁸.

Pero como en otros casos, la libertad de las mujeres quedaba a merced de nuevos *protectores*, que en este caso fueron dos oficiales saharauis de las tropas coloniales: «Barqueto trabajando de criada del sargento Abdala. Salma trabajando de criada con el sargento del Grupo Muley Aomar»⁷⁹.

En mayo de ese mismo año se dio cuenta de otra manumisión promovida por la autoridad española. Interesa destacar de este caso que, desafiando las formas existentes de liberación, que eran monopolio de *adules* (notarios) y de la justicia islámica, el documento de libertad, traducido al hasanía, debía ser refrendado por la firma del capitán jefe de Smara, Argimino Rodicio, con el visto bueno del comandante delegado.⁸⁰ La mujer liberada, Embarka, fue puesta al servicio doméstico del escribiente saharauí de la oficina, recibiendo de él cincuenta pesetas, ropa y comida.

4. MEDIACIONES EN CONFLICTOS Y HUIDAS

En el año 1948 se produjo un incremento de mediaciones de las oficinas españolas en asuntos de esclavos y protegidos, sobre todo vinculados a robos y fugas. De entre estas, la más llamativa es la de Embarek. Cuando leí en la etnografía de Caro Baroja sobre el Sáhara que algunos esclavos huidos cortaban parte de la oreja de un niño o de una yegua para pedir la protección a un nuevo dueño, me parecía una praxis probablemente exagerada por la literatura colonial⁸¹. Pero un documento demuestra la pervivencia del método en

⁷⁸ Certificado de liberación. Don José Ruíz García, capitán adjunto de la Delegación Gubernativa del Sahara, Aiún, 15 de febrero de 1945, AGA, 81/13882.

⁷⁹ Nota manuscrita, 16 de febrero de 1945, AGA, 81/13882.

⁸⁰ Carta de Argimiro Rodicio González, capitán jefe de la Oficina al comandante delegado del Sáhara español (Aiun). GPMIS. Smara, 19 de mayo de 1945, AGA, 81/13882.

⁸¹ En la sociedad saharauí los esclavos también eran acusados en algunas ocasiones de «desangrar a la gente con su mirada y efectuar otros actos de carácter maligno» (Caro

1948, año en que un esclavo, escapando de la violencia a la que era sometido, se abalanzó sobre un niño creyendo que le estaban acorralando para devolverle a su dueño. Según describe el padre del niño, «con una piedra, le cortó parte su oreja, para evitar con ello, que si le daban alcance los que el negro creía eran sus dueños, éstos, no pudieron hacerle nada»⁸². Pero el esclavo huido se enfrentó a unos nuevos tiempos en los que ese ritual ya obedecía a otras reglas del juego. El padre afrentado se negó a aceptar al esclavo (no sabemos si por otra razón o porque sabía de la prohibición de adquirir esclavos) y el esclavo fue puesto en la cárcel hasta resolverse su caso. Mbarek era propiedad de Mohammed, de la cabila de Ulad Tidrarin. En el careo con los oficiales declaró que su amo «lo maltrataba en extremo como lo prueba el que hace unos cinco meses le produjo una deformacion en el dorso de la muñeca izquierda» y que el hijo de aquel también le dejaba sin comida. Y que en su huida «le cortó [a Mahmud] la parte superior de la oreja derecha, con lo cual, quiso demostrar su acatamiento y deseo de pasar a la propiedad del padre del niño». En el dossier de esclavos se incluían unas «Notas sobre esclavitud» que daban cuenta de esta práctica y de la responsabilidad del dueño para responder de los actos delictivos de su esclavo. En el caso del corte de la oreja por parte de un esclavo maltratado que hubiese huido de la jaima, el dueño debía pagar los daños ocasionados por el «negro» y en caso de no hacerlo perdía sus derechos sobre el esclavo, que pasaba a ser propiedad del receptor del daño⁸³.

Una de los interrogantes que atraviesa esta investigación tiene que ver con las concepciones de esclavitud de españoles y saharauis en esta situación colonial. El servilismo formaba parte hasta tal punto del sentido común local, que la idea de protegido no estaba claramente distinguida de la de esclavo. En el siguiente caso estas nociones se ponen a prueba, así como su poder performativo. Emboiarec se presentó a la oficina de El Aiún en junio de 1948 huyendo de su amo, pero ya lo había hecho en 1941, cuando le acusaba de no darle comida ni ropa⁸⁴. El caso es particularmente revelador de estas nociones

Baroja, 1990: 45). Esta acusación de «chupar sangre» (*sellala*) recaía en aquellos grupos de la sociedad considerados como marginales o fuera del islam, entre ellos los esclavos, especialmente mujeres, lo cual era todo un reflejo de la desigualdad estatutaria (Pettigrew, 2016: 422-423).

⁸² Carta del capitán adjunto al comandante subgobernador de Smara. Gobierno del África Occidental Española (en adelante GAOE). Subgobierno del Sahara. Aiún, 12 de marzo de 1948, AGA, 81/13882.

⁸³ Notas sobre esclavitud, s.f., AGA, 81/13882.

⁸⁴ Carta del capitán adjunto al comandante subgobernador del Sahara. GAOE. Subgobierno del Sahara. Aiún, 26 de junio de 1948, AGA, 81/13882.

en juego, porque el «protector» amenazó al oficial español afirmando que si los españoles empezaban a dejar escapar a los protegidos, la mayoría de ellos huirían de las tribus. Aquí se observa un cambio de vocabulario, ya que no se mencionan esclavos sino protegidos, aunque no queda claro si se está refiriendo a libertos. La noción de protegido discutida entre el amo y el oficial estaba siendo redefinida: este último le comentó que la protección era una tolerancia del Gobierno, dando a entender que debería estar prohibida; y el otro insistía en mantener sus derechos sobre el protegido y que se le obligara a volver con él. Se trataba de una lucha de poder entre diferentes «sentidos comunes»⁸⁵.

En octubre de 1948 Um el Barca se presentó a la oficina de Smara para pedir protección de las agresiones de su amo. La central de Tan-Tan dio la razón a la mujer reclamante y desestimó las protestas del dueño. Como en otros casos, la intervención de la Administración colonial estaba motivada por la existencia de violencia y no tanto por la situación de esclavitud en sí, que quedó demostrada por los declarantes. Um el Barca provenía del Marruecos francés, tras ser agredida por Ahmed, «de Izarguien, Ait Said [zona española del Sáhara], que se decía su “dueño” a consecuencia de cuyos maltratos había tenido que ser hospitalizada dos días en Aiun del Dra»⁸⁶. Sobre los maltratos declaró que «durante todo el tiempo que ha estado con él, “sólo le ha pegado dos veces” pero no últimamente». Y como Ahmed no presentó documento alguno de boda, la autoridad española decidió alejar a Um el Barca a Tarfaya, «con socorro en metálico, hasta tanto que ésta encuentre medios de vida o de trabajo»⁸⁷.

El poder de las etiquetas era tan influyente que el destino y posición social de una persona podía depender de estos sistemas de clasificación definidos por las Administraciones. Fatma ment Samba uld Brahim, y Fuinina ment Maiec uld Cauri se presentaron a la oficina de El Aaiún en noviembre de 1948. Procedían de la cabila de El Hayech, en zona francesa. Habían sido robadas, y tras pasar por diversos vendedores fueron introducidas en zona española por unos Erguibat de la zona francesa. Fatma fue vendida por el precio de «dos camellas con su cria, tres camelas preñadas, cuatro de dos años y doscientas veinticinco pesetas»⁸⁸. Y Fuinina por el precio de «un camello

⁸⁵ Keesing (1987).

⁸⁶ Um el Barca mentz Emboiric uld sid Ahmed, «morena» de los Ahl Chej Ahmeduch U Soliman (Mauritania). GAOE. Sahara Español. Zona Saguia el Hamra. Nota procedente de Central de Tan Tan. Aiún, 20 de octubre de 1948, AGA, 81/14522.

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ Robo dos negras en la Mauritania. GAOE. Sahara Español. Zona Saguia el Hamra. Aiún, 24 de noviembre de 1948, AGA, 81/13882.

macho de 10 años, cuatro asuasil, cuatro Eydaa de unos cuatro años y un Hag de dos años». Durante las declaraciones de las dos mujeres se produjo una contradicción con los documentos enviados por los franceses, que atribuían la propiedad a Chej Uld Lembaret, pero ellas negaron tal vínculo: «Éste fué llamado a la Oficina en presencia de sus protegidas y delante de él, ambas manifestaron no ser su dueño; que solamente lo conocen como familiar de ellos [los verdaderos dueños].» Obsérvese el vocabulario empleado por las diferentes partes del conflicto. El relato del oficial español presentaba a las mujeres como «protegidas» y ellas utilizaban la palabra «dueño», aunque no disponemos de las palabras originales en hasanía. Sea como fuere, la resolución temporal de la oficina fue que los autores del secuestro «vuelvan a los Rguibis lo pagado por ellas y éstos lo hagan así a sus actuales protectores». Finalmente, las mujeres quedaron igualmente en posición de «protegidas» y los secuestradores devolvieron el precio recibido a los intermediarios Erguibat. Estos depositaron el dinero en la oficina española, donde «se haría entrega de las protegidas a sus dueños; pues no parece natural que nuestros administrados devuelvan las [mujeres] sin resarcirse de lo pagado por ellas»⁸⁹. En definitiva, las cantidades pagadas volvieron a circular en sentido contrario, pero las mujeres continuaron en una posición servil.

La importancia de los sistemas de clasificación social se aprecia en este ejemplo de 1950, en el que un individuo reclamaba que un «negro» que compró su hermano en Adrar se había fugado y pedía que se le buscase, porque a posteriori se enteró que era un liberto. El amo pedía que las autoridades españolas reclamasen la vuelta del antiguo esclavo, que se había pasado a zona francesa, pero las autoridades españolas estimaron que si era una persona libre no podían hacer reclamación alguna, si el huido no había cometido ningún tipo de delito⁹⁰. En otros casos, las paradojas y contradicciones eran mucho más remarcadas. Mahamud, de Suad Ehl Jali Iahia compró en zona francesa a «dos negras, menores de edad», y tras venderlas en la zona española fue detenido y encarcelado. El desenlace del caso indica el poder de los vínculos de patronazgo hacia las esclavizadas, ya que después de que las chicas fuesen declaradas libres, leemos que «una de ellas se casó con el referido MAHAMUD ULD MOHAMMED (Coria)»⁹¹.

⁸⁹ *Id.*

⁹⁰ Asuntos negros (esclavitud), 10 de mayo de 1950, AGA, 81/14522.

⁹¹ Nota. Vide para el expediente esclavos. Septiembre de 1950, AGA, 81/14522.

IV. CONCLUSIONES: DESCONCIERTO COLONIAL

Las escasas instrucciones dictadas sobre la esclavitud en el Sáhara son un indicador del desconcierto al que se vieron abocados los oficiales coloniales sobre el terreno. Las autoridades coloniales consideraban que el comercio de esclavos había sido prohibido y que ya no podía haber compraventa. Pero a pesar de esa supuesta abolición, nada impedía que los esclavos ya existentes mantuviesen su estatus; es decir, que no se pretendía terminar con la existencia de esclavos. Sin embargo, como en el protectorado del norte, las instrucciones también indicaban que era preciso intervenir en los casos de maltrato o cuando los esclavos se presentasen a las oficinas españolas para reclamar su libertad o denunciar su explotación. Más allá de estas intervenciones, el principal objetivo de esta política laxa era sobre todo evitar contravenir a las elites locales que disponían de esclavos o sujetos dependientes, sin alterar los principios religiosos islámicos, que devinieron un asunto sumamente delicado para la política colonial. Esta estrategia política fue muy similar a la adoptada por Francia en aquellos años en la frontera Mauritania⁹².

En realidad, la gestión de la esclavitud y el servilismo estuvo marcada por una praxis de improvisaciones. Sin embargo, un doble rasero regía la toma de decisiones: se debía implementar la prohibición de esclavitud, sin generar malestar entre los jefes tribales. Ello provocó también la mala conciencia de algunos oficiales, que compraron esclavas para liberarlas o tomarlas a su servicio. Y a pesar de esas incertidumbres, la Administración intervino en asuntos importantes como la certificación de manumisiones. Este hecho alteraba incluso los mecanismos cheránicos existentes hasta la fecha y la Administración española adoptaba un rol de juez en estas liberaciones, contraviniendo el propio objetivo de no entrometerse en asuntos religiosos. En cualquier caso, las relaciones serviles y de extrema dependencia no estaban en discusión, sino los abusos y la extralimitación de los amos.

Esta praxis política se conjugó en un espacio de fronteras. Las autoridades españolas y francesas gestionaban esta frontera, tenían formalmente el monopolio sobre ella, pero no podían controlarla. De ahí que esta competencia colonial fuese aprovechada por los *bidan* en el caso de la esclavitud y especialmente con las transacciones. Pero la frontera también fue manejada por los subalternos. La movilidad espacial fue notable en el caso de algunas mujeres que atravesaron fronteras una y otra vez, buscando familiares, antiguos amos, huyendo o a merced de nuevos patrones. Precisamente la documentación analizada revela la arena de las estrategias locales en este nuevo

⁹² Pettigrew (2016): 425-426.

escenario donde el colonialismo no era una mera imposición. Los *bidan* eran conscientes del papel jugado por las autoridades, como se observa entre quienes se presentaban a las oficinas para evitar ser reprendidos por la compra de esclavos, aduciendo que desconocían la prohibición. Los jefes tribales ejercieron su autoridad también para defender un *statu quo* gracias al cual disponían en sus campamentos de jaimas compuestas por pastores, domésticas y personas dedicadas a otras labores serviles que, a pesar de su carácter subordinado, formaban parte de su unidad doméstica y de su grupo de parentesco y proximidad. Estos actores subordinados también hicieron oír su voz en este escenario, como en el caso de los que huían de sus patrones, o aquellas que dedicaron todos sus esfuerzos a liberar a su descendencia, como Mbarka. Estas personas ejercieron su agencia para escapar de la violencia y los abusos de sus amos. Pero tampoco se debe olvidar que esta agencia estaba conformada y restringida por normas y prácticas hegemónicas en la sociedad local.

El lenguaje dado por descontado en los documentos, como expresión de poder, tuvo sus efectos políticos, aunque también era el reflejo de incertidumbres. Por un lado, palabras como *esclavo*, *liberto*, *protegido*, podían dirimir el destino de las personas, y tenían un poder performativo, según como se etiquetara a la persona y se definiera su estatus jurídico. Por otro lado, existía una incertidumbre para interpretar el propio fenómeno, con su débil frontera entre el patronazgo, el servilismo y el parentesco, que continuó después de 1958, como demuestran las ambiguas categorías manejadas en el censo de 1974, hasta la progresiva transformación de la sociedad saharaui a raíz del exilio y el conflicto armado. Se supone que estas desigualdades estatutarias fueron revocadas por la nueva República Árabe Saharaui Democrática a partir de 1976, o por la Constitución marroquí de 1962, en los territorios controlados por Marruecos. Sin embargo, la polémica desatada por el documental *Stolen* (2009) sobre la supuesta persistencia de la esclavitud en los campos de refugiados de Tinduf mostró el grado de politización que esta cuestión continúa arrastrando en la zona y ponía sobre la mesa un reto para la historia y las ciencias sociales⁹³, que he tratado de responder en este trabajo a partir de materiales de la época colonial: ¿a qué esclavitud se referían los autores del documental y a qué se referían los detractores de aquel para negar su existencia? ¿Se trataba de esclavitud, de servilismo o de clientelismo? Para replicar al primer documental, el hispanovenezolano Carlos González realizó otro documental titulado *Robbed of Truth* (2011), en el que reconstruía la historia de Fetim Salam, que en el primer film era presentada

⁹³ Para un resumen de la polémica, véase De Dalmases (2012): 166-174. Haidar (2014) ha documentado la mala fe de las traducciones del hasaní al inglés en los testimonios orales de aquel documental.

como «esclava de una blanca», y en el segundo como «hija adoptiva». Estas confusiones terminológicas nos recuerdan el desconcierto relatado en este trabajo. Por un lado, el peso de nociones unívocas de esclavitud ha dificultado comprender la existencia de vínculos sociales basados en la dependencia y el servilismo que no pasan siempre por la compraventa o el color de la piel⁹⁴. Por otro, las trampas al solitario realizadas en documentales como *Stolen*, que confunden negritud con esclavitud (o ser blanco con ser libre), como en la época colonial, tampoco pueden esconder la persistencia de desigualdades basadas en el origen servil o el color de la piel, que ya están siendo discutidas y criticadas por los propios afectados⁹⁵.

Bibliografía

- Angosto Fernández, L. F. y Kradolfer, S. (eds.) (2012). *Everlasting Countdowns: Race, Ethnicity and National Censuses in Latin American States*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Balandier, G. (1951). La situation coloniale: approche théorique. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 11, 44-79.
- Bengoechea Tirado, E. (2016). *Políticas imperiales y género. La Sección Femenina en la provincia de Sáhara (1961-1975)* [tesis doctoral]. Universitat de València. Disponible en: <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do>.
- Blanco González, M. C. (2019). Emancipación en el Sáhara Occidental: Activismo reivindicativo de mujeres y afrosaharais. *Eikasia. Revista de Filosofía*, 87, 257-310.
- Boëtsch, G. y Ferrié, J. N. (2000). De la modernité paradoxale du point de vue de l'anthropologie physique sur les groupes serviles au Sáhara. En M. Villasante-de-Beauvais (dir.). *Groupes serviles au Sahara. Approche comparative à partir du cas des arabophones de Mauritanie* (pp. 269-276). París: CNRS.
- Botte, R. (2007). Liberté formelle et dépendances idéologiques en Afrique. Comment déconstruire les relations maîtres/esclaves? *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques. Archives*, 40, 163-183. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/ccrh.3396>.
- (2010). *Esclavages et abolitions en terres d'Islam*. Bruxelles: André Versaille.
- Caratini, S. (1989). *Les Rgaybât (1610-1934)*. París: Éditions L'Harmattan.
- Caro Baroja, J. (1990) [1955]. *Estudios saharianos*. Madrid: Júcar Universidad.
- Chebel, M. (2007). *L'esclavage en terre d'Islam*. París: Fayard.
- Cheikh, A. W. O. (1993). L'évolution de l'esclavage dans la société maure. En E. Bernus, P. Boilley, J. Clauzel, J. L. Triaud. *Nomades et commandants. Administration et sociétés nomades dans l'ancienne AOF* (pp. 181-192). París: Karthala.

⁹⁴ Valensi (1986) y Villasante-de-Beauvais (2000a).

⁹⁵ Blanco González (2019).

- Comaroff, J. y Comaroff, J. (1992). *Ethnography and the Historical Imagination*. Boulder: Westview Press.
- De Dalmases, P. I. (2012). *La esclavitud en el Sáhara Occidental*. Barcelona: Ediciones Carena.
- (2014). *El Sáhara Occidental en la bibliografía española y el discurso colonial* [tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2014/hdl_10803_131287/pido1de1.pdf.
- Ennaji, M. (1994). *Soldats, domestiques et concubines. L'esclavage au Maroc au XIXe siècle*. Casablanca: Editions Eddif.
- Ensel, R. (1998). *Saints and Servants. Hierarchical Interdependence between Shurfa and Haratin in the Moroccan Deep South*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- González, I. G. (2007). La hermandad hispano-árabe en la política cultural del franquismo, 1936-1956. *Anales de Historia Contemporánea*, 23, 183-198.
- Goode, J. (2009). *Impurity of blood. Defining race in Spain, 1870-1930*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Haidar, L. (2014). La esclavitud en el documental «Stolen» ¿Esclavitud traducida o traducción esclavizada? En A. Martín Casares (ed.). *Esclavitudes hispánicas (siglos XV al XXI): horizontes socioculturales* (pp. 283-298). Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Harrison, C. (2003). *France and Islam in West Africa, 1860-1960*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hernández Ciro, E. (2016). Microhistoria italiana, antropología y archivos judiciales. *Historia y Sociedad*, 30, 75-104. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/hys.n30.52479>.
- Keesing, R. M. (1987). Anthropology as interpretative quest. *Current Anthropology*, 28 (2), 161-176. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/203508>.
- Lewis, B. (1990). *Race and Slavery in the Middle East. An Historical Enquiry*. New York; Oxford: Oxford University Press.
- López Bargados, A. (2000). «Ces orgueilleux seigneurs du désert saharien». Images coloniales et postcoloniales des sahraouis en Espagne. *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 39, 363-377.
- (2001). «Ni blanco ni negro, sino gris». Los proyectos emancipatorios del colectivo harratin en la sociedad mauritana contemporánea. En M. Nash y D. Marre (eds.). *Multiculturalismos y género. Un estudio interdisciplinar* (pp. 195-218). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- (2003). *Arenas coloniales. Los Awlâd Dalîm ante la colonización franco-española del Sáhara*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Martín Corrales, E. (2013). Tensiones judeo-musulmanas en el protectorado español en Marruecos en tiempos de la II República (1931-1936). En E. Martín Corrales y M. Ojeda Mata (eds.). *Judíos entre Europa y el norte de África (siglos XV-XXI)* (pp. 93-117). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Martínez Milán, J. (2000). *El colonialismo español en el Sáhara Occidental y en la zona sur del Protectorado español en Marruecos, 1885-1945* [tesis doctoral inédita]. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- Mateo Dieste, J. L. (2014). Imágenes y ambivalencias de la política española hacia la esclavitud en Marruecos (1880-1930). *Historia y Política*, 31, 255-280.
- Mcdougall, E. A. (2000). Un monde sens dessus dessous: Esclaves et affranchis dans l'Adrar mauritanien, 1910-1950, en M. Villasante-de-Beauvais (dir.). *Groupes serviles au Sahara. Approche comparative à partir du cas des arabophones de Mauritanie* (pp. 121-143). París: CNRS.
- Nerín, G. y Bosch, A. (2001). *El imperio que nunca existió: la aventura colonial discutida en Hendaia*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Ortiz García, C. (2006). Andanzas africanas de Julio Caro Baroja. *Revista de Historiografía*, 4, 153-168.
- Pascon, P. (1984). *La maison d'Illigh et l'histoire sociale du Tazerwalt*. Rabat: Smer.
- Pettigrew, E. (2016). The Heart of the Matter: Interpreting Bloodsucking Accusations in Mauritania. *The Journal of African History*, 57 (3), 417-435. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0021853716000323>.
- Seddon, D. (2000). Unfinished business: Slavery in Saharan Africa. *Slavery and Abolition: A Journal of Slave and Post-Slave Studies*, 21 (2), 208-236. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01440390008575313>.
- Stoler, A. L. (2010). *Along the Archival Grain. Epistemic Anxieties and Colonial Common Sense*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Toledano, E. R. (1993). Shemsigul: A Circassian Slave in Mid-Nineteenth-Century Cairo. En E. Burke III. *Struggle and survival in the modern Middle East* (pp. 59-74). London; New York: I. B. Tauris.
- (2007). *As if Silent and Absent. Bonds of enslavement in the islamic Middle East*. New Haven; London: Yale University Press.
- Valensi, L. (1986). La tour de babel: Groupes et relations ethniques au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. *Annales ESC*, 4, 817-838. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/ahess.1986.283314>.
- Vergès, F. (2001). *Abolir l'esclavage: une utopie coloniale. Les ambiguïtés d'une politique humanitaire*. París: Albin Michel.
- Villasante-de-Beauvais, M. (ed.) (2000a). *Groupes serviles au Sahara. Approche comparative à partir du cas des arabophones de Mauritanie*. París: CNRS Editions.
- (2000b). La question des hiérarchies sociales et des groupes serviles chez les *bidân* de Mauritanie. En M. Villasante (ed.). *Groupes serviles au Sahara. Approche comparative à partir du cas des arabophones de Mauritanie* (pp. 277-322). París: CNRS Editions.
- (2007). Quelques réflexions sur le devenir des catégories coloniales de classement collectif: races, tribus et ethnies. En M. Villasante-de-Beauvais (dir.). *Colonisations et héritages actuels au Sahara et au Sabel: problèmes conceptuels, état des lieux et nouvelles perspectives de recherche (XVIIIe-XXe siècles)* (pp. 67-131). París: L'Harmattan.
- Wright, J. (2007). *The Trans-Saharan Slave Trade*. London; New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203962817>.
- Zilfi, M. C. (2010). *Women and Slavery in the Late Ottoman Empire*. Cambridge: Cambridge University Press.

LA OFERTA DEL NUEVO ESTADO. PROPAGANDA E IDEOLOGIZACIÓN DEL COMBATIENTE SUBLEVADO EN LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA (1936-1939)¹

The offer by the new State. Propaganda and indoctrination of the rebel soldier in the Spanish Civil War (1936-1939)

MIGUEL ALONSO IBARRA

Universitat Autònoma de Barcelona

miguel.alonso.ibarra@gmail.com

Cómo citar/Citation

Alonso Ibarra, M. (2020).

La oferta del Nuevo Estado. Propaganda e ideologización del combatiente sublevado en la guerra civil española (1936-1939).

Historia y Política, 44, 305-335.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.11>

(Recepción: 30/10/2019; evaluación: 24/12/2019; aceptación: 12/02/2020; publicación: 27/11/2020)

Resumen

En los últimos años, la historiografía ha abordado el proceso constructivo del régimen franquista a través del estudio de la experiencia bélica de los combatientes sublevados durante la guerra civil española (1936-1939). Esto ha conducido a dos interpretaciones fundamentales: que la principal función del Ejército fue eminentemente coercitiva, y que el adoctrinamiento estaba subordinado a ella. Consecuentemente, no se dio una experiencia de ideologización significativa entre los combatientes rebeldes. Partiendo de este marco, el artículo busca cuestionar ambas ideas,

1 El autor participa del Proyecto de I+D “Posguerras civiles: violencia y (re)construcción nacional en España y Europa, 1939-49” (PGC2018-097724-B-I00) del MCIU, dirigido por Javier Rodrigo Sánchez

sosteniendo que sí existió un proceso de ideologización de los soldados sublevados en el que además el Ejército tuvo un papel crucial, lo que permite reconsiderar la relevancia de sus políticas de adoctrinamiento. A través de un análisis de la documentación militar referida a estas políticas, tanto a nivel general como descendiendo a casos divisionales específicos, e incorporando también la perspectiva de los propios combatientes a través de sus diarios de guerra, se ahondará en las formas y temas de dicha propaganda, argumentando que fue la vía pragmática, más que la ideológica, la que favoreció la atracción de los combatientes hacia el nuevo Estado. Un enfoque que permitiría entender cómo se construyeron los apoyos sociales a la dictadura entre el colectivo de los excombatientes, y en general en el conjunto de la sociedad española.

Palabras clave

Combatientes; experiencia bélica; ideologización; Guerra Civil española; apoyos sociales al franquismo.

Abstract

In recent years, historiography has addressed the building process of the Francoist regime through the analysis of the war experience of Rebel soldiers during the Spanish Civil War (1936-1939). This has produced two main interpretations: that coercion was the primary role played by the army, being the indoctrination significantly subordinated to it. And, consequently, that a relevant ideologisation experience among Rebel soldiers didn't take place. From this frame, the article aims to question these two ideas, arguing that there was indeed a process of ideologisation of Rebel soldiers in which, moreover, the army played a crucial role. Therefore, this allows to rethink the importance of the army's indoctrination policies. By analysing military sources concerning these policies at a general and divisional level, and incorporating soldiers' perspectives through their war diaries, I will delve into the forms and topics of this propaganda, arguing that the pragmatic approach, more than the ideological one, was ultimately what attracted combatants to the New State. Moreover, this interpretation would allow to understand how social support towards the dictatorship was built among war veterans, and more generally among the whole Spanish society.

Keywords

War experience; combatants; indoctrination; Spanish Civil war; Francoist social support.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ESTRUCTURA DE LA PROPAGANDA EN EL EJÉRCITO REBELDE. III. INSTRUCCIÓN MILITAR Y FORMACIÓN IDEOLÓGICA. LA EDUCACIÓN MORAL DEL SOLDADO. IV. COLONIZAR EL OCIO Y EL TEDIO. PRENSA Y LECTURAS COMO VECTORES DE PROPAGANDA. V. CONCLUSIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, se han producido avances significativos en torno a una cuestión capital para entender cómo se construyó el régimen franquista: la experiencia bélica de los combatientes sublevados durante la guerra civil española (1936-1939). Este colectivo, compuesto por 1,2 millones de hombres, se convirtió en un apoyo esencial del franquismo², lo que apuntaría a un proceso de socialización ideológica asociado y facilitado por la movilización bélica. Sin embargo, buena parte de la historiografía ha sugerido que el paso por las filas del Ejército sublevado no comportó una ideologización significativa de los combatientes y que la conscripción fue esencialmente coercitiva, con un componente adoctrinador débil y subordinado³. A mi juicio, ambos planteamientos parten de una comprensión maximalista de lo ideológico, entendido en términos absolutos. Por el contrario, el presente artículo plantea la movilización bélica como un proceso de socialización ideológica con un importante componente constructivo desde abajo, es decir, desde la disección y adaptación de los discursos por parte de los individuos, quienes adoptan, critican o rechazan los elementos componentes de dichos discursos en función de sus propios intereses y realidades particulares. Esto obligaba al bando rebelde a plantear una *oferta* a aquellos a los que quería convencer, y al mismo tiempo confería un papel activo a los receptores de dicha oferta, esto es los combatientes, y por extensión el conjunto de la sociedad española. A nivel conceptual, dicho enfoque permite situar la cotidianidad como el marco idóneo en el que observar los éxitos, fracasos y límites del mencionado proceso de socialización ideológica, conectado así con toda una serie de estudios que

² Alcalde (2014): 46.

³ Matthews (2012) y Leira-Castiñeira (2018).

han interpretado los apoyos sociales a las dictaduras fascistas desde perspectivas similares⁴.

De igual modo, el objeto de estudio analizado y el enfoque adoptado entroncan directamente con los debates historiográficos sobre el modo en que se cimentó el régimen franquista, así como con los límites del proyecto político impulsado por el nuevo Estado, dos elementos con los que el artículo tiene el propósito de dialogar. El otorgamiento de beneficios particulares como mecanismo de incorporación de diversos colectivos y grupos sociopolíticos a la dictadura ha sido una cuestión ampliamente abordada por la historiografía, si bien no lo ha sido tanto en el contexto constructivo del franquismo, es decir, la Guerra Civil⁵. Así, el análisis de esos mecanismos aplicados por el Ejército sublevado sobre el conjunto de su masa combatiente busca entender cómo el régimen pudo incorporar a su proyecto a colectivos tan heterogéneos, ahondando en lo concreto de su oferta. El combatiente resulta aquí especialmente relevante, considerando además el contraste existente entre la función que desempeñó su figura en la posguerra en tanto que pilar legitimador del régimen, y la diversidad de actitudes del conjunto del colectivo hacia el franquismo⁶. Con ello, el artículo pretende contribuir también a la reconsideración de la narrativa del fracaso y la desmovilización planteada por amplios sectores historiográficos a través de dos variables: la participación política y la posguerra⁷.

En este marco, el artículo busca cuestionar ese paradigma de los dos fracasos —ideologización en guerra y apoyo en posguerra— y defender la existencia de un proceso de socialización ideológica, mucho más pragmática que política, de la masa combatiente vehiculado esencialmente a través de su encuadramiento en el Ejército. Una socialización que habría contribuido a

⁴ Para el caso español, véase Rodríguez Barreira (2013). Para la Italia fascista, centrado en el ejemplo de la ciudad de Venecia, Ferris (2012). Sobre Alemania, Gellately (2001): por ejemplo, 257-259. Acerca del Japón imperial antes y durante la Segunda Guerra Mundial, Yoshiaki (2015): por ejemplo, 44-46.

⁵ Algo que, de hecho, ya señalaba Rodrigo (2013: 51). Sobre los apoyos sociales véanse Molinero (2006); Del Arco (2007a); Cobo *et al.* (2011), y Hernández Burgos (2011). Más específicamente sobre el otorgamiento de puestos a individuos procedentes de entre los apoyos sociales al golpe, incluidos excombatientes, véanse Morente (2001); Sanz (2004), o Del Arco (2007b).

⁶ El excombatiente como figura clave de la posguerra en Alcalde (2013). La falta general de afinidad de los veteranos con el régimen ha sido sugerida por Leira-Castiñeira (2018: 423-464).

⁷ Respectivamente, entre otros, Rodríguez Barreira (2014) o Vincent (2006).

que los futuros excombatientes se convirtiesen en un pilar importante de la dictadura. Mediante un análisis de las directivas y órdenes específicas que dieron forma al entramado de instrucción y propaganda construido por el bando rebelde, y especialmente por sus fuerzas armadas, el objetivo es sugerir que el Ejército desempeñó una doble función durante la guerra: obtener la victoria en el campo de batalla y convertir a esos 1,2 millones de individuos movilizados en apoyos sociales del nuevo Estado, dos roles implementados activa y complementariamente. Para ello, analizaré las formas y contenidos específicos de dicha propaganda, poniéndolos en relación con las perspectivas y preocupaciones de los combatientes a través de la incorporación de memorias y diarios de guerra. Así, este artículo defiende que la experiencia bélica fue, también, una experiencia de ideologización. No obstante, esa ideologización debe entenderse como la construcción de espacios de aquiescencia y apoyo al franquismo sobre la base de contrapartidas pragmáticas que, además, codificaban una serie de elementos ideológicos nucleares de la cultura política del régimen, aunque planteados rudimentariamente⁸. En última instancia, la relevancia de los excombatientes como elemento de legitimación y apoyo de la dictadura, aun con sus muchos matices, permite ponderar el alcance de un proceso de socialización ideológica que, empero, tuvo sus límites evidentes.

II. LA ESTRUCTURA DE LA PROPAGANDA EN EL EJÉRCITO REBELDE

La movilización de masas decretada por el bando sublevado tenía tres objetivos fundamentales: la incorporación al Ejército de los cientos de miles de individuos necesarios para librar una guerra total; el encuadramiento de amplias capas sociales, que dada su heterogeneidad incluían grupos no afines a la insurrección, lo que permitió su control en el seno de una institución fuertemente coercitiva como eran las Fuerzas Armadas; y la socialización ideológica de toda una serie de ideas fuerza para generar apoyos al proyecto político rebelde entre la masa combatiente. Los dirigentes sublevados eran conscientes de que la guerra constituía el escenario constructivo del nuevo Estado, lo que hacía del encuadramiento castrense de 1,2 millones de individuos una oportunidad ideal para comenzar a cimentar las bases de la futura dictadura mediante el adoctrinamiento y la propaganda⁹. Así, el Ejército puso en marcha diversas iniciativas

⁸ La concreción de esas recompensas en la posguerra en Hernández Burgos (2016b: 126-132).

⁹ Un objetivo que también se enfocó hacia la retaguardia a través de iniciativas como el Auxilio Social o Radio Nacional de España, que ejercían su función en ambos

destinadas a abarcar el mayor número de ámbitos posibles de la vida del soldado: desde la propia instrucción militar al tiempo de ocio y tedio en la trinchera, pasando por la preocupación por la familia o la desmovilización de posguerra.

Por una parte, el control que tenía el Ejército sobre la totalidad del proceso de movilización, desde el adiestramiento inicial hasta el despliegue de los soldados, le permitió emplear la necesaria formación militar que recibían los reclutas para tareas de adoctrinamiento y propaganda, a través de la denominada «educación moral del soldado». Esta combinaba la inculcación de valores castrenses —deber, amor a la patria, sacrificio— con la explicación de contenidos netamente ideológicos —los principios del Movimiento, Franco como líder carismático—, sin olvidar que dichos valores castrenses tenían una indudable orientación ideológica. Es decir, que la sublevación, también en lo ideológico, no podía entenderse sin el Ejército, y la voluntad castrense de convencer y adoctrinar no podía comprenderse sin su propia ideologización en los años previos a la insurrección¹⁰.

Por otra, FET y de las JONS tuvo su propio órgano, la Delegación Nacional de Prensa y Propaganda (DNPP), creada en mayo de 1937 bajo la dirección del sacerdote navarro Fermín Yzurdiaga¹¹. La tarea de la DNPP en el frente consistió en la elaboración de directrices propagandísticas, la publicación de folletos y la organización de diversos servicios de lectura para los soldados. El objetivo era informarles sobre las razones que habían llevado a la guerra —con especial incidencia en los crímenes cometidos por los republicanos antes y durante el conflicto—, delinear los modelos organizativos de la nueva España victoriosa, y explicar el papel de los combatientes en la posguerra. Además de la propaganda directa, iniciativas de la DNPP como el envío de libros buscaban aprovechar los espacios de ocio y tedio de la vida en el frente, con la idea de que los soldados recurriesen a estas lecturas, muy orientadas ideológicamente, como entretenimiento. No obstante, los testimonios de los propios combatientes ponían de manifiesto el reducido interés en dichas temáticas. El capellán legionario José Caballero se quejaba amargamente de que, en su ausencia, las trincheras eran pasto del «vino, juego y carne [prostitutas]». De hecho, a la hora de repartir «[...] catecismos y libros piadosos» entre los soldados siempre incluía tabaco para intentar favorecer la recepción de unas lecturas que, aparentemente, no suscitaban demasiado entusiasmo¹².

espacios simultáneamente. Véanse Cenarro (2005) o Pizarroso Quintero (2005).

¹⁰ Jensen (2014).

¹¹ Los organismos de propaganda rebeldes en Núñez de Prado y Clavell (1992): 305-339, y Pizarroso Quintero y Sapag (2012): 21-54.

¹² Caballero (1976): 64 y 297.

Sin ir más lejos, el combatiente Manuel Alfredo Paz afirmaba que el mejor mecanismo para abstenerse de la realidad del frente eran los naipes: «[...] la guerra no existe para nosotros y la gran tragedia de España no nos interesa»¹³. Los soldados preferían dedicar su tiempo libre a los juegos de azar o a leer la prensa diaria, en vez de a bucear por sesudas disquisiciones acerca de la necesaria implicación de los intelectuales católicos en la Cruzada como las que podían aparecer en la revista *Jerarquía*, una de las que les eran enviadas¹⁴.

Por ello, otro de los grandes vectores de adoctrinamiento de la tropa fue la prensa, cuya censura y contenidos también se canalizaron a través de la DNPP¹⁵. Los periódicos constituían un elemento esencial en la vida del soldado: informaban de las operaciones militares, de asuntos políticos relacionados con la guerra o de cuestiones triviales como el fútbol, que servían como distracción. Pero, fundamentalmente, les permitían conocer el estado de la retaguardia y saber de sus seres queridos, ya que la marcha de los hombres jóvenes al frente dejaba a muchas familias en una situación de precariedad e indefensión, algo por lo que siempre intentaron velar los combatientes¹⁶. El reparto de periódicos se esperaba con avidez en las trincheras, pues era una de las pocas vías, junto con la correspondencia, para saber qué sucedía en sus lugares de origen o qué había pasado con parientes y amigos. Tal y como apuntaba el combatiente José Llordés, «[...] volví a sentirme contento porque los nacionales se iban acercando a mi pueblo»¹⁷. De hecho, muchos casos de desertión en ambos bandos estuvieron motivados por la necesidad de visitar a los familiares por diversos motivos¹⁸. Por ello, los propagandistas del bando rebelde explotaron en beneficio propio el ocio en las trincheras y la necesidad que tenían los soldados de recibir noticias de la retaguardia, mediante un estricto control y una orientación ideológica de los contenidos que se publicaban en la prensa.

Para conseguir una mayor influencia de la propaganda, el Ejército y la DNPP adecuaron sus contenidos y lenguajes a la realidad y las preocupaciones concretas de los soldados, en vez de simplemente intentar socializar un discurso abstracto con escasa incidencia sobre la cotidianidad de estos individuos. Por un lado, se adaptó el discurso para que pudiera ser comprendido e interiorizado por

¹³ Paz Fernández (1973): 46.

¹⁴ «Sermón de la Tarea Nueva. Mensaje a los intelectuales católicos», por Laín Entralgo (2011): 75-90.

¹⁵ Sobre la prensa durante la Guerra Civil véanse Núñez de Prado y Clavell (1992): 77-112, o González Calleja (2012)

¹⁶ Hernández Burgos (2016a): 452-453.

¹⁷ Llordés (1968): 192.

¹⁸ Corral (2006).

una población en su mayoría carente de estudios medios o superiores, o directamente analfabeta. Era inútil, tomando nuevamente como ejemplo el artículo aparecido en *Jerarquía*, hablar de la «[...] brutal rebeldía nihilista y oriental» para describir al enemigo republicano si el soldado no entendía palabras como «nihilista», el sentido con el que se usaba el término «oriental», o sencillamente a qué se estaba refiriendo el autor del texto¹⁹. La simplificación del lenguaje ampliaba el número de destinatarios de la propaganda y facilitaba la comprensión de los elementos clave de la ideología del bando rebelde. No se trataba, por ende, de hacer que los combatientes entendiesen las complejidades de la cultura política fascista, sino proveerles de un sencillo marco de referencia ideologizado en el que insertar sus preocupaciones cotidianas²⁰.

La propaganda buscó incorporar al nuevo Estado a cuantos más individuos fuese posible mediante una orientación pragmática de los temas abordados. Más allá de charlas y folletos teóricos de contenido ideológico, el Ejército se esforzó por explicar a los combatientes los beneficios que comportaba la adhesión a su proyecto. Mediante la promesa de unas contraprestaciones vinculadas a su condición de combatientes y de las que también se beneficiarían sus familias, el objetivo era fomentar su voluntad de combatir y ganarse su apoyo una vez acabada la guerra. Por ejemplo, durante la contienda se pensionó a las esposas e hijos de los soldados en servicio, ayudas económicas que se extenderían tras el triunfo de las armas rebeldes²¹. Además, este tipo de enfoques propagandísticos buscaban potenciar la fidelidad hacia la dictadura y la figura de Franco como condiciones imprescindibles para la obtención de esos beneficios, lo que ayudaba a socializar algunos de los componentes ideológicos esenciales de la cultura política del nuevo Estado. En definitiva, lo que se pretendía era comprar el apoyo, o al menos la aquiescencia, de la masa combatiente a través de una serie de medidas que abordaban sus preocupaciones reales y que eran mucho más concretas que la retórica político-ideológica, por mucho que esta estuviera también presente como elemento subyacente.

III. INSTRUCCIÓN MILITAR Y FORMACIÓN IDEOLÓGICA. LA EDUCACIÓN MORAL DEL SOLDADO

Una de las principales tareas del Ejército fue la instrucción de los individuos movilizados durante toda la contienda. Los combatientes estuvieron

¹⁹ Laín Entralgo (2011): 78.

²⁰ Pizarroso Quintero (2005).

²¹ Archivo General Militar de Ávila (AGMAV), C. 1870, 22, febrero de 1938.

sometidos a un adiestramiento constante para paliar las deficiencias de las que adolecía su formación, hasta el punto de que unidades desplegadas en frentes estabilizados llegaban a ejercitarse diariamente²². Esta formación tenía dos dimensiones fundamentales: una práctica, relativa al manejo de armas y el aprendizaje de tácticas de combate; y otra teórica, no solo relacionada con la adquisición de conocimientos militares, sino también vinculada a la socialización de valores castrenses. Este último componente, denominado educación moral del soldado, tenía mucho que ver con la creación por parte del Ejército de sus propios instrumentos propagandísticos vinculados a la formación de las tropas —con el Servicio de Información y Policía Militar como principal organismo—, viéndose favorecido por el adiestramiento constante al que eran sometidos los soldados²³. Por ejemplo, según una orden de instrucción dada a las nuevas unidades incorporadas a la 117 División de Infantería (DI) en agosto de 1937, se dedicaban al menos dos horas al día a la formación teórica, una a cómo hacer fuego con las armas disponibles y otra a «[...] la enseñanza de las obligaciones del soldado y su educación moral», si bien en el detalle concreto de los temas que abordar en esta segunda parte solo se hacía referencia a cuestiones de índole militar, como los valores castrenses²⁴. El hecho de que la tropa dedicase el mismo tiempo a una cuestión capital, como el aprender a disparar eficientemente, que a su formación en valores castrenses denota que el Ejército rebelde no tenía como única meta ganar la guerra, sino también encuadrar a las nuevas generaciones de españoles a través de un sistema de adoctrinamiento directo. Aprender a manejar armas correctamente incidía directamente en la marcha de la contienda, pero no tenía influencia alguna en la posguerra. Sin embargo, esa educación moral, aunque contribuía a la disciplina de las unidades y su mejor desempeño en combate, tenía sus miras puestas en la conformación del nuevo Estado. Lo cual, de hecho, refuerza ese doble objetivo a corto y medio plazo de la movilización bélica, incluso en una fecha tan temprana como agosto de 1937.

Inicialmente, la referencia exclusiva a los valores militares en esta y otras directivas podría inducirnos a pensar que la única pretensión era que los soldados se empapasen de una serie de ideas de jerarquía militar propias de cualquier ejército y que, consecuentemente, no existía tal propósito ideológico. De hecho, en otra directiva, esta de junio de 1938, el jefe del Cuerpo de Ejército (CE) de Aragón recordaba a las unidades bajo su mando la necesidad

²² AGMAV, C. 1549, 101, enero de 1938.

²³ Núñez de Prado y Clavell (1992): 329.

²⁴ AGMAV, C. 1881, 1, agosto de 1937.

de reforzar la instrucción mediante ejercicios prácticos y teóricos en los que se cimentase la creencia en la disciplina férrea y la obediencia ciega, «[...] primera virtud militar»²⁵. Sin embargo, directivas similares incidían de forma más específica en los contenidos de la educación moral del soldado, lo que ayuda a comprender mejor sus objetivos. En unas normas dadas a las brigadas de la 82 DI se detallaban los temas abordados por la «instrucción teórica y moral a las tropas», a saber: «Disciplina. Virtudes Militares. Carácter espiritual y humano del Movimiento. Derechos. Deberes y sanciones. Código de Justicia Militar»²⁶. Nuevamente predominaba la formación en valores castrenses, pero esta estaba indisolublemente unida a la socialización de los principios ideológicos que inspiraban la sublevación. Así, los contenidos sugieren esa confluencia de valores militares e ideológicos, los cuales no eran excluyentes entre sí, sino partes de una misma cosmovisión. Si los militares codificaban una particular concepción del deber, la masculinidad o la patria, claramente ideologizadas, la socialización de estos valores no era sino la socialización de los marcos de referencia contruidos por el nuevo Estado, objetivo al que contribuían tanto los sectores más políticos de la sublevación como los puramente castrenses.

El contenido de esas charlas temáticas impartidas en el frente evidenciaba que existía una marcada preocupación por que los soldados interiorizaran una serie de ideas fuerza fundamentales que constituirían el armazón mínimo de la ideología del bando rebelde, no solo para generar entre este colectivo apoyos al futuro régimen, sino también, como planteaba una circular enviada en noviembre de 1936 a la columna Los Arcos, «[...] para que con su auxilio pueda él [el soldado] contrarrestar con eficacia las teorías disolventes que hasta él pudieran llegar»²⁷. En este sentido, los ideólogos de la propaganda tendieron siempre a ofrecer discursos adaptados a las expectativas de cada uno de los grupos que componían el heterogéneo campo insurgente. Así sucedió con el filtrado de la narrativa de la Cruzada para Falange y el Requeté, en el que se enfatizaron aspectos concretos para cada grupo de acuerdo con sus particulares cosmovisiones²⁸. En el caso de la masa combatiente conscripta, que en líneas generales no tenía una militancia política activa, ese discurso se enfocó desde una óptica mucho más materialista, conectando con cuestiones

²⁵ AGMAV, C. 1297, 74, junio de 1938.

²⁶ AGMAV, C. 1335, 11, noviembre de 1937.

²⁷ AGMAV, C. 1347, 17, noviembre de 1936. De hecho, para paliar las numerosas deserciones que sufrían determinadas unidades se ordenaba incrementar la frecuencia de estas charlas, de dos por semana a diariamente. Véase AGMAV, C. 1274, 5, enero de 1939.

²⁸ Bannister (2015).

pragmáticas que afectaban directamente a sus vidas y las de sus familias. Si bien, al mismo tiempo, la explicación de los beneficios que comportaba la condición de «veterano de la Cruzada» se articulaba a través de un discurso con constantes referencias a las ideas fuerza que conformaban los marcos de referencia contruïdos por el bando rebelde²⁹. En última instancia, este proceso tendió, a nivel individual, a responder más a la gratitud por las prebendas recibidas que a un convencimiento pleno alejado de la recompensa material asociada.

Un conjunto de escritos pertenecientes a la 75 DI nos permite conocer de primera mano el contenido de estas charlas, denominadas «conferencias patrióticas», que conformaban la educación moral del soldado³⁰. Concretamente, se trata de las transcripciones y resúmenes de algunas de las recibidas por unidades de esta división en febrero de 1939. A primera vista, dos son los elementos que destacan. En varias ocasiones se deja constancia explícita de que estas charlas se impartían durante las horas de instrucción teórica, lo que confirma que esa parte del entrenamiento abordaba también cuestiones ajenas a la práctica militar³¹. Además, todos los conferenciantes sin excepción eran militares de distinto rango, desde alférez hasta teniente³². El hecho de que las charlas las impartiesen figuras reputadas dentro de las unidades, o en todo caso otros combatientes y no civiles, aumentaba exponencialmente su capacidad de permeación, pues la información procedía de individuos respetados por los soldados rasos. No en vano, uno de los principales vínculos de camaradería construido en las unidades militares eran las relaciones paternofiliales establecidas entre soldados y oficiales, algo muy presente en el relato combatiente y que el Cuartel General del Generalísimo (CGG) ordenó cultivar explícitamente³³. Por ende, el carácter referencial de estos oficiales para la tropa permitía potenciar los efectos de su mensaje propagandístico. De hecho, en los primeros compases de la guerra se habían detectado debilidades en la propaganda que recibían las unidades por falta de personal formado para este

²⁹ Ese discurso y su función en términos de amalgama identitaria en Rodrigo (2013): 15-17.

³⁰ Este tipo de charlas también se impartían en los campos de concentración, como parte de las tareas de reeducación de los prisioneros republicanos. Véase Rodrigo (2005): 134.

³¹ Leira-Castíneira (2018: 308) cuestiona la sistematicidad de estas charlas.

³² Véase también Matthews (2014): 177.

³³ Dos ejemplos en Martín Vigil (1977): 168, y Caballero (1976): 33-34. La orden del CGG en AGMAV, C. 2580, 122, mayo de 1938, p. 6. Los capellanes también fueron figuras relevantes en este sentido. Véase Matthews (2014).

tipo de tareas, generalmente individuos no cualificados o directamente civiles, algo que se intentó resolver rápidamente nombrando «[...] oficiales que por sus cualidades y mayor cultura den frecuentes conferencias a la tropa para mantener el espíritu y la moral de la misma»³⁴. Un ejemplo sería el caso del ya mencionado Paz, que por su formación como maestro fue requerido para impartir una conferencia sobre «[...] los fines del glorioso movimiento y las causas que lo motivaron»³⁵.

Las charlas impartidas en la 75 DI combinaban contenidos netamente ideológicos, otros vinculados a los valores militares, y cuestiones relativas a la legislación social y asistencial que el nuevo Estado estaba implementado de cara a proteger a la población de los rigores de la guerra, especialmente a los combatientes y sus familias. Esta variedad de temas resulta especialmente interesante, pues la 75 DI era una unidad compuesta mayoritariamente por conscriptos encuadrados en batallones de infantería, y contaba únicamente con dos banderas falangistas procedentes de Galicia. Es decir, que nos encontramos ante un caso en el que se combina de forma evidente propaganda política y cultura castrense en el seno de una unidad tipo del Ejército sublevado. La documentación ofrece las transcripciones de trece conferencias concretas, resúmenes más o menos extensos de otras nueve, y un listado nominal de varias recibidas por uno de los batallones de la división, el 1.º de Montaña Sicilia n.º 8. De las veintidós conferencias perfectamente identificables, y excluyendo las del batallón de montaña que luego detallaré, once tenían un contenido netamente ideológico, cinco se centraban en aspectos pragmáticos aunque utilizando un lenguaje claramente ideologizado —ciertamente todas estas charlas estaban siempre permeadas de este tipo de lenguajes—, dos combinaban ambos aspectos por igual, dos abordaban cuestiones de utilidad práctica para la vida de los soldados en el frente, y otras dos ahondaban en la relación entre los aspectos políticos y militares de la sublevación.

Las charlas cuyo enfoque era esencialmente ideológico giraban en torno a los temas habituales del discurso rebelde, como por ejemplo la relación de la Guerra Civil con momentos clave de la historia de España —los Reyes Católicos o la conquista de América— en los que la nación española había iniciado una etapa gloriosa empleando la guerra como proceso de purificación nacional³⁶. Igualmente, charlas tituladas «Nacionalindicalismo. Doctrina de temple hispánico», «Sobre la significación del glorioso movimiento nacional»

³⁴ Véanse Núñez de Prado y Clavell (1992): 330, y AGMAV, C. 1590, 33, noviembre de 1938, p. 2.

³⁵ Paz Fernández (1973): 7-8.

³⁶ Esa conexión palingenésica en detalle en Gallego (2014): 785-842.

o «Exposición y comentario de los puntos de FET y de las JONS» buscaban instruir a los combatientes en los principios elementales del ideario del Movimiento. Así, la última se centraba en diferenciar los sistemas políticos detrás de cada uno de los bandos en liza: el «viciado» liberalismo, cuyo enredado parlamentarismo democrático impedía una efectiva solución de los problemas del país; y el eficaz sistema totalitario (mencionando explícitamente a Italia y Alemania), que garantizaba la participación de todos a través de las organizaciones sindicales y en el que el Caudillo representaba la voluntad nacional. A continuación, detallaba la organización del nuevo Estado sobre la base de dos principios elementales: el respeto al individuo y la propiedad privada, y la garantía del orden social, es decir, de una libertad que no se tornase en «[...] libertinaje». El contenido presentaba una cosmovisión maniquea, sencilla de comprender e interiorizar por la tropa, construida sobre elementos fácilmente identificables por el español de a pie como la ineficiencia del sistema parlamentario o la necesidad de coartar unas libertades individuales que, entendidas de una forma amplia como en época republicana, suponían una amenaza al orden social imperante y a la propiedad privada. Es decir, que se buscaba socializar esas ideas elementales conectándolas con problemas y realidades tangibles, y no como meros constructos teóricos alejados de la cotidianidad de los combatientes.

Por otro lado, aquellas conferencias que tenían un enfoque más pragmático pretendían convencer a los soldados de los beneficios que conllevaba el advenimiento del franquismo, incentivándoles a seguir sacrificándose en los frentes y a mantenerse leales, o por lo menos aquiescentes, en la posguerra³⁷. En una charla titulada «Principales reformas sociales empleadas ya por la España Nacional» se daba cuenta de los logros obtenidos por el nuevo régimen que afectaban directamente a los combatientes y sus familias: «I.- El auxilio a las familias de los combatientes. II.- El plato único. III.- La exención del pago de alquileres al obrero en paro forzoso. IV.- El salario familiar. V.- El patronato anti-tuberculoso. VI.- La obra de Auxilio Social». Elementos que, sobre un trasfondo ideológico poco marcado, definían la oferta que el franquismo presentaba a sus soldados, centrada en asegurar el sustento de las familias mientras los hombres combatían. Esta cuestión permite matizar esa idea del Ejército como un organismo que esencialmente utilizaba la represión, la coerción y el señalamiento de la disidencia como formas de control de sus integrantes³⁸. Además de eso, el propósito era que los soldados aceptasen voluntariamente la sumisión a la férrea cultura jerárquica castrense mediante

³⁷ Hernández Burgos (2016b): 127-128.

³⁸ Esta idea, fundamentalmente, en Leira-Castiñeira (2018).

el otorgamiento de una serie de prebendas como contrapartida, las cuales en el contexto de un país devastado por la guerra pasaban más por la normalización de la vida social y económica, por el establecimiento de mecanismos de ayuda para afrontar la posguerra y por la creación de puestos de trabajo, que por lo puramente ideológico.

Otra de las conferencias, sin título, aludía a cuestiones similares. En primer lugar, explicaba el trabajo en materia asistencial que el Gobierno había ido realizando como forma de compensar el enorme sacrificio de los soldados. Al encontrarse luchando en el frente, estos no eran conscientes «[...] de lo que, allá lejos, en nuestra sana y laboriosa retaguardia, se labra para que, cuando victoriosos regresemos a nuestros hogares, hallemos estos encauzados hacia una era fecunda y próspera [...] que, todos vosotros, habéis soñado en las horas tensas y vibrantes en que poníais todo vuestro esfuerzo, vuestra sangre y vuestra vida en la defensa de los sacrosantos ideales de Dios, Patria y Justicia». En este breve fragmento actuaban los principales mecanismos empleados para maximizar el potencial de convencimiento de estas conferencias. Por una parte, la identificación del orador —un alférez en este caso— con sus oyentes resultaba crucial, no solo porque los soldados lo veían como a otro miembro de la comunidad combatiente, sino porque admitía compartir sus mismos anhelos y preocupaciones. Por otra, la referencia explícita al combate, las heridas y la muerte de los compañeros buscaba subrayar que el trabajo realizado en retaguardia para recompensar el esfuerzo en el frente estaba a la altura de las expectativas de los soldados y su sacrificio. De hecho, los celos hacia la falta de compromiso de la retaguardia eran un tema habitual en el relato combatiente, tal y como afirmaba el conscripto gallego Fernando Villalba al reproducir en sus memorias las estrofas de una canción popular entre los soldados que calificaba a los «retaguardistas» de «[...] enchufaditos [...] sentados en el café»³⁹. El encuadramiento forzoso de cientos de miles de individuos ofrecía una oportunidad única para monitorizar sus necesidades y generar unas políticas acordes a estas, algo que se intentaba aprovechar a través de formas de propaganda que abordasen aspectos fundamentalmente pragmáticos —aunque con un barnizado ideológico— y que explotasen los vínculos de la camaradería combatiente. Así, el control y la vigilancia no solo tenían una función coercitiva, sino que eran fundamentales para la construcción de los apoyos sociales a la dictadura.

En segundo lugar, la conferencia abordaba su objeto principal, la explicación del Fuero del Trabajo, aderezada de referencias a los pilares ideológicos del nuevo Estado, como el culto al líder carismático: «[...] humanas medidas

³⁹ Villalba Diéguez (1956): 28.

salidas de la privilegiada mente del Caudillo». Se detallaban los diversos capítulos del Fuero incidiendo en su componente de libertad individual, en comparación con los sistemas comunistas: en la España franquista no se produciría «[...] con un exceso que será perjudicial», dejando atrás aquellos años (republicanos) en los que se trabajaba para otros a cambio de un escaso jornal. Además, el Fuero prohibía el trabajo nocturno para mujeres y niños y que las mujeres casadas formasen parte del mercado laboral, lo cual «protegía» a las familias, sancionaba el modelo social de domesticidad femenina y, sobre todo, aseguraba el trabajo de los excombatientes, combinando así pragmatismo e ideología⁴⁰. En esta misma línea, se atacaba la inestabilidad social de la República presentando el Fuero como el garante de los derechos de los trabajadores frente a los patronos, aunque conllevaba la pérdida de libertades individuales y políticas y la exigencia del «[...] máximo esfuerzo, la máxima producción». A lo largo de todo el texto, las promesas formuladas por el Fuero del Trabajo —vacaciones, subsidios, pensiones o seguros de accidente— se iban incardinando con un conjunto de expresiones ideologizadas que establecían una conexión rápida y sencilla entre que «[...] a cada familia le dará una parcela» y que esta, con su trabajo, «[...] eleve un canto a la España inmortal que renace». El lenguaje no era en absoluto sutil, aunque huía de toda complejidad retórica para adecuarse a las posibilidades y expectativas de su audiencia, haciendo mucho más efectiva la transmisión del mensaje.

Las charlas también buscaban cultivar la idea de que los ámbitos militares y políticos de la sublevación estaban perfectamente sincronizados y representaban dos pilares de un mismo proyecto⁴¹. Las conferencias impartidas al 1.º batallón de Montaña de Sicilia n.º 8 mezclaban cuestiones ideológicas y pragmáticas —«Situación de nuestra Patria antes del Movimiento Nacional, y durante el mismo» o «Subsidio pro-combatiente»—, con otras que hacían referencia a valores militares —«Patriotismo, sacrificio y heroísmo» u «Honor militar»— o a la relación de estos con aspectos más políticos —«Unión compenetrada entre el Ejército y el pueblo, representado genuinamente en las milicias nacionales, para salvar la patria». En este sentido, lo militar se enmarcaba en un contexto netamente ideologizado, sin establecer diferenciación alguna entre una línea de adoctrinamiento castrense y otra política. Ambos elementos convivían sin mayores problemas y evidenciaban que la propaganda del Ejército se situaba en unas coordenadas definidas por el discurso político que unía a los diferentes componentes de la sublevación.

⁴⁰ La competencia entre mujeres y excombatientes por el trabajo era un problema que ya habían padecido países como Italia tras la Gran Guerra. Véase Alcalde (2017): 79.

⁴¹ Rodrigo (2013): 29-30.

Sin ir más lejos, una de las charlas, titulada «El Cuartel y la familia», desarrollaba la importancia de los valores militares para la construcción de la comunidad nacional, articulada a través de la familia. Se hacía hincapié en la disciplina, la jerarquía y la subordinación a la autoridad masculina como elementos indispensables para el resurgir nacional, vehiculado a través de un nuevo orden social con la familia tradicional en su centro. Por ende, mediante la imposición de una estructura jerárquica y ultramasculinizada en el ámbito familiar se reproducía, en todos y cada uno de los hogares en los que hubiera un combatiente, el modelo vertical que ordenaría a la sociedad. El combatiente vertía su experiencia de educación moral en sus espacios de influencia, en este caso en su familia, convirtiéndose en una correa de transmisión esencial de la cultura construida al calor del conflicto y, consecuentemente, en un agente de socialización ideológica mediante la puesta en práctica de los valores adquiridos durante su periodo de encuadramiento en las Fuerzas Armadas⁴². Un rol que, además, le reportaba contrapartidas materiales.

En definitiva, lo que el contenido de estas charlas deja claro es que la instrucción teórica del soldado incluía una formación en cuestiones ideológicas. No solo se centraba en inculcar valores castrenses, que dicho sea de paso estaban perfectamente insertos en un marco de referencia ideologizado, sino también en compartir contenidos netamente políticos, convirtiendo el encuadramiento castrense en una experiencia de ideologización. Además, la educación moral del soldado buscaba rentabilizar sus necesidades y temores, como la preocupación por la familia en retaguardia o el miedo a resultar herido y no poder posteriormente trabajar. Por ejemplo, el veterano Luis López Vázquez suplicaba la concesión de «[...] la Medalla de sufrimientos pensionada con la pensión que pueda corresponderme por las heridas recibidas en la Defensa de la Patria», ya que padecía de paraplejia, incapacidad de controlar sus esfínteres y úlceras por decúbito. Algo similar a lo que le sucedía al excombatiente y jornalero de profesión Gustavo Novo Ramilo, que no podía ejercer como tal al tener una impotencia funcional en el brazo derecho consecuencia de varias heridas sufridas en 1937⁴³. Los soldados veían diariamente casos como los de Novo Ramilo o López Vázquez, cuya supervivencia y la de sus familias quedaban condicionadas a la obtención de una pensión estatal, lo cual

⁴² También en Vincent (2006). Esa función tenía además un componente muy importante de vigilancia y represión en las comunidades locales. Véase Hernández Burgos (2016b): 136.

⁴³ Véase Archivo General Militar de Guadalajara, Fondos Regimiento Mérida n.º 35, caja 2, documentos 12 y 37. Sobre los excombatientes discapacitados véase Wright (2016).

generaba una ansiedad que les hacía especialmente receptivos a este tipo de propaganda⁴⁴. El miedo a quedar lisiado, la corrupción que imperaba en retaguardia —con funcionarios que se quedaban con parte del subsidio destinado a las esposas de los combatientes, u oficiales del Ejército que malversaban el salario de los soldados—⁴⁵, la represión o el simple desamparo de las familias eran argumentos de peso para aceptar la oferta de un Estado en construcción que, a cambio de la fidelidad del combatiente, no solo ofrecía protección, sino además unas jugosas contrapartidas económicas y asistenciales. Quizá por ello, afirmaciones como la que se incluía en una de las charlas patrióticas impartidas a la 75 DI, «[...] el Estado vela, y; ay del que quiera ir en contra de vosotros. El Estado no lo perdona», cobraban mayor relevancia, ofreciendo a los soldados una vía, mediante la adhesión al régimen, a través de la cual garantizar el bienestar de los suyos en retaguardia⁴⁶.

IV. COLONIZAR EL OCIO Y EL TEDIO. PRENSA Y LECTURAS COMO VECTORES DE PROPAGANDA

El otro gran instrumento de adoctrinamiento de los soldados fueron los libros y la prensa enviados al frente desde los primeros días de la guerra. Su importancia era capital, ya que permitían a la propaganda penetrar en los espacios de ocio y tedio, que constituyeron una parte muy significativa de la experiencia combatiente⁴⁷. Ya en enero de 1937, el Cuerpo Facultativo de Archiveros Bibliotecarios estableció un servicio de lectura en hospitales y frentes, cuyo éxito animó a sus impulsores a intentar extenderlo a todos los frentes en los que combatía el Ejército rebelde mediante el envío de libros a las diferentes unidades⁴⁸. Igualmente, en noviembre de 1938, el Ministerio del Interior decretó un envío masivo de libros a las tropas con la vista puesta en la inminente victoria y la necesidad de consolidar los apoyos sociales del nuevo Estado. Sin embargo, la iniciativa se topó con el problema de la falta de

⁴⁴ Estas preocupaciones se reflejaban en las cartas que muchos españoles enviaban a Franco. Véase Cazorla Sánchez (2014). La idea de la mayor eficiencia de estas contrapartidas tangibles en Alcalde (2014): 212-213.

⁴⁵ Dos casos en AGMAV, C. 1870, 22, febrero de 1938, y AGMAV, C. 2374, L. 145, 43, mayo de 1937.

⁴⁶ Todas las referencias a las charlas impartidas a las unidades de la 75 DI provienen de AGMAV, C. 1816, 13, febrero de 1939 y sin fecha.

⁴⁷ Leira-Castiñeira (2018): 310.

⁴⁸ AGMAV, C. 1211, 54, enero de 1937.

transportes militares, lo que comportó una reestructuración del servicio mediante la que se creó un almacén de libros en el Servicio Nacional de Propaganda para las unidades que los solicitasen⁴⁹. La temática de estas publicaciones seguía una línea similar a la de las conferencias patrióticas, basculando entre lo ideológico y lo pragmático. Por ejemplo, en una lista de libros y folletos enviados en enero de 1939 a la 107 DI figuraban tanto títulos netamente ideológicos —*La guerra española entre la moral y el derecho*, *Tres discursos de José Antonio* o *Poema de la Bestia y el Ángel*— como otros que presentaban un enfoque aparentemente más pragmático —*Palabras del Caudillo*, *La Nueva España Agraria* o *Los combatientes y el Caudillo*—, siendo más demandados los segundos⁵⁰.

La preocupación por satisfacer las necesidades materiales de los soldados estaba muy presente en las normas de propaganda entregadas a las divisiones; normas que buscaron una implicación activa de los propios combatientes con el objetivo de refinar los instrumentos propagandísticos empleados por el Ejército. Una directiva de enero de 1939 señalaba que sería beneficioso recabar la opinión de las tropas sobre cómo se estaba enfocando la propaganda propia, cómo podrían mejorarse sus efectos y qué opinión les merecían sus contenidos, especialmente los relativos a las políticas asistenciales proyectadas por la dictadura. Esto motivó la puesta en marcha de un concurso para que los soldados elaborasen trabajos explicando la importancia de estas leyes, los mejores de los cuales serían gratificados con un premio sin determinar. Sin embargo, lo más relevante era el perfil de trabajos que se buscaba: «[...] los que indiquen que con mayor claridad que los restantes, han percibido sus autores cuál es la intención de la Ley “Auxilio social”»⁵¹. Es decir, que no se pretendía que los combatientes supiesen articular un discurso complejo acerca de la naturaleza de esta legislación, sino más bien que entendiesen lo que esta les ofrecía y las necesidades familiares y personales que satisfacía. La voluntad de integrar al mayor número de españoles posible era uno de los *leitmotiv* esenciales, por lo que una discriminación por criterios culturales resultaba tremendamente inefectiva.

Las propias consignas de propaganda subrayaban la necesidad de combinar un enfoque pragmático con otro más ideologizado. Un escrito de la 16 DI de enero de 1938 centraba el interés propagandístico en dos temas

⁴⁹ AGMAV, C. 1224, 14, noviembre de 1938. No obstante, este servicio de demanda de libros parecía estar disponible desde hacía un tiempo, según AGMAV, C. 1897, 19, marzo de 1938.

⁵⁰ AGMAV, C. 1865, 5, enero de 1939, p. 27.

⁵¹ AGMAV, C. 1865, 5, enero de 1939, p. 7.

muy concretos: los avances cosechados en Teruel y los crímenes cometidos en zona republicana, especialmente las profanaciones de lugares sagrados católicos⁵². Esto último buscaba conectar con el catolicismo de muchos combatientes, que sin necesidad de ser fervientes creyentes entendían la violencia antirreligiosa como algo absolutamente intolerable. Además, no hay que olvidar el sobredimensionamiento de este tipo de actos con fines propagandísticos, algo que se empezó a cultivar ya desde agosto de 1936 cuando se ordenó a los jefes de las columnas Yagüe, Tella, Castejón y Varela fotografiar los desmanes cometidos por las fuerzas republicanas en los pueblos que fuesen ocupando, «con el fin de poder editar un folleto en el que conste de una manera gráfica las barbaridades que las turbas rojas cometen [...]». Este folleto se piensa enviar a todo el mundo para que se sepa lo salvaje que es el enemigo que se combate»⁵³.

Por su parte, la referencia a los avances militares ejemplifica nuevamente cómo los elementos ideológicos y los puramente castrenses perseguían un mismo objetivo, algo en lo que los partes de guerra fueron un instrumento más de la maquinaria propagandística rebelde. Al tiempo que alimentaban los lazos de camaradería e identificación contruidos en torno a la pertenencia al colectivo del Ejército sublevado, reforzaban la moral exagerando la importancia de las victorias y minimizando las derrotas, que siempre se presentaban bajo fórmulas matizadas como «evacuación» o «repliegue» y de las que, si era posible, se culpaba a individuos concretos, como sucedió con el coronel Rey d'Harcourt durante la batalla de Teruel⁵⁴. Así, en enero de 1939 un telegrama enviado por el comandante del CE Castilla a su homólogo de la 15 DI subrayaba la necesidad de que los soldados conociesen el parte oficial de guerra y que fuese «[...] comentado su contenido haciendo [...] un resumen de nuestros triunfos y de las pérdidas del enemigo y consideraciones acerca del estado de las filas y la retaguardia enemiga y su comparación con las nuestras»⁵⁵. El parte funcionaba como una charla patriótica más, relacionando lo militar con lo que sucedía en las retaguardias, socializando el discurso rebelde a través de varios canales simultáneos y potenciando su incidencia.

⁵² AGMAV, C. 1602, 30, enero de 1938.

⁵³ Archivo General de Palacio, Fondo Jefatura del Estado, Casa Civil de S. E. el Jefe del Estado, Caja 20, Legajo 149, agosto de 1936. Rodrigo (2013): 31-44. Leira-Castiñeira (2018): 134 y 309.

⁵⁴ Núñez de Prado y Clavell (1989): 211-222. Esa idea de camaradería basada en la pertenencia al Ejército en Kühne (2017): 147-148. El caso de Teruel en Alegre Lorenz (2018a): 280-281.

⁵⁵ AGMAV, C. 1594, 10, enero de 1939.

Otras dos directivas de septiembre de 1938 y enero de 1939 abordaban sendas formas alternativas de propaganda en el frente, como el lanzamiento de octavillas y el empleo de altavoces en primera línea. Las primeras se centraban en contrarrestar la propaganda republicana canalizada a través de periódicos que informaban de supuestos desórdenes en la retaguardia rebelde, lo que incidía en la principal preocupación de los soldados, esto es, el bienestar de sus familias. Sin ir más lejos, la directiva ordenaba subrayar a los combatientes que «[...] nada falta a vuestras familias y que el trabajo continúa normalmente produciendo lo preciso», proyectando a su vez esa imagen de caos sobre el lado republicano. Es decir, que la lucha propagandística se trató fundamentalmente de un combate por lo material⁵⁶, a través de lo cual se iba introduciendo lo ideológico. En este sentido, las octavillas no olvidaban esa dimensión, que entre los temas sugeridos tenían la demonización del *rojo* o la construcción de una alteridad en clave de clase⁵⁷.

Por su parte, la directiva de enero de 1939 insistía en que la propaganda debía centrarse en explicar los avances del Ejército rebelde, los beneficios que comportaban el Fuero del Trabajo y la legislación asistencial creada por el nuevo Estado, y una relectura de la historia en clave palingenésica, abarcando así las dimensiones pragmática e ideológica. Sin embargo, también apuntaba una cuestión esencial del modo en que debía elaborarse dicha propaganda. Uno de los temas que tratar era la ««unidad de destino en lo universal». «Unidad geográfica, histórica y religiosa», recomendándose «vulgarizar estos conceptos de manera muy clara». El objetivo no era entender esta cuestión en toda su complejidad, sino transformarla en una noción muy rudimentaria fácilmente comprensible por los soldados. Si la vía más eficaz para penetrar en los soldados era abordar sus problemas materiales, a nivel ideológico era suficiente con que interiorizasen unas nociones muy básicas. Además, se trataba de llegar a cuantos más individuos mejor, lo que pasaba por la adaptación del discurso a los lenguajes y niveles educativo-culturales del conjunto de la masa combatiente⁵⁸. De hecho, la propia directiva apuntaba claramente en esta dirección al exponer las líneas maestras del diseño de la propaganda, extraídas del *Mein Kampf*: «Toda acción de propaganda *tiene que ser necesariamente popular*, y adaptar su nivel intelectual a la capacidad receptiva del más limitado de los individuos a los cuales está destinada. De ahí que su grado

⁵⁶ Seidman y Ferrandis Garrayo (1997): 46.

⁵⁷ AGMAV, C. 1201, 14, septiembre de 1938.

⁵⁸ Por ejemplo, en los cursos de sargentos provisionales, con varias vías de acceso en función del nivel de estudios de los candidatos. Véase AGMAV, C. 1549, 58, agosto de 1937.

puramente intelectual *deberá regularse tanto más hacia abajo, cuando más grande sea el conjunto de la masa humana que ha de abarcarse*⁵⁹.

Este mismo enfoque se aplicó en retaguardia a diferentes iniciativas impulsadas por las jefaturas provinciales de FET y de las JONS para la elaboración de folletos propagandísticos sobre el ideario falangista y los beneficios de la legislación creada por la dictadura. En una carta enviada en diciembre de 1938, Jorge Claramunt, jefe provincial en Vizcaya, solicitaba autorización para uno de estos pasquines: «Se trata de hacer llegar a las masas de nuestra provincia, de un modo simple y directo, con los postulados renovadores y las realidades de lo ya legislado, el sentido que informa nuestra revolución nacional»⁶⁰. Enfoque «simple y directo» que compartía una iniciativa similar puesta en marcha en mayo de 1938 por la jefatura de Santa Cruz de Tenerife. La idea era editar un pequeño libretto con textos doctrinales de los principales dirigentes del Movimiento, como José Antonio Primo de Rivera, Onésimo Redondo o el propio Franco, al que «[...] se le quiere dar un carácter popular, recogiendo en él solamente lo que se halle al alcance de las gentes», incrementando así su capacidad de alcance⁶¹.

Por tanto, no se pretendía, ni de hecho se podía, convertir a la población en individuos conscientes de lo que eran el fascismo o la contrarrevolución, sino que el objetivo era que adaptasen dicha ideología a su cotidianidad mediante la satisfacción de sus necesidades materiales. Esto permite plantear la idea del control social desde otra perspectiva. La socialización puramente ideológica y la represión no bastaban para sostener la dictadura, siendo imprescindible atender a las demandas de los españoles corrientes mediante un paquete de medidas que les sedujese y les atrajese: la oferta del nuevo Estado. Esa incapacidad de imponer su voluntad de forma *aprobématica* permite cuestionar la noción de la naturaleza todopoderosa del Estado, teniendo que «negociar» las condiciones de incorporación de grandes capas sociales a su proyecto. De ahí que se hiciese tanto hincapié en ofrecer más que en convencer, y en ofrecer de un modo simple, directo y perfectamente comprensible para todos.

Volviendo al frente, la prensa también colaboró en atraer a los combatientes a la dictadura. De hecho, se trataba de un mecanismo propagandístico en sí mismo, con unos contenidos controlados mediante la aplicación de una estrecha censura⁶². Así, se consiguieron colonizar esos espacios de ocio

⁵⁹ AGMAV, C. 1865, 5, enero de 1939, pp. 2-3. La cursiva en el original

⁶⁰ Archivo General de la Administración (AGA), C. 21/00041, 59, documento 101, 3 de diciembre de 1938.

⁶¹ AGA, C. 21/00041, 59, documento 121, 27 de mayo de 1938.

⁶² Sobre la prensa como instrumento de propaganda véanse González Calleja y Limón Nevado (1988) y Langa Nuño (2001).

y tedio antes mencionados, donde otras formas de propaganda tenían mayores dificultades para penetrar, vinculando la socialización del discurso rebelde a las cuestiones que interesaban a los combatientes, incluso las más triviales como el deporte. El Ejército procuró que la prensa llegase en buen número y sin demasiado retraso a las unidades desplegadas tanto en el frente como en segunda línea, lo que demuestra la relevancia concedida a este vehículo de propaganda. Ya en septiembre de 1936, un representante de *ABC Sevilla* informaba de que los paquetes destinados a las columnas estaban siendo vendidos en las calles de la capital hispalense, y los dirigentes rebeldes ordenaban que el problema fuese inmediatamente solucionado⁶³. En diciembre de ese mismo año, el Estado Mayor del CE de Madrid se quejaba también de que la prensa propia no era distribuida a las unidades bajo su mando, a las que sí llegaban diarios lanzados por el enemigo que podían «[...] ejercer influencia en el ánimo de nuestros soldados». Consecuentemente, al tiempo que se prohibía la lectura de prensa enemiga se ordenaba la creación de un servicio de coches ligeros para asegurar la distribución de la propia: «[...] la Prensa debe llegar hasta el último punto donde se encuentre un oficial con su sección [...] dada la importancia que tiene [...] [su] divulgación»⁶⁴.

Pese a estos problemas iniciales, los diarios comenzaron a llegar regularmente a primera línea desde, al menos, marzo de 1937. Esa aparente buena distribución de la prensa se desprende de una serie de hojas de comprobación cumplimentadas en dicho mes por combatientes pertenecientes al CE de Madrid. En ninguna de las doce hojas conservadas se indicaba que el tiempo entre la recepción del periódico y la fecha del mismo excediese los dos días, aunque esta demora era la más habitual. Igualmente, se observa que la mayoría de la prensa era de corte generalista, pues solo en dos casos se mencionan diarios de temática específica, uno de los cuales era *La Ametralladora*⁶⁵. No obstante, si nos atenemos a los testimonios de los propios combatientes, la eficiencia del servicio de distribución de prensa variaba en función de cada unidad. Mientras que el teniente médico José Aznares afirmaba que en su división «Siempre hemos estado, y estamos, muy bien servidos en Prensa», el alférez provisional José Luis Martín Vigil apuntaba que, durante la estancia de su unidad en un frente estabilizado, no tenían «[...] nada que leer si no es

⁶³ AGMAV, C. 2374, L. 146, 1, septiembre de 1938.

⁶⁴ AGMAV, C. 1396, 5, diciembre de 1936. También en Matthews (2012): 73. Otra petición de distribución de prensa en AGMAV, C. 2328, L. 54, 33, diciembre de 1936.

⁶⁵ AGMAV, C. 1901, 5, marzo de 1937. Matthews (2012): 74.

algún número viejo de “La Ametralladora”»⁶⁶. En cualquier caso, la escasez de la muestra analizada no permite establecer conclusiones extrapolables al conjunto del ejército sublevado acerca del funcionamiento general del servicio⁶⁷. Además, es posible que las particulares condiciones de los sectores en que estaban desplegados los soldados que respondieron al cuestionario —cada hoja procedía de una unidad diferente— explicase la fluidez del servicio.

De hecho, en fechas posteriores siguieron presentándose quejas por el retraso en la distribución de periódicos. En julio de 1937 la DNPP informaba al CGG de que soldados de varios frentes afirmaban no recibir ejemplares de *La Ametralladora*, ante lo cual el CGG ordenó a los mandos divisionarios asegurarse de que los diarios llegasen a sus hombres⁶⁸. Estos problemas motivaron la introducción, en octubre de 1938, de una serie de formularios de control a cumplimentar periódicamente por las secciones segundas de los estados mayores de las divisiones. Además, se animó a las unidades a proponer sugerencias para «[...] lograr que el periódico sea leído en fecha lo más próxima a su publicación». Así, se ordenaba que las unidades adaptasen su estructura de distribución en función de si estaban en un frente estabilizado o activo y de cuánto terreno tenían bajo su control, con el fin de atender la «[...] diaria obligación [de] hacerla llegar hasta las diferentes posiciones e incluso avanzadillas, [...] para que ninguna de ellas, por reducida o alejada que esté, deje de recibir diariamente la Prensa que se le envíe»⁶⁹.

Todas estas medidas evidencian el papel primordial que tenía la prensa como instrumento de propaganda con una evidente función ideológica. Esto redundaba en la idea del encuadramiento en el Ejército como un mecanismo de socialización ideológica por diversos canales, haciendo así imposible disociar las metas políticas y militares de la sublevación. Mantener informados a los combatientes permitía contrarrestar la propaganda republicana —mitigando así la disensión y las desertiones— y, al mismo tiempo, presentarles la oferta que el régimen había diseñado para ellos. Por su parte, los avances militares, arrolladores a partir de marzo de 1938, eran aprovechados para vender la idea de la victoria y atraer a los combatientes hacia el nuevo Estado, no tanto por

⁶⁶ Akela (1977): 131, y Martín Vigil (1977): 128. En la línea de Martín Vigil véase Centro Documental de la Memoria Histórica, Carpeta F814, «Declaración del evadido del campo rebelde (Juan Padrón Hernández)», folio 40.

⁶⁷ En este sentido, la existencia, a la altura de abril de 1938, de unos cien periódicos editados al mismo tiempo en la zona rebelde contribuía a diversificar los esfuerzos. Véase AGA, C. 21/00041, 59, documento 12, abril de 1938.

⁶⁸ AGMAV, C. 1220, 36, julio de 1937.

⁶⁹ AGMAV, C. 1622, 2, octubre de 1938.

convencimiento, sino por la constatación de que el conflicto estaba ya casi decidido y que la disidencia solo podía traer represión, exilio, cárcel o muerte. Por ello, se trabajó para que el contenido de los diarios fuese leído por todos los soldados, por ejemplo mediante «[...] lecturas de prensa en colectividad» para «[...] aquellos individuos que no sepan leer». El esfuerzo invertido fue considerable, especialmente si tenemos en cuenta que un modelo de distribución tipo asignaba 8100 periódicos para una división de unos 10 500 efectivos⁷⁰.

La puesta en marcha de esta tarea propagandística necesitaba de un estricto control de los contenidos publicados, lo que motivó la erección de una importante estructura de censura de prensa⁷¹. Inicialmente, la voluntad de controlar la información se orientó más a evitar que se filtrasen datos sensibles de índole militar⁷², pero la progresiva construcción de estructuras estatales con una marcada orientación política y la convergencia hacia una guerra total requerían una mayor fiscalización de la información, algo que se fue implementando progresivamente. En agosto de 1937, el CGG envió una circular a los directores de periódicos y emisoras de radio, jefes de la censura y subdelegados de la DNPP en la que les instruía acerca de qué tipo de informaciones había que transmitir, cómo presentarlas, y cómo debían funcionar los servicios de información en la zona rebelde, siempre sobre el trasfondo de la función que la prensa cumplía en el esfuerzo bélico. Según se indicaba, la directiva había sido cuidadosamente confeccionada tras tres meses de estudio de la prensa y de cómo esta abordaba los acontecimientos en materia de política exterior e interior, lo que subrayaba la voluntad de maximizar su carácter propagandístico. La circular exigía que las noticias de política nacional se ajustasen al espíritu de los veintiséis puntos del programa de Falange, reduciendo por tanto en su función ideológica y no simplemente informativa. Además, debían cultivar la imagen de Franco como líder carismático, eliminando de sus páginas toda referencia a cualquier elemento o persona que cuestionase el poder único del Caudillo.

Lo que esta circular planteaba no eran unas simples directrices destinadas a definir los ámbitos de la censura informativa, sino que desarrollaba las líneas maestras de la propaganda rebelde a través de la prensa. Los diarios debían subordinarse completamente al esfuerzo de guerra, ejerciendo como instrumento de codificación y socialización del discurso ideológico de la

⁷⁰ *Id.* No obstante, algunos combatientes rechazaban el contenido publicado por la prensa, calificándolo de «desinformación». Véase Leira-Castíñeira (2018): 300.

⁷¹ Sobre la censura de prensa véase Núñez de Prado y Clavell (1992): 252-258.

⁷² AGMAV, C. 2319, L. 38, 50, febrero de 1937.

nueva España, vehiculado mayoritariamente a través de la promoción de leyes y medidas concretas⁷³. La sumisión, favorecida por la promulgación de la Ley de Prensa de abril de 1938, debía ser absoluta: «La responsabilidad del futuro no es ni de la prensa, ni de los que en ella puedan escribir, sino que es íntegra del Caudillo que rije [sic] los destinos de España, y por consiguiente, suya totalmente es la autoridad». No obstante, los periódicos también debían esforzarse por ofrecer noticias atractivas, acordes a las normas dadas por el CGG, pero sin reproducirlas textualmente, ya que eso generaría un producto aburrido que alejaría a los lectores, como apuntaba el cronista de guerra Manuel Sánchez del Arco al calificar la prensa censurada de «[...] opaca y pobre», lo que hacía que soldados y público arrojasen «[...] los periódicos con desdén, y nuestros buenos propósitos fracasan»⁷⁴. Por ello, la circular señalaba que «[...] lo más importante es salvar la monotonía», adoptando como referencia diarios internacionales modernos como *Daily Express* o *Paris Soir*. Igualmente, el estilo debía ser directo y efectista, buscando artículos cortos, «[...] más difíciles de escribir, pero más fáciles de leer». Emplear lenguajes cercanos y en cierto modo coloquiales, alejados de la abstrusa retórica oficial, conectaba mucho mejor con un público al que había que simplificarle los contenidos mediante piezas breves e interesantes que, además, aludiesen a los elementos centrales del discurso que se quería socializar. Precisamente, esta precisión en las medidas que adoptar evidenciaba los considerables esfuerzos que pusieron los dirigentes sublevados en convertir la prensa en uno de los vehículos predilectos a través de los cuales construir la nueva España, no solo en sus páginas sino, esencialmente, en la mente y la vida cotidiana de sus lectores⁷⁵.

V. CONCLUSIÓN

Los excombatientes fueron uno de los cimientos esenciales sobre los que se erigió el régimen franquista. Tras la guerra, la Delegación Nacional de Excombatientes (DNE) canalizó, mediante su condición de representante de los veteranos de guerra, todo el potencial legitimador y simbólico

⁷³ Por ejemplo, un acuerdo del Comité Sindical del Papel y Cartón recomendaba, debido a la escasez de papel, denegar las autorizaciones a nuevas publicaciones si estas no contribuían al «[...] encauzamiento de la opinión pública». Véase AGA, C. 21/00041, 59, documento 12, abril de 1938.

⁷⁴ AGMAV, C. 2539, L. 323, 22, diciembre de 1938

⁷⁵ La circular en AGMAV, C. 2538, L. 322, 28, agosto de 1937.

de este colectivo, poniéndolo al servicio de la dictadura. Sin embargo, el encuadramiento de los veteranos a través de la DNE solo nos habla de una parte minoritaria del conjunto de los excombatientes, la más comprometida ideológicamente. La otra, mayoritaria, se correspondía mucho mejor con la propia imagen de la movilización rebelde⁷⁶. Es decir, la de un contingente heterogéneo en lo sociopolítico y que mostró diversas actitudes ante su conscripción, que aun no siendo de oposición no significaban en absoluto la adhesión a los principios de la sublevación⁷⁷. Y es sobre esta parte mayoritaria sobre la que se ha de situar el foco. De este modo, la imposibilidad de penetrar por la vía de lo ideológico en una parte importante de la masa combatiente, sumada a la necesidad de construir un espacio como mínimo aquiescente para sostener la dictadura, condujeron al ofrecimiento de contrapartidas tangibles que aborasen los problemas reales de los soldados —familia, trabajo, asistencia médica—⁷⁸. Esto no generó un apoyo activo entre buena parte de los veteranos de guerra, pero sí al menos una tolerancia instrumental hacia el franquismo que permitía la supervivencia de ambos.

En cualquier caso, la oferta planteada por el nuevo Estado a sus combatientes apunta hacia otra cuestión crucial: la doble tarea del Ejército rebelde, cuyo objetivo no era únicamente ganar la guerra, sino también ganar las mentes de los soldados mediante la propaganda⁷⁹. Sin victoria militar no se podía construir el nuevo Estado, pero tampoco era posible poner en marcha un proyecto como el diseñado por los rebeldes sin incorporar a una gran mayoría de españoles. Esto evidencia el papel adoctrinador jugado por el Ejército desde el momento en que constató las posibilidades que le ofrecía —y las exigencias que comportaba— el marco propiciatorio generado por el fallido golpe de Estado y la progresiva articulación de una guerra total, no solo en términos de depuración interna, sino también de creación de un proyecto erigido sobre amplios apoyos sociales⁸⁰. Es decir, que el Ejército se puso ente-

⁷⁶ Alcalde (2014): 349-351.

⁷⁷ Leira-Castiñeira y Domínguez-Almansa (2018).

⁷⁸ Hernández Burgos (2016b): 131.

⁷⁹ Esto se evidencia en la importancia que se le concedía a la socialización ideológica en el propio adiestramiento de los soldados, a pesar de durar como máximo unos insuficientes treinta días. Véase AGMAV, 1550, 25, mayo de 1938. No en vano, la propaganda, aun controlada por los militares en última instancia, debía siempre responder a las directrices dadas por el Servicio Nacional de Propaganda «en cuanto afecta a su carácter político-social». Véase AGMAV, C. 1568, 13, septiembre de 1938.

⁸⁰ Esa idea de la guerra como escenario propiciatorio en Rodrigo (2009): 18-19.

ramente al servicio del incipiente régimen franquista, también en la construcción de los cimientos que lo sustentaron⁸¹.

La combinación de los dos elementos señalados, esto es, el papel adoctrinador del Ejército y los límites que la heterogeneidad sociopolítica del contingente movilizad al calor de la conscripción impuso sobre el proceso de socialización ideológica, sugieren la necesidad de repensar el modo en que concebimos e interpretamos historiográficamente esa ideologización, tanto referida a los combatientes como al conjunto de la sociedad española. La necesidad del nuevo Estado de negociar la incorporación de los combatientes a su proyecto se vio replicada en las relaciones que el régimen estableció con los españoles corrientes durante la posguerra, tal y como ha señalado la historiografía dedicada a los apoyos sociales al franquismo⁸². En este sentido, fue la oferta material, y no la ideológica, la que ejerció como vector de incorporación principal al proyecto franquista, lo cual no implica que no existiese vínculo alguno con la dictadura en términos ideológicos, de cierta lealtad si se quiere. La satisfacción de necesidades concretas que entroncaban directamente con las realidades cotidianas de los españoles permitió construir esa relación, a través de un intercambio consciente de contrapartidas. Por ende, el proceso de encuadramiento y socialización ideológica de los combatientes, y al mismo tiempo del conjunto de la sociedad, ha de entenderse de un modo más amplio, menos vinculado a una participación activa en las iniciativas del régimen y más como la adaptación del discurso franquista a las realidades concretas de los individuos, siempre sobre la base de los potenciales beneficios que comportase una actitud por lo menos aquiescente.

Además, la comprensión del proceso constructivo del franquismo en estos términos permite matizar la narrativa historiográfica del fracaso de las políticas del régimen, al menos en lo que respecta a la utilización de sus límites como un termómetro para medir los apoyos de los que disfrutó la dictadura. La sugerida ampliación de la perspectiva, mediante la incorporación de variables como la cotidianidad, la contingencia o el cálculo de beneficios, construye una interpretación mucho más flexible de dichos apoyos, que huye de marcos dicotómicos y maximalismos y apuesta por entender la dictadura, y sobre todo a los individuos de a pie, en sus propios términos y contexto⁸³. Porque, no olvidemos, el franquismo fue el único fascismo que salió vencedor

⁸¹ Incluso empleando la propia institución como recompensa, como sugiere la prevalencia de familiares directos de heridos o mutilados de guerra en la admisión a cursos de oficial y suboficial. Véase AGMAV, C. 1551, 21, diciembre de 1938, pp. 1 y 3.

⁸² Por ejemplo, Cabana (2011).

⁸³ Rodríguez Barreira (2012).

de su propia guerra. Esto convierte la habitual comparación directa con los fascismos alemán e italiano, derivada del modo en que se aplica el concepto de fascismo para el caso español⁸⁴, en un ejercicio en cierto modo ventajista, dado que España ya no tenía ante sí un permanente horizonte bélico, como sí tuvieron hasta el final Alemania e Italia⁸⁵. La victoria bélica redefinió por completo las necesidades y expectativas de movilización de un régimen que, a pesar de no alcanzar sus objetivos de encuadramiento social, no vio tambalear sus cimientos por ello⁸⁶. No en vano, ya se había encargado de presentar una oferta lo suficientemente seductora como para asegurarse el apoyo, o por lo menos la aquiescencia, de una parte importante de la población.

Bibliografía

- Akela [Aznares García, J.] (1977). *Diario de operaciones de un teniente médico*. Madrid: Biblioteca CIM.
- Alcalde, Á. (2013). Los excombatientes en el mundo rural de la posguerra. Del mito del campesino soldado a la realidad social de la España franquista. En Ó. Rodríguez Barreira (coord.). *El franquismo desde los márgenes: campesinos, mujeres, delatores, menores...* (pp. 113-129). Almería: Universidad de Almería.
- (2014). *Los excombatientes franquistas. La cultura de guerra del fascismo español y la Delegación Nacional de Excombatientes (1936-1965)*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- (2017). *War Veterans and Fascism in Interwar Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108182423>.
- Alegre Lorenz, D. (2018a). *La batalla de Teruel. Guerra total en España*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- (2018b). The New Fascist Man in 1930s Spain. En J. Dagnino, M. Feldman, y P. Stocker (eds.). *The «New Man» in Radical Right Ideology and Practice, 1919-45* (pp. 215-229). London: Bloomsbury.

⁸⁴ Alonso Ibarra (2017).

⁸⁵ La sugerencia de Vincent (2006) de que la imposición de una masculinidad paternalista (carlista) durante la posguerra comportaba la derrota del ideal masculino fascista adolece de este mismo problema, al entender el énfasis en lo familiar y el hogar como un factor de desmovilización, y por ende contrario a lo que teóricamente representaría el fascismo, sin considerar el contexto construido en España después de abril de 1939: el de un fascismo que había sido capaz de trascender su propio horizonte bélico. Una crítica a esta idea de Vincent en Alegre Lorenz (2018b): 224. La configuración del discurso bélico y revolucionario por parte de Falange en posguerra en Gallego (2014): 729-733.

⁸⁶ Esa insatisfacción de expectativas en Lanero (2010) o Rodríguez Barreira (2014).

- Alonso Ibarra, M. (2017). Los límites del fascismo en España. Un recorrido crítico por conceptos, interpretaciones y debates de la historiografía reciente sobre el franquismo. *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 35, 135-170.
- Bannister, C. (2015). *Crusaders and Commisars: A Comparative Study of the Motivation of Volunteers in the Popular and National Armies in the Spanish Civil War, 1936-1939* [tesis doctoral inédita]. European University Institute.
- Caballero, P. J. (1976). *Diario de campaña (de un capellán legionario)*. Madrid, Doncel.
- Cabana, A. (2011). De imposible consenso. Actitudes de consentimiento hacia el franquismo en el mundo rural (1940-1960). *Historia Social*, 71, 89-106.
- Cazorla Sánchez, A. (2014). *Cartas a Franco de los españoles de a pie (1936-1945)*. Barcelona: RBA.
- Cenarro, Á. (2005). *La sonrisa de Falange. Auxilio social en la guerra civil y en la posguerra*. Barcelona: Crítica.
- Cobo, F., Del Arco, M. Á., y Ortega, T. M. (2011). The Stability and Consolidation of the Francoist Regime. The case of Eastern Andalusia, 1936-1950. *Contemporary European History*, 20 (1), 37-59. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0960777310000366>.
- Corral, P. (2006). *Desertores. La Guerra Civil que nadie quiere contar*. Barcelona: Debate.
- Del Arco, M. Á. (2007a). *Hambre de siglos. Mundo rural y apoyos sociales del primer franquismo en Andalucía Oriental (1936-1951)*. Granada: Comares.
- (2007b). «Hombres nuevos». El personal político del primer franquismo en el mundo rural del sureste español (1936-1951). *Ayer*, 65, 237-267.
- Ferris, K. (2012). *Everyday Life in Fascist Venice, 1929-1940*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137265081>.
- Gallego, F. (2014). *El Evangelio fascista. La formación de la cultura política del franquismo (1930-1950)*. Barcelona: Crítica.
- Gellately, R. (2001). *Backing Hitler. Consent and Coercion in Nazi Germany*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198205609.001.0001>.
- González Calleja, E. (2012). La prensa carlista y falangista durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1937). *El Argonauta Español*, 9. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/argonauta.819>.
- , y Limón Nevado, F. (1988). *La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e imperio en la Prensa franquista durante la Guerra Civil española*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Hernández Burgos, C. (2011). *Granada azul. La construcción de la «Cultura de la Victoria» en el primer franquismo*. Granada: Comares.
- (2016a). Bringing back Culture: Combatant and Civilian Attitudes during the Spanish Civil War, 1936-1939. *History. The Journal of the Historical Association*, 101 (346), 448-463. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-229X.12238>.
- (2016b). De la cultura de guerra a la cultura de la victoria: los vencedores y la construcción de la dictadura franquista (1936-1951). *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 15, 123-148. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/PASADO2016.15.05>.

- Jensen, G. (2014). *Cultura militar española. Modernistas, tradicionalistas y liberales*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Kühne, T. (2017). *The Rise and Fall of Comradeship. Hitler's Soldiers, Male Bonding and Mass Violence in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781107110106>.
- Laín Entralgo, P. (2011) [1936-1938]. Sermón de la Tarea Nueva. Mensaje a los intelectuales católicos. En Jerarquía. *La revista negra de la Falange (1936-1938)* (pp. 75-90). Madrid: Ediciones Barbarroja.
- Lanero, D. (2010). ¿La salud es lo que importa? La O. S. 18 de Julio y la asistencia médica en Galicia (1940-1956). *Historia Social*, 68, 47-67.
- Langa Nuño, C. (2001). *Educación y propaganda en la Sevilla de la Guerra Civil. Una aproximación a través de la prensa*. Sevilla: Ayuntamiento de Sevilla.
- Leira-Castiñeira, F. J. (2018). *La socialización de los soldados del ejército sublevado (1936-1945). Su papel en la consolidación del Régimen franquista* [tesis doctoral inédita]. Universidade de Santiago de Compostela.
- , y Domínguez-Almansa, A. (2018). Reclutados para ganar. Movilización y respuesta de «los soldados de Franco». *Ayer*, 111, 79-107.
- Llordés, J. (1968). *Al dejar el fusil. Memorias de un soldado raso en la guerra de España*. Barcelona: Ariel.
- Matthews, J. (2012). *Reluctant Warriors. Republican Popular Army and Nationalist Army Conscripts in the Spanish Civil War, 1936-1939*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199655748.001.0001>.
- (2014). Comisarios y capellanes en la Guerra Civil española, 1936-1939. Una mirada comparativa. *Ayer*, 94, 175-199.
- Martín Vigil, J. L. (1977). *Las flechas de mi haz. Un hombre, una memoria*: Oviedo, Richard Grandio.
- Molinero, C. (2006). *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*. Barcelona: Cátedra.
- Morente, F. (2001). La muerte de una ilusión. El magisterio español en la Guerra Civil y el primer franquismo. *Historia y Comunicación Social*, 6, 187-201.
- Núñez de Prado y Clavell, S. (1989). Los partes de guerra franquistas como arma de propaganda en la guerra civil española. *Revista de Ciencias de la Información*, 6, 211-222.
- (1992). *Servicios de información y propaganda en la guerra civil española. 1936-1939* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- Paz Fernández, M. A. (1973). *Diario de la Campaña (1936-1939)*. Pontevedra: Taller Tip. E. Paredes.
- Pizarroso Quintero, A. (2005). La guerra civil española, un hito en la historia de la propaganda. *El Argonauta Español*, 2. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/argonauta.1195>.
- , y Sapag, P. (2012). Propaganda y diplomacia. Proyección exterior de la España franquista (1936-1945). En A. C. Moreno Cantano (coord.). *Propagandistas y diplomáticos al servicio de Franco (1936-1945)* (pp. 21-54). Gijón: Ediciones Trea.
- Rodrigo, J. (2005). *Cautivos: Campos de concentración en la España franquista, 1936-1947*. Madrid: Crítica.

- (2009). Presentación. Retaguardia: un espacio de transformación. *Ayer*, 76, 13-36.
- (2013). *Cruzada, paz, memoria. La Guerra Civil en sus relatos*. Granada: Comares.
- Rodríguez Barreira, Ó. (2012). Lazarillos del Caudillo. El hurto como arma de los débiles frente a la autarquía. *Historia Social*, 72, 65-87.
- (2013). Cambalaches. Hambre, moralidad popular y mercados negros de guerra y posguerra. *Historia Social*, 77, 149-174.
- (2014). The Many Heads of the Hydra: Local Parafascism in Spain and Europe, 1936-50. *Journal of Contemporary History*, 49 (4), 702-726. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022009414538476>.
- Sanz, J. (2004). FET-JONS en Cantabria y el papel del partido único en la dictadura franquista. *Ayer*, 54, 281-303.
- Seidman, M. y Ferrandis Garrajo, M. L. (1997). Frentes en calma de la guerra civil, *Historia Social*, 27, 37-59.
- Villalba Diéguez, F. (1956). *Diario de guerra (1938-1939)*. Madrid: Afrodísio Aguado.
- Vincent, M. (2006). La reafirmación de la masculinidad en la cruzada franquista. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 28 (2006), 135-151
- Wright, S. (2016). Los mutilados de Franco: el Benemérito Cuerpo y la política social en la España franquista. *Revista Universitaria de Historia Militar*, 5 (9), 75-92. Disponible en <http://ruhm.es/index.php/RUHM/article/view/156>.
- Yoshiaki, Y. (2015). *Grassroots Fascism. The War Experience of the Japanese People*, ed. original en japonés de 1987. New York: Columbia University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7312/yosh16584>.

LLUVIA DE SIGLAS EN EL CAMPO: EL SINDICALISMO AGRARIO EN LA PROVINCIA DE VALLADOLID DURANTE LA TRANSICIÓN (1975-1980)

Rain of acronyms in the countryside: Agricultural unionism in the province of Valladolid during the Transition (1975-1980)

JESÚS ÁNGEL REDONDO CARDENOSO

Universidad de Valladolid

jesus.redondo.cardenoso@uva.es

Cómo citar/Citation

Redondo Cardenoso, J. Á. (2020).
Lluvia de siglas en el campo: el sindicalismo agrario en la provincia de Valladolid durante la Transición (1975-1980).
Historia y Política, 44, 337-368.
doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.12>

(Recepción: 27/11/2019; evaluación: 12/02/2020; aceptación: 12/04/2020; publicación: 27/11/2020)

Resumen

El presente artículo analiza la proliferación de organizaciones profesionales agrarias en Valladolid durante la Transición. Para ello utiliza prensa provincial (*El Norte de Castilla*) y nacional (*El País*), documentación del Gobierno Civil y algunos testimonios orales de protagonistas de la época. En primer lugar, se realiza un repaso al panorama general del sindicalismo agrario en el país durante el período. Después, el texto se centra en el análisis de los antecedentes, creación y primera evolución de los sindicatos agrarios surgidos en la provincia de Valladolid tras la dictadura franquista, tanto conservadores como progresistas, así como el proceso de integración de estos en la nueva estructura sindical agraria imperante entre 1977 y 1980. El artículo no solo pretende mostrar que la cuenca del Duero vivió una intensa movilización

sindical agraria durante la Transición, sino también que esa sindicalización agraria fue responsabilidad tanto de sectores progresistas, como de sectores conservadores.

Palabras clave

Sindicalismo; agricultura; Transición; Valladolid.

Abstract

This article analyses the proliferation of professional agricultural organizations in Valladolid during the Transition. For this, it uses provincial and national press (*El Norte de Castilla*, *El País*), documentation of the Civil Government, and some oral testimonies. First, it carries out a brief bibliographic review of the general context of the agricultural unionism in Spain during the studied period. Then, the text analyses the background, creation, and first evolution of the agricultural unions created in the province of Valladolid after the Francoist dictatorship, and the integration of these farmers' associations in the new agricultural trade union structure that existed between 1977 and 1980. The objectives of the article are to show that the farmers from the Duero basin led an intense union mobilisation during the Transition and that that unionisation was driven not only by progressive but also by conservative ideological groups.

Keywords

Trade unionism; agriculture; Transition; Valladolid.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA EVOLUCIÓN DEL PANORAMA SINDICAL DEL CAMPO ESPAÑOL DURANTE LOS AÑOS SETENTA. III. LOS SINDICATOS AGRARIOS CONSERVADORES EN LA PROVINCIA DE VALLADOLID: DEL VERTICALISMO AL SINDICALISMO LIBRE. IV. LOS SINDICATOS AGRARIOS «DE CLASE» EN LA PROVINCIA DE VALLADOLID: DE LA CLANDESTINIDAD A LA LEGALIDAD. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El 18 de marzo de 1980 tuvo lugar en Valladolid una manifestación de agricultores y ganaderos. Según la prensa, hasta 15 000 manifestantes recorrieron las calles céntricas de la capital pinciana tras una pancarta firmada por siete siglas que pedía «Justicia para el campo» (imagen 1)¹. Esas siglas eran AEPA, APAG, AGGR, FTT, S.R., UCV y UGV, y correspondían a diferentes asociaciones profesionales agrarias que, por aquel entonces, existían en la provincia, respectivamente: Asociación Empresarial Provincial Agraria, Asociación Provincial de Agricultores y Ganaderos, Asociación General de Ganaderos del Reino, Federación de Trabajadores de la Tierra, Sindicato Remolachero, Unión Campesina de Valladolid y Unión de Ganaderos de Valladolid.

Este ilustrativo ejemplo cuestiona la tradicional imagen que ha tenido la opinión pública española sobre el campo, que comúnmente ha sido considerado un sector inmovilista, preso del individualismo, cuando no de la apatía política, de los agricultores².

Sin embargo, como ya advirtieron diversos estudios sociológicos en las últimas décadas del pasado siglo, el agricultor español no fue un sujeto individualista, sino todo lo contrario, ya que participó en multitud de asociaciones de diverso tipo y condición: cámaras agrarias, juntas agropecuarias, cooperativas, comunidades de regantes, consejos reguladores de denominaciones de origen,

¹ «Alrededor de quince mil agricultores y ganaderos se manifestaron contra la política agraria del Gobierno», *El Norte de Castilla*, 19-3-1980.

² Por ejemplo, Jaime Lamo de Espinosa, ministro de Agricultura entre 1978 y 1981, quien ha dicho: «Los agricultores españoles son muy individualistas» (*El Norte de Castilla*, 23-9-2010).

IMAGEN I



Fuente: El Norte de Castilla, 19-3-1980.

etc.³ De entre todas ellas, sin duda, las que han tenido mayor trascendencia política y social durante los últimos cuarenta años han sido los sindicatos agrarios u organizaciones profesionales agrarias (OPA), las cuales se han erigido en los representantes de los agricultores y ganaderos ante las distintas Administraciones⁴.

A pesar de esto, y a diferencia de los sociólogos, los historiadores sociales españoles marginaron durante demasiado tiempo al mundo rural, negando su protagonismo en el proceso de democratización y modernización socioeconómica de nuestro país⁵, hasta tal punto que todavía a las puertas del siglo XXI el campo seguía siendo, en palabras de S. Cruz Artacho (2001), el «hermano pobre» de la historia social española.

Afortunadamente, en los últimos quince años han proliferado numerosos estudios históricos que progresivamente han ido desmontando esa peyorativa imagen y han mostrado que la sociedad rural española también tuvo un papel activo en los distintos procesos políticos y sociales que ha vivido el país durante la contemporaneidad⁶, incluyendo el proceso democratizador que se produjo durante la Transición⁷. Un buen ejemplo de lo que acabamos de decir son los centenares de sindicatos agrarios que se crearon tras la muerte del

³ Moyano Estrada (1997): 774-775 y (2008): 17, y Gómez Benito (2001): 47-48.

⁴ Moyano Estrada (1984) y Fuente Blanco (1990).

⁵ González de Molina (2008): 98-99.

⁶ Por ejemplo, durante la Restauración: véase Herrera y Markoff (2013).

⁷ Un estado de la cuestión en Lanero y Míguez (2013). La última aportación a la larga nómina de trabajos sobre el tema: Quirosa-Cheyrouze y Martos (2019).

dictador al margen del verticalismo⁸. Es decir, si la vida política y social del país durante aquellos años se caracterizó por la «sopa de letras»⁹, no fue menos intensa la actividad asociativa que se produjo en el campo español, el cual vivió, *parafraseando* a una caricatura aparecida en un suplemento agrícola de *El Norte de Castilla*, su propia *lluvia de siglas* (imagen 2).

IMAGEN 2



Fuente: El Norte del Campo, 26-2-1988

Con todo, y a pesar de los innegables avances, los estudios históricos sobre la Transición en la España rural en general, y el sindicalismo agrario en particular, todavía adolecen de algunas carencias¹⁰. Desde el punto de vista temático,

⁸ Moyano Estrada (1984): 170, y Herrera González de Molina (2007): 165.

⁹ Quirosa-Cheyrouze (2016).

¹⁰ Lanero y Míguez (2013): 21-26.

por ejemplo, la mayoría de las investigaciones sobre sindicalismo agrario se han centrado en el estudio de asociaciones vinculadas a partidos de izquierda¹¹ y, salvo algunas excepciones sobre el movimiento Jóvenes Agricultores¹², han marginado el análisis de organizaciones agrarias de tendencia conservadora. Desde el punto de vista geográfico, por su parte, todavía faltan investigaciones que aclaren qué aconteció en importantes regiones rurales de España, como Castilla y León¹³, a pesar de que esta región fue, junto a Cataluña y Andalucía, uno de los principales focos del sindicalismo agrario durante la Transición¹⁴.

Teniendo en cuenta lo dicho, para seguir profundizando nuestro conocimiento sobre el papel que tuvo la sociedad rural española durante la Transición y cubrir parte de las carencias mencionadas, en este artículo realizaremos un estudio sobre la gestación, creación y primer desarrollo de los sindicatos agrarios, tanto conservadores como progresistas, que surgieron en la provincia de Valladolid durante la segunda mitad de los años setenta.

Por entonces, la agricultura vallisoletana se caracterizaba por el predominio de medianas (20-50 ha) y grandes (50-200 ha) explotaciones, la inmensa mayoría de ellas trabajadas directa y casi exclusivamente por mano de obra familiar. La producción agraria seguía dominada por cultivos herbáceos, especialmente cebada para forraje, que cada vez ocupaba más hectáreas en perjuicio del trigo. Las tierras de cereal se complementaban con algunas hectáreas dedicadas a cultivos de regadío, principalmente remolacha (pero también patata y alfalfa) y, en menor medida, viñedo, que por aquel entonces era un cultivo en retroceso. Lejos de ser un sector estancado, la agricultura vallisoletana de aquellos años estaba viviendo profundos cambios como consecuencia de la mecanización, la introducción de fertilizantes químicos y la implementación de regadíos y concentraciones parcelarias. La ganadería, por su parte, tenía un papel secundario, y dentro de ella destacaba el sector avícola, notablemente industrializado; el ovino, dominado por pequeños y medianos ganaderos, y ya mucho más marginal, el bovino de leche, que comúnmente servía de complemento en las explotaciones agrarias más pequeñas¹⁵.

Para realizar esta investigación hemos utilizado prensa provincial (*El Norte de Castilla*) y nacional (*El País*), documentación del fondo de Gobierno Civil del

¹¹ Cabana Iglesia (2019): 153. Ejemplos de ello son: Sabio Alcutén (2001) y (2006); Herrera González de Molina (2007); Díaz Geadá (2011); Díaz y Taboada (2014), y Fuentes y Cobo (2016).

¹² Díaz Geadá (2011): 111-115 y Ferrer Gálvez (2019).

¹³ Lanero y Míguez (2013): 21.

¹⁴ Fuente Blanco (1990): 28.

¹⁵ Gutiérrez Hurtado (1987).

Archivo Histórico Provincial de Valladolid, y también, algunos testimonios orales recabados en primera persona¹⁶ o recogidos por terceros¹⁷. No obstante, antes de centrarnos en el caso vallisoletano, creemos necesario realizar un somero repaso del panorama sindical agrario español durante la Transición que permita una mejor contextualización y comprensión de nuestro caso de estudio.

II. LA EVOLUCIÓN DEL PANORAMA SINDICAL DEL CAMPO ESPAÑOL DURANTE LOS AÑOS SETENTA

La dictadura franquista creó una estructura sindical vertical en el campo a la que obligatoriamente debían pertenecer todos los agricultores del país. De este modo, los organismos de representación agraria se estructuraron en tres niveles territoriales (local, provincial y nacional) integrados, respectivamente, por las hermandades locales de labradores y ganaderos, las cámaras oficiales sindicales agrarias (COSA) y la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos. La estructura del sindicalismo vertical agrario franquista se completó con los sindicatos nacionales de rama, que agrupaban todos los grupos laborales (empresarios, trabajadores, técnicos) de todos los sectores económicos (agrícola, industrial, comercial) que participaban en el proceso de producción de determinados productos agrícolas. De todos destacaron, por su poder e importancia, los sindicatos del Olivo y del Azúcar. Todos estos organismos tenían básicamente dos objetivos: uno económico, poner en práctica las políticas agrarias del Gobierno; y otro social, ser un instrumento del régimen franquista para controlar socialmente el campo¹⁸.

Con todo, en las últimas décadas del franquismo algunos grupos de agricultores comenzaron a cuestionar esta estructura corporativista por su incapacidad para defender los intereses de los profesionales del sector. Primero, ante los efectos de la crisis de la agricultura tradicional en los sesenta¹⁹. Después,

¹⁶ En concreto, hemos realizado entrevistas a: Juan Colino, diputado del PSOE por Valladolid entre 1977 y 1987 y portavoz de la comisión de agricultura del grupo socialista durante el período estudiado; Honorino Fernández, miembro fundador de Comisiones Campesinas de Valladolid y, posteriormente, primer coordinador de la Unión Campesina de Valladolid, y Félix Sacristán, también miembro de Comisiones Campesinas y, posteriormente, miembro fundador de Jóvenes Agricultores en Valladolid (hoy integrada en ASAJA).

¹⁷ González (1984) y Falces Yoldi (2006).

¹⁸ Ortiz Heras (1992) y Gil García (2005).

¹⁹ Moyano Estrada (1984): 141-142.

ante las consecuencias de la política antiinflacionista de los Gobiernos de los setenta que, para contener la inflación en la *cesta de la compra*, limitaron la subida de los precios agrarios –mientras que, por el contrario, los precios de los insumos agrarios (combustible, fertilizante, maquinaria...) crecían según la tónica general–. La principal consecuencia de esta política fue la *crisis de rentas* del sector agropecuario, es decir, el descenso proporcional de las rentas de los agricultores y ganaderos respecto a las de los trabajadores del resto de sectores productivos²⁰.

En este contexto, y del mismo modo que estaba ocurriendo en otros países de Europa como Francia y Portugal²¹, grupos de agricultores españoles protagonizaron múltiples protestas («guerras agrarias») que fueron organizadas al margen de los organismos verticales de representación agraria²². Estos grupos se habían conformado al amparo de activistas comunistas o sectores progresistas de la Iglesia católica y, posteriormente, terminaron creando las primeras uniones de Agricultores y Ganaderos (UAG), como fueron la Unió de Pagesos de Catalunya (creada en 1974)²³, la Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón (creada en febrero de 1976 tras una «guerra del maíz»)²⁴ o, en la cuenca del Duero, la Unión de Campesinos Zamoranos (UCZ), fundada en octubre de 1976 durante otra «guerra agraria» por la remolacha²⁵. Estos grupos de agricultores buscaron organizarse a nivel nacional mediante la celebración de diversos encuentros de organizaciones campesinas, el primero de ellos celebrado el 1 de noviembre de 1975 en la localidad vallisoletana de Tudela de Duero, y los cuales culminaron con la creación, en diciembre de 1976, de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), entidad que agrupó a la mayor parte de las UAG existentes por aquel entonces²⁶.

Pero no fue hasta después de la muerte de Franco cuando, del mismo modo que sucedió con la movilización social en el conjunto del país²⁷, estalló la contestación de los agricultores, que no solo se tradujo en la multiplicación

²⁰ Arnalte y Ceña (1993) y Abad y Naredo (1997). Un análisis de la «crisis de rentas» agropecuaria en la provincia de Valladolid, en Gutiérrez Hurtado (1987): 230-242.

²¹ Moyano Estrada (1988) y González Fernández (2019).

²² Alonso *et al.* (1976): 33.

²³ Ferrer González (2018).

²⁴ Sabio Alcutén (2001): 28-39.

²⁵ «Presentación pública de «Unión de Campesinos Zamoranos»», *El Norte de Castilla*, 16-11-1976.

²⁶ Moyano Estrada (1984): 197-203, y Sabio Alcutén (2006): 79-80.

²⁷ Martín García (2010).

de las protestas agrarias, entre las cuales destacó la «guerra de los tractores» de febrero-marzo de 1977²⁸, sino también, como ya hemos apuntado, en la eclosión del asociacionismo agrario al margen del sindicalismo vertical.

En efecto, durante los primeros meses de la Transición se crearon más de trescientas asociaciones agrarias en toda España, muchas de las cuales se legalizaron tras la aprobación de la ley de Libertad Sindical de abril de 1977²⁹, surgiendo, ya de forma definitiva, las nuevas OPA. A partir de entonces, y durante la segunda mitad de 1977 y buena parte de 1978, se produjo un complejo proceso de federaciones, confederaciones, fusiones y absorciones que hizo que los varios centenares de OPA legalizadas al amparo del citado decreto se agruparan en cinco grandes centrales sindicales agrarias de ámbito nacional articuladas en torno a tres tendencias organizativas.

En primer lugar, surgió un sindicalismo agrario *de clase* compuesto esencialmente por pequeños y medianos agricultores que se agruparon en torno a dos organizaciones: la COAG, que como acabamos de ver surgió en diciembre de 1976 agrupando a la mayor parte de las UAG del país; y la Federación de Trabajadores de la Tierra de la Unión General de Trabajadores (FTT-UGT), que nació a raíz de los trabajos del sindicato socialista para refundar y reconstituir la vieja Federación Nacional de Trabajadores de la Tierra (FNTT) creada en los años treinta.

En segundo lugar, existió un sindicalismo agrario conservador de carácter empresarial que conformó la Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos (CNAG). Su origen está en la unión de las distintas asociaciones de Agricultores y Ganaderos (ASAGA) que se habían creado en numerosas provincias por iniciativa de las uniones de Empresarios vinculadas a las COSA. Su carácter netamente empresarial llevó a la CNAG a participar en la fundación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

En tercer, y último lugar, también existió un sindicalismo agrario conservador de corte reformista, integrado por el Centro Nacional de Jóvenes Agricultores (CNJA) y la Unión de Federaciones Agrarias de España (UFADE). El origen del CNJA se remonta a inicios de los años setenta, cuando grupos reformistas vinculados a la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos (Fernando Sanz Pastor) y al Opus Dei (Felipe González de Canales) impulsaron un movimiento de Jóvenes Agricultores siguiendo el modelo francés. Por su parte, UFADE sería el resultado de un segundo intento del propio CNJA, con apoyo de UCD, para federar a los distintos sindicatos agrarios

²⁸ Moyano Estrada (1984): 206-208, y Langreo (1996): 61-63.

²⁹ «Ley 19/1977 de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical», *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 4-4-1977.

conservadores cuyos asociados no se podían integrar en el CNJA por razones de edad y que, además, por razones sociales (eran pequeños y medianos agricultores) no se identificaban con el carácter empresarial de la CNAG. A pesar de su origen, UFADE no tardó en independizarse del CNJA, y ambas organizaciones iniciarán caminos distintos no exentos de enfrentamientos³⁰.

En síntesis, fueron estas cinco asociaciones agrarias (COAG, FTT-UGT, CNJA, UFADE y CNAG) quienes representaron a la mayoría de los agricultores y ganaderos españoles ante las administraciones públicas durante la Transición y casi toda la década de los ochenta.

La importancia que alcanzaron estas OPA en la sociedad rural hizo que fueran foco de interés de los partidos políticos, los cuales buscaron atraerse el favor de los dirigentes y militantes de aquellas organizaciones ideológicamente más afines. De este modo, el PCE tuvo estrechas relaciones con amplios sectores de COAG; el PSOE tuvo influencia en otros sectores de COAG y, especialmente, en FTT-UGT; la UCD intentó vincularse con CNJA y UFADE; y, por último, AP con CNAG³¹.

Al margen la dimensión de las explotaciones y de la orientación ideológica de sus afiliados, estas tres tendencias organizativas se diferenciaron por sus demandas y las estrategias que preferentemente utilizaron para reivindicarlas. Respecto a las demandas, todas defendían la regulación de los precios agrarios para asegurar la rentabilidad de las explotaciones y, de ese modo, solventar la *crisis de rentas* de los trabajadores del sector. No obstante, la tendencia más empresarial centraba su discurso y acción casi exclusivamente en esta reivindicación, mientras que los reformistas también defendían que el Gobierno implementase políticas crediticias que permitieran la modernización de las pequeñas y medianas explotaciones agrarias, y, por su parte, los sindicatos *de clase* exigían la necesidad de combinar la regulación de precios agrarios con medidas complementarias que redujeran los costes de producción (control de precios de insumos, reducción de impuestos a pequeñas explotaciones) y fomentaran la construcción de infraestructuras e implementación de servicios sociales que mejorasen la calidad de vida en el mundo rural. Asimismo, los sindicatos *de clase* sumaron a las demandas de tipo económico una serie de reivindicaciones de carácter político y democrático, primero exigiendo la libertad sindical, y después solicitando el desmantelamiento de las cámaras agrarias, organismo que consideraban anti-democrático porque era sucesor de las viejas hermandades y socavaba la acción de los sindicatos libres³².

³⁰ La génesis de las OPA españolas en Moyano Estrada (1984) y Fuente Blanco (1990). Específicamente sobre la FTT-UGT, véase Herrera González de Molina (2007).

³¹ Moyano Estrada (1984): 333-334, y Sabio Alcutén (2019): 231-234.

³² Moyano Estrada (1984): 174, 181 y 190.

Por lo que se refiere a las estrategias que utilizaron para plantear sus demandas, en un primer período, hasta 1980, mientras los sindicatos conservadores privilegiaron la acción negociadora impulsando reuniones con diversos organismos de la Administración, los sindicatos *de clase*, y especialmente la COAG, combinaron esta acción negociadora con la movilización social, organizando campañas y acciones de protesta de muy diverso tipo (tractoradas, encierros, manifestaciones...). Estas estrategias cambiaron a partir de 1980 cuando, por un lado la COAG, en medio de una crisis interna, limitó el número y magnitud de sus movilizaciones de protesta, mientras que por otro los sindicatos conservadores comenzaron a utilizar la vía movilizadora ante la negativa del Gobierno a negociar los precios agrarios de aquel año, un cambio de estrategia que se consolidará con la llegada al poder del PSOE³³.

III. LOS SINDICATOS AGRARIOS CONSERVADORES EN LA PROVINCIA DE VALLADOLID: DEL VERTICALISMO AL SINDICALISMO LIBRE

Durante el franquismo, el asociacionismo agrario vallisoletano estuvo articulado en torno a las hermandades de labradores y ganaderos –especialmente la COSA provincial– y el comúnmente conocido Sindicato Remolachero (SR). Con todo, estas no fueron organizaciones monolíticas, sino que integraron diversas tendencias ideológicas.

Por ejemplo, en la COSA vallisoletana existían claras diferencias entre dirigentes inmovilistas y sectores reformistas. Estos últimos se agruparon en 1974 con el objeto de impulsar una campaña para reclamar que los cargos de presidente y vicepresidente de la COSA provincial fueran «elegidos por sus representados, para después poderles exigir el cumplimiento de sus obligaciones y poderles felicitar cuando sus actuaciones fueran convincentes y censurarles cuando no fueren tanto»³⁴. Esta campaña fue liderada por Vicente Martín Calabaza, un agricultor de Olmedo notablemente conocido por sus asiduos artículos sobre agricultura publicados en *El Norte de Castilla*, en los cuales reivindicó reiteradamente la necesidad de desarrollar políticas que impulsaran «una reorganización total del campo español» y una «renovación total del Sindicalismo español» para mejorar la agricultura y la defensa de los intereses de los agricultores³⁵.

³³ Arribas y González (1984): 134-143, y Langreo (1996): 64-68.

³⁴ «CORREO ESPONTÁNEO. Representatividad en el campo», *El Norte de Castilla*, 16-2-1975.

³⁵ «La administración, el trigo y el pan», *El Norte de Castilla*, 30-3-1975; «Reivindicar», *El Norte de Castilla*, 8-6-1975.

La pugna entre sectores inmovilistas y aperturistas fue patente en las elecciones sindicales de noviembre 1975 cuando, por primera vez, los presidentes de las COSA iban a ser elegidos por la Junta General de la Cámara, y no designados por el ministro de Agricultura³⁶. En Valladolid se presentaron dos candidaturas: la inmovilista, encabezada por Francisco Bocos Cantalapiedra —presidente de la COSA y, posteriormente, primer delegado provincial de Fuerza Nueva³⁷—, y la aperturista, liderada por Vicente Martín Calabaza. A pesar de todo, en diciembre de 1975, y ante «la falta de *quorum* durante las pasadas elecciones sindicales», el nuevo presidente de la COSA fue finalmente designado por el ministro de Relaciones Sindicales, quien nombró a Ciriaco Vázquez de Prada Costilla, miembro de un destacado linaje de empresarios agrarios³⁸.

El SR, por su parte, se creó a finales de la década de 1910 con el nombre de Sindicato Agrícola de Cultivadores de Remolacha de Valladolid. Este sindicato es especialmente conocido porque fue la plataforma desde la que inició su actividad pública Onésimo Redondo, uno de los principales responsables de la primera refundación del SR bajo el nombre Sindicato de Cultivadores de Remolacha de Castilla la Vieja. El SR fue una de las pocas organizaciones sindicales que sobrevivió a la guerra civil, hecho propiciado, sin duda, por el destacado papel que tuvieron sus líderes en la victoria del bando franquista (entre ellos, el propio Onésimo Redondo) y por su proximidad ideológica con los postulados del nuevo régimen³⁹.

A pesar de su historia, el SR mantuvo cierta independencia a la hora de defender los intereses de sus asociados frente a la industria azucarera y las políticas gubernamentales. Buen ejemplo de ello fue la creación de la Fábrica Azucarera Cooperativa Onésimo Redondo (ACOR), impulsada por dirigentes del SR para solventar los problemas de comercialización que tenían los remolacheros de la región con la industria azucarera, los cuales originaron varios conflictos en los años sesenta⁴⁰.

Uno de los principales impulsores de ACOR fue Adolfo Sánchez García, presidente del SR desde 1961 y de la Agrupación Nacional Remolachera-Cañera-Azucarera desde 1963 y, por ostentar este cargo, también miembro de la

³⁶ «Decreto 1016/1975, de 24 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias», *BOE*, 13-5-1975.

³⁷ Berzal de la Rosa (2001).

³⁸ «El nuevo presidente de la COSA, don Ciriaco Vázquez de Prada, tomó posesión de su cargo», *El Norte de Castilla*, 9-12-1975.

³⁹ Sobre la historia del SR: Baraja (1994): 133-141 y 228-235.

⁴⁰ Alonso *et al.* (1976): 123-131, y Baraja (1994): 401-423.

Confederación Internacional de Remolacheros Europeos⁴¹. Asimismo, fue elegido procurador en Cortes en 1967 como representante del tercio familiar, integrando el grupo de los «trashumantes», procuradores partidarios de implementar reformas que propiciaran la apertura política de la dictadura⁴². También fue delegado provincial de la Asociación Nacional para el Estudio de los Problemas Actuales (ANEPA), asociación política creada al amparo de la ley de asociaciones políticas de 1974⁴³, que abogaba por un régimen político basado en una «constitución», la «libertad» y la «cooperación al bien común»⁴⁴.

Durante los primeros meses de la Transición, el propio Adolfo Sánchez García defendió públicamente la necesidad de realizar políticas que impulsaran, entre otros aspectos, la libre asociación de los agricultores: «Lo que sí deseáramos es, la coincidencia de los hombres por sus intereses, en agrupaciones, uniones o sindicatos, sea cual fuere su ideología política, pues creo que del polimorfismo de ideas dentro de la “unidad” (profesional, sectorial, o la que fuere), pueden salir las soluciones reales y auténticas de nuestros problemas agrarios»⁴⁵.

No obstante, los problemas de la agricultura eran tan profundos que incluso las élites agrarias más afines a la dictadura criticaron abiertamente las políticas agrarias gubernamentales durante las décadas de 1960 y 1970⁴⁶. Por ejemplo, Rafael del Águila Goicoechea, un destacado empresario ganadero y uno de los procuradores que votó en contra de la Ley para la Reforma Política en noviembre de 1976⁴⁷, clamaba en Cortes el mes de julio anterior: «¿Cuándo va la Administración a tomar en serio el cálculo de los costes de producción agrarios?»⁴⁸. Por ello no es de extrañar que los propios organismos verticales de representación agraria patrocinaran algunas protestas públicas, entre las que destacó la asamblea extraordinaria organizada el 3 de julio de 1976 en Madrid por la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos para protestar por la política de precios del Gobierno, donde se reunieron 10 000 representantes de hermandades de toda España⁴⁹.

⁴¹ Orrasco García (2010): 21.

⁴² Miranda Rubio (1994).

⁴³ «Decreto-Ley 7/1974, de 21 de diciembre por el que se aprueba el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política», *BOE*, 23-12-1974.

⁴⁴ Archivo Histórico Provincial de Valladolid (AHPV), *Gobierno Civil*, Caja 1460, Carp. 3, 23-11-1975.

⁴⁵ «Atención del campo y a sus problemas», *El Norte de Castilla*, 9-7-1976.

⁴⁶ González Fernández (2015): 106.

⁴⁷ Gallego (1987): 481.

⁴⁸ «Los costes no son fundamentales para los precios agrarios», *El País*, 17-7-1976.

⁴⁹ «Críticas enérgicas a la política agraria de la Administración», *El País*, 4-7-1976.

Por aquellos días, algunas COSA castellanas también organizaron manifestaciones de protesta, como ocurrió en Palencia⁵⁰ o Valladolid, donde la manifestación fue encabezada por «los Presidentes de la Diputación Provincial, de la Cámara Oficial Sindical Agraria y Cámara de la Propiedad Urbana, los Consejeros Nacionales D. Anselmo de la Iglesia Somavilla y D. Dionisio Martín Sanz, Procurador en Cortes D. *Adolfo Sánchez [García]* y el presidente de la Unión de Empresarios [*Mariano Vázquez de Prada*]» y secundada por miles de manifestantes que portaron pancartas «en las que se pedía precios justos, justicia para el campo, seguridad social para sus trabajadores y otras de similar significado»⁵¹.

En este contexto surgieron las primeras asociaciones agrarias al margen del verticalismo, como la Asociación Regionalista Agraria (ARA)⁵², liderada por Alberto Ballarín Marcial, profesor de Derecho Agrario que posteriormente fue diputado de UCD entre 1977 y 1982⁵³. Aunque sus impulsores reconocían «la labor que las Cámaras Agrícolas españolas han hecho por la defensa de la agricultura española», no obviaban que «como Organismo Oficial, siempre ha estado coartada por la más poderosa Voz Ministerial», por lo que defendían un modelo de representatividad agraria similar al existente en otros países de Europa occidental, donde «hay organizaciones profesionales agrarias que defienden a los empresarios y que cuentan en los parlamentos con representantes elegidos en la base que llevan la voz de cada región y sus propios problemas agrícolas»⁵⁴.

Ese mismo año también se creó en Valladolid una Asociación Libre de Jóvenes Agricultores que pretendía aglutinar «a todos aquellos jóvenes de uno y otro sexo que trabajando en la agricultura, ganadería o labores domésticas en los pueblos, sientan inquietudes y estén dispuestos a contribuir al logro de unas comunidades rurales más abiertas, aumentando su nivel cultural y promocionando la participación de la Juventud en la ordenación de la vida comunitaria»⁵⁵. A pesar de que esta asociación apenas tuvo recorrido, era un esclarecedor síntoma de que algo se estaba moviendo en el campo vallisoletano más allá de la COSA.

⁵⁰ «Unos quince mil labradores participaron en la manifestación pacífica», *El Norte de Castilla*, 1-7-1976.

⁵¹ «Impresionante manifestación del campo vallisoletano», *El Norte de Castilla*, 31-7-1976. Las cursivas son nuestras.

⁵² «ARA y la mejora del medio rural», *El Norte de Castilla*, 8-6-1976.

⁵³ Breve nota biográfica sobre Alberto Ballarín Marcial en: <https://bit.ly/32GW2nG> (consultada el 28-10-2019).

⁵⁴ «Necesidad de una Asociación Regionalista Agraria», *El Norte de Castilla*, 6-6-1976.

⁵⁵ «Hacia la constitución de una Asociación Libre de Jóvenes Agricultores», *El Norte de Castilla*, 23-3-1976.

Con todo, no fue hasta febrero-marzo de 1977 cuando, como ya referimos, se produjo la mayor protesta agraria de la Transición, la «guerra de los tractores», y con ella, la crisis definitiva del sindicalismo vertical en el campo español⁵⁶. En efecto, una de las principales motivaciones que llevaron a los agricultores del país a tomar las carreteras con sus tractores era su frustración ante «unos órganos [verticales] que a la hora de plasmar las necesidades del campo no han demostrado la suficiente representatividad e identificación con las auténticas reivindicaciones del sector»⁵⁷. Ante esta situación, grupos de grandes agricultores vinculados a la Unión Nacional de Empresarios Agrícolas conformaron diferentes ASAGA provinciales al margen de las COSA, con el objetivo de aprovechar el descontento existente para reubicarse en el nuevo panorama sindical agrario que se avecinaba y, de este modo, mantener su influencia en el campo español⁵⁸.

Los primeros ecos de la «guerra de los tractores» llegaron a Valladolid con la circulación de una hoja volandera que apareció en los últimos días del mes de febrero con el título «Operación Reivindicaciones Agrarias Valladolid»⁵⁹, que reivindicaba mejores precios para los cereales, patata y remolacha, igualdad en el régimen agrario de la seguridad social y la implementación de infraestructuras agrarias (regadío, concentración parcelaria). Este documento fue asumido de forma inmediata por una nueva organización agraria, la Asociación Provincial de Agricultores y Ganaderos (APAG)⁶⁰, creada en una reunión celebrada los días 25 y 26 de febrero por algunos dirigentes de la COSA liderados por Mariano Vázquez de Prada, que era presidente de la Unión de Empresarios de la COSA (y hermano del presidente de la propia Cámara Sindical), el cual, incluso, fue detenido por la guardia civil durante la tractorada⁶¹. Esta nueva asociación se autodefinió como «profesional, libre, apolítica, independiente y democrática»⁶².

Pocos días más tarde, el 1 de marzo, apareció en escena la Asociación Empresarial Provincial Agraria (AEPA), liderada por Vicente Martín

⁵⁶ Moyano Estrada (1984): 206-208, y Langreo (1996): 61-63.

⁵⁷ «Manifestaciones campesinas: algo más que la patata», *El País*, 26-2-1977.

⁵⁸ Moyano Estrada (1984): 230-231, y Fuente Blanco (1990): 264.

⁵⁹ AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 1048, Carp. 17, 28-2-1977.

⁶⁰ AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 1048, Carp. 19, 28-2-1977.

⁶¹ De hecho, en las protestas fueron detenidos: «Ciriaco Vázquez de Prada, presidente de la COSA de Valladolid; Pedro Vázquez de Prada, presidente de la Caja Rural; y Mariano Vázquez de Prada, presidente de la Unión de Empresarios», en «Las carreteras de Valladolid, desbloqueadas», *El Norte de Castilla*, 2-3-1977.

⁶² «Valladolid: seis mil tractores en las carreteras», *El Norte de Castilla*, 1-3-1977; «Las carreteras de Valladolid, desbloqueadas», *El Norte de Castilla*, 2-3-1977.

Calabaza y Adolfo Sánchez Martín (hijo de Adolfo Sánchez García) como presidente y secretario, respectivamente, y con claro apoyo desde *El Norte de Castilla*⁶³. El manifiesto fundacional de AEPA señalaba que ante el hecho «indudable [de] que la Organización Sindical Verticalista se desmorona» y de que «los dirigentes de la Hermandad quieren jugar una alternativa [APAG] para seguir con su posición de privilegio en el sindicalismo agrario», proponían la creación de «una asociación independiente de empresarios agrarios» que se autocalificaba como «libre, democrática, participativa, reivindicativa, dialogante, unitaria, formativa, informativa y comunitaria»⁶⁴.

El panorama del sindicalismo agrario conservador vallisoletano lo completó la sección provincial de la Asociación General de Ganaderos del Reino (AGGR), creada a mediados del mes de febrero. Esta asociación se creó primigeniamente en 1836 sucediendo a la Mesta, y durante la dictadura franquista se integró en el vertical Sindicato Nacional de Ganadería. La nueva AGGR surgió ante la idea de que «la libertad de asociación será establecida», lo que podría provocar una «proliferación de asociaciones [...] ocasionando una disgregación de la clase ganadera». En este sentido, para agrupar a los ganaderos de todo tipo, la asociación se consideró «estrictamente profesional, independiente y apolítica» y estableció que sus cargos directivos «se proveerán mediante elecciones libres y democráticas, sin que exista propósito alguno de continuismo por parte de los actuales dirigentes de la Agrupación general de ganaderos»⁶⁵.

El estallido de la «guerra de los tractores» y la creación de todas estas nuevas asociaciones agrarias produjeron una profunda crisis tanto en la COSA como en la Hermandad de Labradores de Valladolid, donde «por primera vez en una asamblea abierta a medias, los propios presidentes de la Hermandad oyeron palabras que hacían dudar de la validez de las mismas [...]. Todo ello ha hecho que el mundo agrario se empiece a plantear la validez o no de los

⁶³ Que insertó recurrentemente en sus páginas artículos de opinión de sus líderes, información detallada de sus actividades sindicales y anuncios que promovían la afiliación en AEPA.

⁶⁴ «Se crea la Asociación Empresarial Provincial Agraria de Valladolid», *El Norte de Castilla*, 1-3-1977 y «Don Adolfo Sánchez habló en el INEA sobre una nueva Asociación Sindical Agraria», *El Norte de Castilla*, 11-3-1977. Sobre la conformación de AEPA véase la entrevista al propio Adolfo Sánchez Martín en González (1984): 201-205.

⁶⁵ «Gestiones para crear una Asociación General de Ganaderos», *El Norte de Castilla*, 17-2-1977.

sistemas actuales». Como resultado de esta crisis dimitieron, entre otros, el propio presidente de la COSA, Ciriaco Vázquez de Prada⁶⁶.

La puntilla al sindicalismo vertical agrario se produjo con la promulgación de la ley de libertad sindical de abril de 1977, y pocas semanas más tarde del real decreto ley de junio de 1977 que ponía fin a la sindicación obligatoria⁶⁷. Con estas leyes, las distintas asociaciones agrarias que habían surgido hasta entonces no tardaron en legalizarse y constituirse en OPA.

En efecto, AEPA se legalizó a inicios de junio, con una estructura organizativa inspirada en «otras organizaciones similares europeas» y con unos estatutos donde tenían cabida «todas las ideologías, a excepción del marxismo» porque «no podemos consentir por ningún concepto que se pueda atentar contra la propiedad privada». La misma asamblea constituyente ratificó en sus cargos a Vicente Martín Calabaza como presidente, y a Adolfo Sánchez Martín como secretario de la nueva asociación⁶⁸.

Pocas semanas más tarde, a inicios de julio, se legalizó APAG, con el objeto de «dedicar una especialísima atención a la mejora de nuestros pueblos, servicios sanitarios, vivienda, enseñanza, deporte y todo lo que redunde en beneficio de los hombres que hoy viven en el campo». La propia asamblea constitutiva ratificó como presidente a Mariano Vázquez de Prada, quien manifestó que la principal reivindicación de la asociación sería pedir «unos precios agrarios que terminaran con la injusta discriminación del sector»⁶⁹.

En los mismos días se constituyó la Junta Provincial de la AGGR, como una asociación «totalmente apolítica y exclusivamente profesional», donde tenían cabida «todos los ganaderos de la provincia, ya sea a grande o pequeña escala [...] para crear un frente común para así defender mejor los intereses profesionales de la ganadería vallisoletana»⁷⁰.

Por último, en el propio mes de julio, los cultivadores remolacheros, con Adolfo Sánchez García a la cabeza, aprovecharon la legislación vigente para

⁶⁶ «Dimisiones de la Cámara Sindical Agraria», *El Norte de Castilla*, 11-3-1977.

⁶⁷ «Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, sobre extinción de la sindicación obligatoria, reforma de estructuras sindicales y reconversión del Organismo autónomo «Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales»», *BOE*, 8-6-1977.

⁶⁸ «Constituida la Asociación Empresarial Agraria (AEPA)», *El Norte de Castilla*, 24-6-1977.

⁶⁹ «Asamblea de Trabajadores Autónomos de Agricultura», *El Norte de Castilla*, 10-7-1977 y «Es urgente la actualización de los precios en los productos agrarios», *El Norte de Castilla*, 13-7-1977.

⁷⁰ «Constituida la Junta Provincial de la Asociación General de Ganaderos del Reino», *El Norte de Castilla*, 9-7-1977.

reconstituir el SR⁷¹. Ambas asociaciones, AGGR y SR, mantendrán una estrecha relación con AEPA, basadas en el papel preponderante que tuvieron en estas tres asociaciones Adolfo Sánchez García y su hijo Adolfo Sánchez Martín. En efecto, Adolfo Sánchez Martín (hijo) fue secretario de AEPA y también presidente de la Sección Avícola Provincial de la AGGR⁷². Por su parte, Adolfo Sánchez García (padre) fue presidente y alma del SR y también fue nombrado presidente de honor de AEPA⁷³. Asimismo, ambos darán el salto a la política de la mano de UCD: el padre fue diputado por Valladolid durante la legislatura constituyente, y el hijo concejal en el ayuntamiento de Valladolid tras las elecciones de 1979⁷⁴.

La constitución de todas estas nuevas OPA conservadoras vallisoletanas dio paso a un doble proceso organizativo. En primer lugar, el desarrollo de una intensa actividad sindical basada en la celebración de multitud de reuniones, asambleas y mítines en distintos pueblos de la provincia. Así, por ejemplo, según el propio Adolfo Sánchez Martín, AEPA celebró más de ciento cincuenta reuniones en la provincia a lo largo de 1977 defendiendo la organización sindical libre y democrática⁷⁵. En segundo lugar, y del mismo modo que sucedió en el resto del país⁷⁶, estos nuevos sindicatos agrarios vivieron un proceso de reorganización mediante tres vías: fusiones (o intentos de fusiones), coaliciones (de cara las elecciones a cámaras agrarias) y federaciones (a nivel regional y nacional).

Un primer paso a la convergencia de los sindicatos agrarios conservadores vallisoletanos fue el primer intento de fusión de las dos OPA conservadoras más importantes de la provincia: APAG, apoyada en la estructura de la antigua COSA; y AEPA, con apoyo de sectores agrarios reformistas que se extendían desde el SR hasta el *El Norte de Castilla*⁷⁷. No obstante, las negociaciones fracasaron, iniciándose una etapa en la que ambas asociaciones mantuvieron unas relaciones competitivas marcadas por la lucha por atraer a sus filas a agricultores de un mismo sector ideológico⁷⁸.

⁷¹ *El Norte de Castilla*, 16-7-1977, y AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 572, Carp. 1, Exp. 11, 31-7-1977.

⁷² AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 762, Carp. 1, Exp. 10, 31-10-1978.

⁷³ «Don Adolfo Sánchez García, presidente de honor de AEPA», *El Norte de Castilla*, 30-3-1979.

⁷⁴ Berzal de la Rosa (2001).

⁷⁵ González (1984): 202.

⁷⁶ Moyano Estrada (1984): 170.

⁷⁷ «Reunión de Asociaciones Profesionales Agrarias en San Rafael», *El Norte de Castilla*, 22-10-1977.

⁷⁸ Un resumen sobre las relaciones entre APAG y AEPA en Fuente Blanco (1990): 285-288.

Fracasada la fusión, se produjo un nuevo intento de convergencia mediante la creación de una organización federal de carácter regional, la Federación Regional de Agricultores y Ganaderos de la Cuenca del Duero, que se constituyó en diciembre de 1977 con la participación de AEPA y APAG y otros sindicatos agrarios similares de Ávila, Burgos, Palencia, Segovia, Salamanca, Soria y Zamora, la cual fue presidida por el presidente de APAG, Mariano Vázquez de Prada⁷⁹. Este segundo intento de aproximación entre APAG y AEPA tampoco fructificó, ya que esta última asociación terminó abandonando la Federación de la Cuenca del Duero porque el resto de asociaciones de la federación no aceptaron la integración en la misma de la AGGR y del SR, organizaciones que tenían una estrecha relación con AEPA⁸⁰.

Por aquellos días, AEPA ya había iniciado otro proceso de confederación junto otras asociaciones agrarias de ámbito nacional para conformar la CNAG⁸¹, proceso en el cual tuvo un papel destacado Adolfo Sánchez Martín, secretario de AEPA, quien fue elegido presidente de la nueva OPA nacional⁸². Este hecho hizo que APAG no entrara (por el momento) en la CNAG, a pesar de que este debía ser su destino natural, puesto que la CNAG fue la central sindical que aglutinó a la mayor parte de las ASAGA que, como la propia APAG, se crearon al amparo de las distintas Uniones de Empresarios de las COSA del país⁸³. Por el contrario, APAG sí fue una de las asociaciones fundadoras de la Federación Independiente de Sindicatos Agrarios (FISA) en abril de 1978, el primer intento del CNJA para conformar una federación nacional de sindicatos agrarios conservadores de corte reformista, organización que se desintegró al poco de nacer⁸⁴.

De cara a las elecciones a cámaras agrarias del 21 de mayo de 1978⁸⁵, tanto AEPA como APAG buscaron conformar sendas coaliciones electorales junto al resto de asociaciones agrarias conservadoras de la provincia. AEPA se coaligó

⁷⁹ «Mariano Vázquez de Prada, presidente de la Federación Regional de Agricultores y Ganaderos», *El Norte de Castilla*, 9-12-1977.

⁸⁰ «AEPA se retira de la Federación de Agricultores y Ganaderos de la Cuenca del Duero», *El Norte de Castilla*, 21-2-1978; «Comunicado de la Federación Regional de Agricultores y Ganaderos de la Cuenca del Duero», *El Norte de Castilla*, 4-3-1978; «Aclaraciones de la Asociación Provincial de Agricultores y Ganaderos (APAG)», *El Norte de Castilla*, 9-3-1978.

⁸¹ Fuente Blanco (1990): 285-286.

⁸² «Adolfo Sánchez Martín, de Valladolid, presidente de la Confederación Nacional de Labradores y Ganaderos», *El Norte de Castilla*, 13-12-1977.

⁸³ Moyano Estrada (1984): 230-231 y Fuente Blanco (1990): 264.

⁸⁴ *Ibid.*: 247-248.

⁸⁵ *Ibid.*: 270-279 y Herrera González de Molina (2007): 98-102.

con el SR y la AGGR para conformar la Coalición Electoral a Cámaras Agrarias⁸⁶, certificando las estrechas relaciones que tenían estas tres asociaciones.

APAG, por su parte, se coaligó con la sección vallisoletana de ARA y con el incipiente grupo de Jóvenes Agricultores⁸⁷. Esta última organización se había conformado el propio año 1978⁸⁸, aunque según la documentación manejada tuvo una presencia residual en el panorama sindical agrario de la provincia hasta después de 1980. El éxito electoral de la coalición liderada por APAG permitió que, poco más tarde, esta asociación se fusionara (o más bien absorbiera) a ARA, ya que ambas asociaciones tenían una «idea de sindicalismo agrario apolítico [que] coincide plenamente»⁸⁹.

Este complejo proceso de reorganización del panorama sindical de la provincia se completó en octubre de 1978 cuando APAG, junto al resto de asociaciones que integraban la Federación de la Cuenca del Duero y otras asociaciones agrarias españolas, conformaron UFADE, el segundo intento del CNJA, esta vez exitoso, para crear una asociación agraria nacional alternativa a la CNAG que aglutinara a sindicatos agrarios conservadores de tendencia reformista⁹⁰.

La pugna entre APAG y AEPA se mantuvo hasta 1986, cuando esta última asociación se disolvió tras una ruinoso operación económica que pretendió comercializar de forma conjunta la cebada de sus asociados⁹¹. La disolución de AEPA dejó la vía libre para que APAG retomase su cauce natural dentro del panorama sindical agrario nacional y se integrase en la CNAG junto al resto de ASAGA del país⁹².

⁸⁶ «Acuerdo entre AEPA, Sindicato Remolachero y Asociación General de Ganaderos del Reino», *El Norte de Castilla*, 4-4-1978.

⁸⁷ «APAG, ARA, y Jóvenes Agricultores participarán unidas en las elecciones a Cámaras Agrarias», *El Norte de Castilla*, 9-4-1978.

⁸⁸ Entrevista a Félix Sacristán. Cogeces del Monte (Valladolid), 3-7-2019.

⁸⁹ «La fusión de APAG y ARA está sólo pendiente de la formalización del trámite», *El Norte de Castilla*, 26-5-1978; «La fusión de APAG y ARA, aprobada», *El Norte de Castilla*, 4-7-1978;

⁹⁰ «Constituida la Unión de Federaciones Agrarias de España», *El Norte de Castilla*, 28-10-1978.

⁹¹ Falces Yoldi (2006): 187-191.

⁹² Fuente Blanco (1990): 288.

IV. LOS SINDICATOS AGRARIOS *DE CLASE* EN LA PROVINCIA DE VALLADOLID: DE LA CLANDESTINIDAD A LA LEGALIDAD

El sindicalismo agrario *de clase* (o progresista) durante la Transición tuvo su origen en la clandestinidad durante el tardofranquismo, principalmente como consecuencia de la acción organizativa de activistas vinculados a distintos partidos comunistas (PCE, PTE, ORT...) —que impulsaron la conformación de Comisiones Campesinas (CC.CC.) en diversas partes del país— y a sectores progresistas de la Iglesia (como Acción Católica y, más específicamente, la Juventud de Acción Rural Católica -JARC-)⁹³. En este sentido, la provincia de Valladolid no fue una excepción.

En efecto, ya durante en 1969 tenemos noticia de la existencia de unas CC.CC. de Valladolid porque delegados de las mismas asistieron a la IV Reunión General de las Comisiones Obreras celebradas en abril de aquel año⁹⁴. No obstante, todo parece indicar que esta primigenia organización provincial de agricultores contestatarios apenas tuvo recorrido, puesto que no tenemos noticias de que representantes de la misma volvieran a asistir a reuniones o asambleas similares, como fue la Asamblea General de Comisiones Obreras Agrícolas y Campesinas del Estado Español, celebrada en mayo de 1970⁹⁵. No obstante, la desaparición de estas primeras CC.CC. de Valladolid no impidió que durante los primeros años setenta siguieran apareciendo por diversos pueblos de la provincia algunos folletos y pasquines de propaganda comunista que trataban diferentes problemas agrarios y que insistían en la necesidad de organizar unas CC.CC.⁹⁶ Este deseo finalmente se materializó en mayo de 1976, cuando se constituyeron unas nuevas CC.CC.

⁹³ Moyano Estrada (1984): 197-198; Bernal (2001): 38-39, y Sabio Alcutén (2019): 21-23.

⁹⁴ Según Ariza (1976: 124), a esta reunión asistieron «delegados de las Comisiones Obreras Agrícolas y las Comisiones Campesinas de Aragón, Cádiz, Lérida, Sevilla, Toledo y Valladolid».

⁹⁵ A donde, según Fuentes y Cobo (2016: 187), asistieron delegados de Andalucía, Cataluña, Aragón, Toledo, Albacete, Ciudad Real, Valencia, Logroño y Galicia.

⁹⁶ «Carta abierta a los hombres del campo. Redactada por un grupo de campesinos afectados», AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 1031, Exp. 83, 7-1968; «La remolacha ¿es un cultivo problema?», AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 1029, Carp. 6, 7-1972; «Contra las importaciones. Hacia la democracia», AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 1029, Exp. 41, 10-1974; «Crisis en el campo castellano», AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 1029, Exp. 41, 17-12-1974.

que, según su manifiesto fundacional, se conformaban como un sindicato «horizontal, independiente, único [...] [y] democrático»⁹⁷.

La creación de esta nueva organización fue fruto de la actividad propagandista que llevó a cabo Fernando Moráis de la Horra, un joven médico perteneciente al PTE que había desarrollado parte de su actividad sanitaria en el medio rural vallisoletano. La presencia de las CC. CC. de Valladolid se consolidó en las comarcas orientales de la provincia (Campo de Peñafiel y Valle del Esgueva), donde algunos grupos de agricultores realizaron una intensa campaña de propaganda mediante la celebración clandestina de reuniones de agricultores en almacenes, pinares o casas particulares, en las cuales se planteaban y discutían los problemas que tenía la agricultura provincial y la forma de organizarse al margen del sindicalismo vertical⁹⁸.

La primera aparición pública de estas nuevas CC. CC. se produjo en junio de 1976, cuando organizaron una asamblea general a la que asistieron unos ciento veinte agricultores y donde se presentaron las primeras reivindicaciones de la organización, relacionadas con los problemas originados por la sequía⁹⁹. Pocas semanas más tarde, las CC. CC. protagonizaron su primera acción pública de protesta cuando un grupo formado por alrededor de mil agricultores de la organización provenientes de Valladolid y Segovia participaron en la manifestación que organizó la COSA vallisoletana el día 30 de julio, portando pancartas en las que, además de demandas propiamente sectoriales (mejora de precios), también reivindicaban la libertad sindical, lo que dio origen a algunos incidentes entre diferentes grupos de manifestantes¹⁰⁰.

La culminación de la actividad de las CC. CC. en la región castellana y leonesa se produjo pocos meses más tarde, en octubre de 1976, cuando varios representantes de las mismas se reunieron en Valladolid para acordar la creación de las CC. CC. de Castilla y León con el objetivo de avanzar «hacia la formación de nuestro propio Sindicato Campesino regido por nosotros y para resolver

⁹⁷ «Constituidas desde mayo las Comisiones Campesinas de Valladolid», *El Norte de Castilla*, 20-6-1976.

⁹⁸ Entrevista a Honorino Fernández. Peñafiel (Valladolid), 22-7-2019.

⁹⁹ «Constituidas desde mayo las Comisiones Campesinas de Valladolid», *El Norte de Castilla*, 20-6-1976.

¹⁰⁰ «Impresionante manifestación del campo vallisoletano», *El Norte de Castilla*, 3-7-1976. Uno de los implicados en estos incidentes fue Félix Sacristán, entrevistado en Cogeces del Monte (Valladolid), 3-7-2019.

nuestros problemas» frente a «los altos dirigentes del aparato sindical [que] están tratando de lavar la fachada de las Hermandades y Cámaras Oficiales»¹⁰¹.

Más conocida es la acción democratizadora que tuvieron los sectores progresistas de la Iglesia católica en la provincia de Valladolid¹⁰². La principal expresión de esta acción en los ámbitos rurales provinciales fue la creación, por impulso de Acción Católica (y concretamente de María Luisa Jolín, presidenta del Movimiento Rural Diocesano), de los Colegios Familiares Rurales, a través de los cuales se pretendía dotar de una formación profesional agraria a los jóvenes del medio rural. De este modo, a finales de los sesenta se crearon colegios familiares rurales en Tudela de Duero, Medina de Rioseco, Mayorga, Mojados y Tordesillas. El proyecto culminó en 1969 con la fundación del Instituto Rural El Pino en Valladolid, que ofrecía estudios de bachillerato a los jóvenes de familias de agricultores. Algunos de estos centros educativos (especialmente el colegio de Tudela y el Instituto El Pino) fueron foco para la promoción de valores democráticos en el mundo rural vallisoletano mediante la acción de algunos profesores vinculados a grupos políticos y sindicales de la oposición lo cual, a la postre, fue un factor clave para impulsar el sindicalismo agrario progresista a nivel provincial¹⁰³, regional¹⁰⁴, e incluso nacional, puesto que, como ya hemos apuntado, fue precisamente en el Colegio Familiar Rural de Tudela de Duero donde, al amparo de la JARC, se organizó y celebró el I Encuentro de Organizaciones Campesinas, al que acudieron alrededor de cuarenta representantes de diversos grupos de agricultores contestatarios procedentes de diversas partes de España, muchos de ellos vinculados a partidos como el PCE, PTE u ORT¹⁰⁵.

En este contexto, a finales de 1975, un grupo de agricultores vallisoletanos reunidos en el Instituto Rural El Pino fundaron el Movimiento Campesino de Base (MCB). En este grupo coexistían dos claras tendencias: una más relacionada con Acción Católica y otra vinculada al PCE¹⁰⁶. La primera se conformó en torno a las asociaciones de padres de los colegios familiares rurales, y estaba encabezada, entre otros, por José Antonio Arias. La segunda estaba liderada por Maximiano (Maxi) Rodríguez, un personaje determinante en el surgimiento y evolución del sindicalismo agrario *de clase* en Valla-

¹⁰¹ «El domingo quedaron constituidas las Comisiones Campesinas de Castilla y León», *El Norte de Castilla*, 5-10-1976, y «Comisiones Campesinas, a favor de precios de garantía para el agro», *El País*, 6-10-1976.

¹⁰² Serrano Blanco (2006) y Berzal de la Rosa (2007) y (2018).

¹⁰³ Serrano Blanco (2006): 263-268.

¹⁰⁴ Por ejemplo, en la provincia de León: Martínez Pérez (2015): 291.

¹⁰⁵ Moyano Estrada (1984): 197-200, y Sabio Alcutén (2019): 224.

¹⁰⁶ Entrevista a Rafael Martín y José Antonio Arias, en Falces Yoldi (2006): 62-65.

dolid, y cuyo prestigio traspasó las fronteras provinciales, como muestra el hecho de que fuera quien prologó el famoso «libro negro» de las luchas agrarias publicado en 1976¹⁰⁷.

Maxi Rodríguez nació en Castromonte (Valladolid), en el seno una familia jornalera que durante la II República se vinculó a partidos y sindicatos de izquierda, por lo que diversos miembros de la familia sufrieron la represión (su hermano fue *paseado* y su padre encarcelado). Con los años logró adquirir unas tierras y convertirse en agricultor por cuenta propia, pero no abandonó las ideas políticas de su familia y durante el tardofranquismo se vinculó al PCE, siendo miembro del comité provincial en la clandestinidad¹⁰⁸.

Durante la primera mitad del año 1976, el MCB tuvo una notable actividad y celebró numerosas reuniones clandestinas en los propios colegios familiares rurales y algunas iglesias, donde trataban los problemas de la agricultura y la forma de consolidar la organización a nivel provincial¹⁰⁹. Por ejemplo, sabemos de la celebración de reuniones periódicas en un bar de Medina de Rioseco, a las que asistieron agricultores de numerosos pueblos de las comarcas occidentales de la provincia (Tierra de Campos y Montes Torozos), en donde se trataban y discutían problemas agrícolas (precios) y organizativos¹¹⁰.

En estas reuniones se gestó la primera acción pública del MCB, el conocido «Manifiesto de la cebada», publicado parcialmente por *El Norte de Castilla*. Este documento, firmado por 2400 agricultores de la provincia y cuyos promotores fueron calificados de «subversivos» por la COSA, solicitaba que el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) comprara los grandes excedentes de cebada que existían en la provincia¹¹¹.

Tanto las CC.CC. como el MCB participaron activamente desde un primer momento en los distintos encuentros campesinos que se celebraron a lo largo de 1976, dando continuidad al primer encuentro celebrado en Tudela de Duero, y por ello fueron dos de las organizaciones que fundaron la COAG en diciembre de ese mismo año¹¹².

¹⁰⁷ Alonso *et al.* (1976): 11-15.

¹⁰⁸ «“Maxi” Rodríguez, sindicalista agrario», *El País*, 24-6-1989.

¹⁰⁹ Entrevista a Rafael Martín y José Antonio Arias, en Falces Yoldi (2006): 62-65.

¹¹⁰ AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 1706, Carp. 1.

¹¹¹ «Escrito-estudio sobre los problemas de la cebada elaborado por un grupo de agricultores», *El Norte de Castilla*, 7-5-1976.

¹¹² Véase la primera acta de la COAG, reproducida en Falces Yoldi (2006): 42, donde se hace referencia al «Movimiento Campesino [de Base] de Valladolid» y a las «Comisiones Campesinas de Castilla y León».

No obstante, las reuniones celebradas en Medina de Rioseco no solo sirvieron para consolidar el MCB, y con él posteriormente la COAG, sino que también permitieron articular una pequeña organización agraria socialista en Valladolid. En efecto, uno de los más asiduos asistentes a aquellas reuniones fue Ángel Fernández, un agricultor riosecano afiliado al PSOE y a la UGT y responsable de la organización en la clandestinidad de un pequeño foco socialista en Medina de Rioseco y la comarca de Tierra de Campos¹¹³. Por ello, muy probablemente estuvo detrás de algunas acciones de oposición que se produjeron en Medina de Rioseco durante los últimos meses de la dictadura, como fue la pegada de pegatinas de la UGT en diversas puertas y escaparates de la localidad ocurrida en el verano de 1975¹¹⁴. Ya en 1976, fue uno de los organizadores del mitin que celebró el PSOE en Medina de Rioseco el día 12 de septiembre, uno de los primeros actos públicos celebrados por el PSOE en la provincia tras la dictadura, y en el que participaron, además del propio Ángel Fernández, Gregorio Peces-Barba, Ciriaco de Vicente y Juan Colino¹¹⁵. Su actividad sindical en el medio rural le llevó a ser nombrado en el mes de octubre secretario general de la Federación de Trabajadores de la Tierra (FTT) de la UGT¹¹⁶, cargo que ocupó hasta 1980 cuando, por desavenencias con el sindicato y el partido, dimitió como secretario general de la FTT-UGT¹¹⁷ y, poco después, fue expulsado del PSOE¹¹⁸.

A pesar del importante papel que tuvo Ángel Fernández en la reorganización de la FTT-UGT a nivel nacional, el sindicato agrario socialista tuvo una presencia residual tanto en la provincia de Valladolid como en el conjunto de Castilla y León¹¹⁹. Con todo, eso no impidió que, en determinadas coyunturas, sobre todo antes de que se consolidaran otras organizaciones agrarias *de clase*, Ángel Fernández se erigiera en portavoz de los sectores agrarios progre-

¹¹³ Entrevista a Juan Colino. Valladolid, 2-7-2019.

¹¹⁴ AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 1703, Carp. 6, 10-6-1975 y 18-8-1975.

¹¹⁵ «Hoy, a las doce, acto socialista en Medina de Rioseco», *El Norte de Castilla*, 12-9-1976 y «El PSOE tiene vocación de gobernar», *El Norte de Castilla*, 14-9-1976. También en AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 1706, Carp. 3, 7-9-1976.

¹¹⁶ «Ángel Fernández Pérez, de Medina de Rioseco, elegido secretario general de la Federación de Trabajadores de la Tierra», *El Norte de Castilla*, 19-10-1976. Sobre los primeros años de andadura de la FTT y la actividad de Ángel Fernández al frente de la misma, véase Herrera González de Molina (2007): 126-140.

¹¹⁷ Herrera González de Molina (2007): 256.

¹¹⁸ «El PSOE de Valladolid expulsa al antiguo secretario general de FTT-UGT, Ángel Fernández», *El Norte de Castilla*, 17-6-1980.

¹¹⁹ En 1981 tenía menos de cincuenta afiliados en Valladolid, y menos de trescientos en toda Castilla y León. Herrera González de Molina (2007): 392-393.

sistas de Valladolid, tal y como sucedió durante la «guerra de los tractores» de febrero-marzo de 1977, cuando reivindicó públicamente el desmantelamiento del sindicalismo agrario verticalista:

Ni las Cámaras Oficiales Agrarias, ni las Hermandades, cuentan con la representatividad, con la capacidad de actuación como para intervenir con eficacia frente al hecho de unos precios políticos que no se corresponden con los costos reales de producción. En las últimas semanas, he recorrido doce provincias, y he comprobado hasta qué punto los agricultores necesitan unas estructuras adecuadas, no marcadas por intereses creados. Urge la unidad de todos en torno a unos sindicatos libres que defiendan a los trabajadores del campo¹²⁰.

Como ya hemos visto que sucedió con el sindicalismo agrario conservador, la «guerra de los tractores» fue el punto de inflexión que impulsó la actividad de los sindicatos agrarios *de clase*, especialmente de las UAG vinculadas a la COAG¹²¹, que también vivieron ese proceso de federaciones, fusiones, absorciones, etc., que simplificó el panorama sindical agrario del país tras la aprobación de la ley de libertad sindical de abril de 1977¹²².

En efecto, ya el 27 de febrero de 1977, cuando las carreteras de León y Burgos estaban ocupadas por los tractores, por iniciativa de la Unión de Campesinos Zamoranos se conformó la Coordinadora Regional de Organizaciones Campesinas de Castilla y León, que agrupaba a las distintas asociaciones agrarias de Ávila, Burgos, Palencia, Soria, Segovia, Valladolid y Zamora integradas en la COAG, con el objetivo de promover en la cuenca del Duero «un sindicato campesino que sea democrático, unitario, independiente y asambleario» y denunciando «el intento de manipulación de este movimiento [la «guerra de los tractores»] por parte de la COSA»¹²³.

Por esas mismas fechas, por mediación de esta nueva coordinadora regional, se produjo la fusión de CC. CC. y MCB, las dos organizaciones vallisoletanas integradas en la COAG, surgiendo una nueva organización: la Unión Campesina de Valladolid (UCV). Las primeras informaciones documentales sobre esta nueva organización datan de finales del mes de marzo, cuando la UCV distribuyó por diversos pueblos de la provincia un manifiesto donde

¹²⁰ «Más allá del problema de las patatas está la necesidad de reformar las estructuras agrarias», *El Norte de Castilla*, 24-2-1977.

¹²¹ Moyano Estrada (1984): 206-208 y Fuente Blanco (1990): 89.

¹²² Moyano Estrada (1984): 170.

¹²³ «Constitución de la Coordinadora Regional de Organizaciones Campesinas de Castilla y León», *El Norte de Castilla*, 1-3-1977.

solicitaba la dimisión de los cargos sindicales agrarios, alcaldes y corporaciones y jueces de paz de los pueblos de la provincia como acto de protesta ante la represión ejercida por las fuerzas del orden público durante la «guerra de los tractores»¹²⁴. Del mismo modo que sucedió con el resto de asociaciones agrarias del país, la UCV aprovechó la ley de libertad sindical de abril de 1977 para legalizarse el 2 de mayo de ese mismo año, autocalificándose como «un movimiento campesino de base desligado de los partidos políticos, si bien en su seno caben todas las ideologías» y desmintiendo «la acusación de «comunistas» que, según los representantes provisionales de esta asociación les habían hecho los «caciques»», defendiendo que «su funcionamiento será plenamente democrático, siendo las asambleas órganos decisorios»¹²⁵. De este modo, la UCV se convertía en la primera OPA vallisoletana en regularizar su situación y, a partir de entonces, inició una intensa campaña sindical que le llevó a celebrar multitud de reuniones, asambleas y mítines en decenas de pueblos para presentar su programa agrario y captar afiliados¹²⁶.

A nivel regional, a pesar de su importante labor en la creación de la UCV, la Coordinadora Regional de Organizaciones Campesinas de Castilla y León tuvo escaso recorrido y terminó disolviéndose. Por ello, un año más tarde, a finales de mayo de 1978, las UAG de las distintas provincias de la cuenca del Duero, incluyendo ya León y Salamanca, volvieron a reunirse en el Instituto Rural El Pino de Valladolid para conformar la Coordinadora Regional de Castilla y León (CORE), con el objetivo de crear un «ente intermediario entre las Uniones [de Campesinos] y la Coordinadora Nacional [COAG]» y erigirse «en portavoz de los intereses de la región y en baluarte de defensa de la agricultura del Duero»¹²⁷.

Junto a la UCV y la minoritaria FTT-UGT, el panorama del sindicalismo agrario *de clase* de la provincia de Valladolid se complementó con la Unión de Ganaderos de Valladolid (UGV), creada en septiembre de 1978 de la mano de Fernando Moráis de la Horra, quien, como vimos, estaba vinculado al PTE y ya fue impulsor de las CC. CC. en la provincia¹²⁸. El objetivo

¹²⁴ AHPV, *Gobierno Civil*, Caja 1408, Carp. 17, 27-3-1977.

¹²⁵ «La Unión Campesina de Valladolid cumplió el trámite de legalización», *El Norte de Castilla*, 3-5-1977.

¹²⁶ Según Maxi Rodríguez, entonces secretario de la UCV, durante la segunda mitad de 1977 celebraron reuniones en más de ochenta pueblos de la provincia. «Reunión del secretariado de Unión Campesina de Valladolid», *El Norte de Castilla*, 11-12-1977.

¹²⁷ «Hoy se constituirá la Coordinadora Regional de Castilla y León», *El Norte de Castilla*, 16-4-1978.

¹²⁸ Entrevista a Honorino Fernández. Peñafiel (Valladolid), 22-7-2019.

de esta nueva asociación agraria, que se definía como «unitaria, democrática e independiente», era «luchar por los intereses de los pequeños y medianos ganaderos» y vincularse a la COAG¹²⁹. Por ello, la UCV y la UGV tuvieron contactos frecuentes para unificar su acción y reivindicaciones, e incluso se produjeron conversaciones para una posible fusión que no se llegó a concretar. Finalmente, con el paso del tiempo, en la UGV se impusieron los intereses profesionales sobre las posiciones ideológicas, y la organización terminará por integrarse en AEPA en 1982¹³⁰.

V. CONCLUSIONES

El presente texto nos muestra que, tras la muerte del dictador, se produjo en la provincia de Valladolid una eclosión de la actividad sindical agraria que se tradujo en la creación de infinidad de asociaciones agrarias de diversa ideología y tipo.

En síntesis, desde los sectores agrarios conservadores primero se creó ARA y, poco más tarde, APAG y AEPA, la primera vinculada a los antiguos dirigentes del sindicalismo vertical, y la segunda impulsada por grupos de agricultores críticos con los dirigentes sindicales durante el tardofranquismo. En este mismo ámbito ideológico también surgió AGGR, una asociación para la defensa de los intereses ganaderos, y se refundó el SR, un sindicato sectorial que durante la dictadura había mantenido amplia independencia de acción. Desde los sectores agrarios progresistas se crearon, todavía en la clandestinidad, las CC.CC., vinculadas al PTE, y el MCB, impulsado por sectores progresistas de la Iglesia católica y el PCE. Ya en 1977, estas dos organizaciones se fusionaron para crear la UCV. Otras organizaciones progresistas fueron la pequeña sección provincial de la FTT-UGT y la UGV, un sindicato ganadero que, a pesar de unos orígenes cercanos al PTE, terminó integrándose en AEPA.

Tras su creación y legalización, las distintas asociaciones agrarias vallisoletanas iniciaron una frenética actividad sindical que las llevó a entablar contactos con otras asociaciones similares para crear federaciones y confederaciones de ámbito regional y nacional. Así, a nivel regional diversas asociaciones agrarias conservadoras, incluidas APAG y AEPA, fundaron la Federación de Agricultores y Ganaderos de la Cuenca del Duero. Mientras,

¹²⁹ «Nos hemos agrupado para defender los intereses de los ganaderos pequeños y medianos», *El Norte de Castilla*, 9-9-1978.

¹³⁰ Falces Yoldi (2006): 125.

las asociaciones agrarias progresistas crearon, primero, la Coordinadora Regional de Organizaciones Campesinas de Castilla y León y, después, la CORE. Del mismo modo, a nivel nacional las asociaciones agrarias vallisoletanas participaron en la fundación de algunas de las grandes centrales sindicales agrarias que dominaron el panorama sindical del país entre finales de los setenta e inicios de los ochenta: AEPA fue fundadora de la CNAG; APAG de UFADE, y las CC. CC. y el MCB de COAG, organización en la que posteriormente se integró la UCV.

En definitiva, el análisis la *lluvia de siglas* que tuvo lugar en el campo vallisoletano durante la segunda mitad de los años setenta nos permite sacar, en esencia, tres conclusiones. En primer lugar, y del mismo modo que han mostrado otras investigaciones similares realizadas en los últimos años, permite certificar que en España se produjo una notable movilización agraria tras el fin de la dictadura franquista, lo que es una clara muestra de que la sociedad rural española no fue ajena al acontecer político de su tiempo, sino que tuvo un papel activo en el desarrollo del proceso democratizador que vivió el país durante la Transición. En segundo lugar, permite mostrar que esa movilización agraria también tuvo un notable eco en la cuenca del Duero, como muestra la proliferación de sindicatos agrarios que se produjo en la provincia de Valladolid. En tercer lugar, permite mostrar que esta sindicalización agraria no solo fue impulsada por organizaciones y asociaciones progresistas, como han señalado la mayoría de investigaciones que han afrontado este tema de estudio, sino que también fue promovida por la actividad sindical de sectores conservadores que buscaron definir un espacio propio dentro del nuevo panorama sindical agrario que se abrió con el advenimiento de la democracia.

Bibliografía

- Abad, C. y Naredo, J. M. (1997). Sobre la «modernización» de la agricultura española (1940-1995). En C. Gómez y J. J. González (coords.). *Agricultura y sociedad en la España contemporánea* (pp. 249-316). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Alonso, V. L., Calzada, J., Huerta, J. R., Langreo, A. y Viñas, J. S. (1976). *Crisis agrarias y luchas campesinas, 1970-1976*. Madrid: Editorial Ayuso.
- Ariza, J. (1976). *Comisiones Obreras*. Barcelona: Avance.
- Arnalte, E. y Ceña, F. (1993). La agricultura y la política agraria en España durante el período de transición democrática. *Agricultura y Sociedad*, 68-69, 289-312. Disponible en: <https://bit.ly/2Zk7KSZ>.

- Arribas, J. M. y González, J. J. (1984). El sindicalismo de clase en la agricultura familiar (Las Cuenas del Ebro y del Duero). *Agricultura y Sociedad*, 31, 121-151. Disponible en: <https://bit.ly/2R7rzZ7>.
- Baraja, E. (1994). *La industria azucarera y el cultivo remolachero del Duero en el contexto nacional*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Bernal, A. M. (2001). Sindicalismo jornalero y campesino en España (1939-2000). En A. López y M. Ortiz (coords.). *Entre surcos y arados. El asociacionismo agrario en la España del siglo XX* (pp. 17-45). Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.
- Berzal de la Rosa, E. (2001). De la sopa de letras a la madurez política. En E. Berzal de la Rosa (coord.). *Crónica de Valladolid, 1936-2000. La historia de la provincia de Valladolid desde la Guerra Civil hasta nuestros días* (pp. 274-289). Valladolid: El Mundo Valladolid.
- (2007). *Sotanas rebeldes. Contribución cristiana a la transición democrática*. Valladolid: Diputación de Valladolid.
- (2018). Iglesia, sociedad y democracia. El clero progresista como factor deslegitimador del franquismo en Castilla y León, 1966-1975. *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, 36, 257-285. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14201/shhc201836257285>.
- Cabana Iglesia, A. (2019). Transitar la Transición: mundo rural y cultura democrática. En R. Quirosa-Cheyrouze y E. Martos (eds.). *La Transición desde otra perspectiva. Democratización y mundo rural* (pp. 149-168). Madrid: Sílex.
- Cruz Artacho, S. (2001). El «hermano pobre» de la historia social española. Algunas consideraciones sobre el conflicto campesino en la Historia Contemporánea. En S. Castillo y R. Fernández (coords.). *Historia social y ciencias sociales. Actas del IV Congreso de Historia Social de España* (pp. 245-289). Lérida: Milenio Actas.
- Díaz, A. y Taboada, A. (2014). Sindicalismo nacionalista en el rural gallego del tardofranquismo y la Transición (1973-1978): Discurso y práctica para la democracia desde el campo. *Historia, Trabajo y Sociedad*, 5, 101-117. Disponible en: <https://bit.ly/3iaTIuf>.
- Díaz Geadá, A. (2011). *O campo en movemento. O papel do sindicalismo labrego no rural galego do tardofranquismo e da transición (1964-1986)*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Falces Yoldi, J. I. (2006). *Haciendo Unión, 1976-2004*. Valladolid: Unión de Campesinos COAG de Valladolid.
- Ferrer Gálvez, F. (2019). El sindicalismo «reformista» en la agricultura intensiva. Desarrollo y consolidación del Centro Nacional de Jóvenes Agricultores (CNJA) en Almería. *Historia Actual Online*, 50 (3), 51-64. Disponible en: <https://doi.org/10.36132/hao.vi50.1779>.
- Ferrer González, C. (2018). El PSUC y el trabajo en el campo. El movimiento campesino entre el franquismo y la Transición. En D. Lanero Táboas (ed.). *El disputado voto de los labriegos. Cambio, conflicto y continuidad política en la España rural (1968-1986)* (pp. 111-134). Granada: Comares.
- Fuente Blanco, G. de la (1990). *Los sindicatos agrarios: nuevos modelos organizativos en la España comunitaria*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

- Fuentes, M. C. y Cobo, F. (2016). *La tierra para quien la trabaja: los comunistas, la sociedad rural andaluza y la conquista de la democracia (1956-1983)*. Granada: Universidad de Granada.
- Gallego, J. A. (1987). *Historia General de España y América. La época de Franco*. Tomo XIX-2. Madrid: Rialp.
- Gil García, P. (2005). *Las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos (1944-1977)*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.
- Gómez Benito, C. (2001). El asociacionismo agrario en la agricultura familiar española. En A. López y M. Ortiz (coords.). *Entre surcos y arados. El asociacionismo agrario en la España del siglo XX* (pp. 47-75). Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.
- González, J. J. (1984). Entrevista a Adolfo Sánchez Martín. *Agricultura y Sociedad*, 31, 199-221. Disponible en: <https://bit.ly/35mhfVL>.
- González Fernández, A. (2015). Los empresarios ante los cambios económicos y sociales. En G. Sánchez Recio (coord.). *Eppure si muove. La percepción de los cambios en España* (pp. 101-119). Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2019). El campo se mueve: modernización y dinámicas de protesta en tiempos de dictadura en la Europa Mediterránea. En R. Quirosa-Cheyrouze y E. Martos (eds.). *La Transición desde otra perspectiva. Democratización y mundo rural* (pp. 73-92). Madrid: Sílex.
- González de Molina, M. (2008). Algunas reflexiones sobre el mundo rural y los movimientos campesinos en la Historia contemporánea española. En A. Rivera, J. M. Ortiz de Ortuño y J. Ugarte (eds.). *Movimientos sociales en la España Contemporánea* (pp. 97-126). Madrid: Abada Editores.
- Gutiérrez Hurtado, F. J. (1987). *Agricultura y capitalismo. Valladolid, 1939-1982*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Herrera, A. y Markoff J. (2013). Democracia y mundo rural en España. *Ayer*, 89. Disponible en: <http://revistaayer.com/anteriores/127>.
- Herrera González de Molina, A. (2007). *La construcción de la democracia en el campo (1975-1988). El sindicalismo agrario socialista en la Transición española*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Lanero, D. y Míguez, A. (2013). Introducción. ¿Lejos de la apatía?: politización y movimientos sociales en la España rural del final del franquismo y la Transición (1968-1982): un estado de la cuestión. En D. Lanero (ed.). *Por surcos y calles. Movilización social e identidades en Galicia y País Vasco (1968-1980)* (pp. 7-31). Madrid: La Catarata.
- Langreo, A. (1996). Del campesino al empresario agrario: los conflictos actuales del medio rural. En M. A. García de León (ed.). *El campo y la ciudad (Sociedad rural y cambio social)* (pp. 47-77). Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Martín García, O. J. (2010). Oportunidades, amenazas y percepciones colectivas en la protesta contra el franquismo final, 1973-1976. *Historia Social*, 67, 51-67. Disponible en: <https://bit.ly/3h7dx4f>.
- Martínez Pérez, D. (2015). *Construyendo la democracia. Tardofranquismo, transición política y la cuestión autonómica en la provincia de León (1962-1984)* [tesis doctoral]. Universidad de León. Disponible en: <https://buleria.unileon.es/handle/10612/5903>.

- Miranda Rubio, F. (1994). Los procuradores de representación familiar en la novena legislatura franquista (1967-1971). *Príncipe de Viana*, 203, 615-638. Disponible en: <http://www.culturana Navarra.es/uploads/files/PV203-pagina0615.pdf>.
- Moyano Estrada, E. (1984). *Corporatismo y agricultura. Asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. Madrid: Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios.
- (1988). *Sindicalismo y política agraria en Europa*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- (1997). Acción colectiva y organizaciones profesionales agrarias en España. En C. Gómez y J. J. González (coords.). *Agricultura y Sociedad en la España contemporánea* (pp. 773-795). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- (2008). Capital social y acción colectiva en el sector agrario. *Revista Española de Sociología*, 10, 15-37. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/65074>.
- Orrasco García, E. (2010). *ACOR. Un sueño hecho realidad*. Valladolid: Eusebio Orrasco García.
- Ortiz Heras, M. (1992). *Las Hermandades de Labradores en el franquismo: Albacete, 1943-1977*. Albacete: Instituto de Estudios Albaceteños.
- Quirosa-Cheyrouze, R. (2016). Las organizaciones políticas en la transición a la democracia. De la sopa de letras al predominio socialista. En M. Ortiz Heras (coord.). *La transición se hizo en los pueblos. El caso de la provincia de Albacete* (pp. 75-110). Madrid: Biblioteca Nueva.
- y Martos, E. (2019) (eds.). *La Transición desde otra perspectiva. Democratización y mundo rural*. Madrid: Sílex.
- Sabio Alcutén, A. (2001). *Labrar democracia y sembrar sindicalismo. La Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón, 1975-2000*. Zaragoza: UAGA.
- (2006). Cultivadores de democracia. Politización campesina y sindicalismo agrario progresista en España, 1970-1990. *Historia Agraria*, 38, 75-102. Disponible en: <http://www.historiaagraria.com/FILE/articulos/albertosabio38.pdf>.
- (2019). Tractores no amarillos. Protesta y politización de la explotación familiar agraria en España, 1970-1980. En R. Quirosa-Cheyrouze y E. Martos (eds.). *La Transición desde otra perspectiva. Democratización y mundo rural* (pp. 213-234). Madrid: Sílex.
- Serrano Blanco, L. (2006). *Aportaciones de la Iglesia a la democracia desde la diócesis de Valladolid, 1959-1979*. Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca.

LOS GRANDES PROYECTOS DE LA INDUSTRIA FRANCESA EN ESPAÑA EN TIEMPOS DE MITTERRAND Y GONZÁLEZ (1981-1986)¹

Major projects of French industry in Spain during the Mitterrand and González years (1981-1986)

ESTHER M. SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Universidad de Salamanca

esther.sanchez@usal.es

Cómo citar/Citation

Sánchez Sánchez, E. M. (2020).

Los grandes proyectos de la industria francesa en España en tiempos de Mitterrand y González (1981-1986).

Historia y Política, 44, 369-401.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.13>

(Recepción: 04/07/2019; evaluación: 17/09/2019; aceptación: 11/03/2020; publicación: 27/11/2020)

Resumen

Este artículo aspira a trazar una panorámica de la política industrial francesa hacia España durante los primeros gobiernos de François Mitterrand (1981-88) y

¹ Este trabajo ha contado con el apoyo de tres proyectos de investigación: HAR2017-86086-R (AEI/FEDER, UE); PGC2018-093896-B-100 (AEI/FEDER, UE), y SA241P18 (Junta de Castilla y León/FEDER, UE). Agradezco los comentarios y sugerencias tanto de los asistentes al seminario de investigación del Departament d'Història Econòmica, Institucions, Política i Economia Mundial de la Universitat de Barcelona como de los evaluadores de *Historia y Política*, que han favorecido una mejora sustancial del texto. Las carencias del mismo son exclusiva responsabilidad de la autora.

Felipe González (1982-86). Las tensiones políticas bilaterales, derivadas de la falta de entendimiento en las cuestiones del terrorismo vasco y el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, no obstaculizaron la cooperación económica, especialmente en materia industrial. Los responsables franceses, siguiendo las directrices de su planificación indicativa, privilegiaron los grandes proyectos y la alta tecnología (nuclear, militar, electrónica, informática). Toparon con múltiples inconvenientes por las desventajas del Tratado Preferencial de 1970, las secuelas de la crisis económica mundial y la competencia de otros países, pero lograron consolidar su implantación en España y contribuir a la modernización del tejido industrial y tecnológico local. Para el desarrollo de estas cuestiones, nos basaremos, sobre todo, en fondos públicos franceses recientemente abiertos a los investigadores, entre ellos los del Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Palabras clave

Francia; España; Mitterrand; González; cooperación industrial.

Abstract

This article aims to offer an overview of French industrial policy towards Spain during the first governments of François Mitterrand (1981-88) and Felipe González (1982-86). There were bilateral political tensions arising from the lack of understanding on the Basque terrorism issue and the imminent entry of Spain into the European Economic Community. But these tensions did not impede economic cooperation, especially in industrial matters. Following the guidelines of their indicative planning, French public and private leaders prioritized large projects and high technology (nuclear, military, electronics-informatics). They encountered difficulties, coming from the disadvantages of the 1970 Preferential Treaty, the aftermath of the world economic crisis and the competition from other countries. Nevertheless, they managed to consolidate their presence in Spain and contribute to the modernization of the local industrial and technological fabric. In order to develop these topics, we will mostly rely on French public funds recently open to researchers, including those from the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Economy and Finance.

Keywords

France; Spain; Mitterrand; González; industrial cooperation.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONVERGENCIA SOCIALISTA. III. LA INDUSTRIA FRANCESA ANTE EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA CEE. IV. ÁTOMOS: LA COOPERACIÓN NUCLEAR. V. AVIONES: LA VENTA Y COFABRICACIÓN DE MATERIAL DE DEFENSA. VI. ORDENADORES: LA EXPANSIÓN DE LA INDUSTRIA INFORMÁTICA Y ELECTRÓNICA. VII. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

Depuis l'avènement d'un gouvernement socialiste en Espagne, la multiplication des contacts bilatéraux a incontestablement contribué à détendre et à rééquilibrer les relations franco-espagnoles, dont le médiocre niveau politique contrastait jusqu'alors avec l'ampleur de la présence économique et culturelle de la France en Espagne.

Nota del Ministerio francés de Asuntos Exteriores, 1984.

I. INTRODUCCIÓN

En la historiografía sobre la Transición española han primado tradicionalmente la variable interior y la variable política. Solo en los primeros años del siglo XXI comenzó a despuntar la dimensión internacional, incrementándose los trabajos sobre el papel de Estados Unidos (USA) y las potencias europeas, en particular Francia, la República Federal de Alemania (RFA) y, en menor medida, Gran Bretaña². Son muchos los estudios dedicados a la etapa

² Sobre el proceso de transición española a la democracia, y en particular su vertiente exterior, pueden consultarse, entre otros, los trabajos de Pereira (2004); Ortuño (2005); Martín García y Ortiz Heras (2010), y Pereira y Fernández (2016). El caso de USA es abordado por Powell (2011); Viñas (2003); Lemus (2011), y Rodríguez *et al.* (2015). De Francia han tratado Acuña (1986); Busturia (1994); Lemus (2005), y Sánchez (2016). De Alemania Occidental, Muñoz (2012) y Urigüen (2018). La actitud de Gran Bretaña resultó condicionada por la cuestión de Gibraltar y la tradición antifranquista de los laboristas, lo que a la larga situaría a Londres en clara desventaja respecto a París y Bonn (Martín García, 2010: 170-171). Los libros de memorias de los protagonistas del proceso resultan un complemento imprescindible,

de François Mitterrand en Francia y de Felipe González en España. Mientras que Francia aparece con frecuencia en los trabajos sobre la política exterior de Felipe González, especialmente al tratar cuestiones relativas a la organización terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA) y el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (CEE), los trabajos sobre la política exterior de Mitterrand apenas incluyen referencias a España³, reflejo de la posición política que cada país ocupaba en la acción exterior del otro. Mayor era el interés económico. España ha sido tradicionalmente uno de los grandes focos de interés de la política económica francesa, efecto combinado de la contigüidad geográfica, el conocimiento del mercado y el potencial de desarrollo⁴. El reto de la incorporación a Europa aceleró la cooperación industrial bilateral. España debía afrontar la modernización acelerada de su industria, para lo que recurrió a la asistencia tecnológica y financiera de las grandes potencias occidentales. Y Francia intensificó sus ofertas de colaboración, encontrando una competencia extranjera cada vez más difícil de soslayar. En estos procesos se prestó especial atención a la formación del capital humano español, ámbito en el que confluieron los Gobiernos y empresas de ambos países⁵. Amparada por el Estado, la industria francesa se enfrentó en España a interlocutores muy diversos (individuales e institucionales, públicos y privados, formales e informales). Siguiendo la teoría de las relaciones internacionales, adoptó por tanto una combinación de *realismo* (por la importancia del Estado, principalmente el francés) y *pluralismo* (por la multiplicidad y variedad de actores)⁶.

Este trabajo aspira a trazar las grandes líneas de la política industrial francesa hacia España de 1981 a 1986, sacando a la luz una serie de procesos y acontecimientos que han quedado eclipsados por la preferencia otorgada a la transición política en España y a las grandes potencias industriales en Francia. Abordaremos, en primer lugar, el contexto político que enmarcó la relación bilateral. Ofreceremos después un balance de los grandes flujos de comercio e inversión, así como de la posición de la industria francesa ante el inminente

entre ellos Reventós (1993); Morán López (1990); Bassols (1995); Solchaga (1997), y Dumas (1996, 2007). En Martín García y Ortiz Heras (2010) y Delgado *et al.* (2016) se ofrecen síntesis historiográficas del tema.

³ Por ejemplo, Védrine (1996); Maclean (1998), y Favier y Martin-Rolland (2016).

⁴ Sánchez (2006); Puig y Castro (2009), y Castro, R. (2010a).

⁵ Los efectos de la inversión extranjera en la mejora de las capacidades locales han sido examinados, desde perspectivas generales y sectoriales, por Jones (2005, 2014); Buckley (2009); Narula y Dunning (2010); López *et al.* (2011); Puig y Álvaro (2015); De la Torre y Rubio-Varas (2018), y Delgado y López (2019), entre otros.

⁶ Estas teorías y autores han sido muy bien sintetizados por Milner (1992).

ingreso de España en la CEE. El resto del texto se dedicará a analizar los tres grandes capítulos que presidieron la política industrial francesa hacia España: la industria nuclear, de defensa, e informática y electrónica, sectores que concentraron grandes esfuerzos diplomáticos, financieros y tecnológicos, y generaron muchas y variadas externalidades. Trataremos de identificar los proyectos y protagonistas más destacados, examinar las estrategias desplegadas y analizar los resultados alcanzados. Cerrarán el texto algunas conclusiones.

II. CONVERGENCIA SOCIALISTA

En 1981, tras veintitrés años de gobiernos conservadores, el líder del Partido Socialista Francés (PSF), François Mitterrand, llegó a la Presidencia de la República con un programa de reformas radicales (*Les 110 Propositions pour la France*), que incluía nacionalizaciones de empresas, leyes de descentralización regional y recetas keynesianas para impulsar el crecimiento. Así, caminando a contracorriente respecto al resto de potencias occidentales, la era socialista se inició en Francia con la decisión de nacionalizar los cinco primeros grupos industriales del país (Saint Gobain, Rhône-Poulenc, Thomson, Compagnie Générale d'Électricité y Pechiney-Ugine Kuhlman-PUK) y cuarenta instituciones financieras (entre ellas, Parisbas, Indosuez y el Crédit Commercial de France), al tiempo que se promulgaban medidas para crear empleo público, gravar las grandes fortunas y ampliar la protección social. El Estado pasó a ser responsable del 60 % de la inversión industrial, el 30 % de las exportaciones y el 24 % del empleo⁷.

A finales de 1982 las complicaciones económicas, internas y externas, impusieron un drástico cambio de rumbo. Los socialistas reconocieron haber subestimado las fragilidades estructurales de la economía francesa y pecado de un exceso de optimismo. El *boom* de los Treinta Gloriosos había llegado a su fin, la crisis energética mundial había disparado las tasas de desempleo, déficit e inflación, y el neoliberalismo había deshecho el consenso socialdemócrata de la posguerra. Mitterrand se vio forzado a sumarse a la dinámica internacional y adoptar políticas de ajuste (*la rigueur*). Logró controlar el déficit y la inflación, a la par que reconciliarse con los grandes medios de negocios. Las contrapartidas fueron el incremento del paro y la reducción del poder adquisitivo de prácticamente todos los grupos sociales, lo que generó un amplio malestar social y la recuperación de la derecha de Jacques Chirac. En materia

⁷ Ross *et al.* (1988): 89.

de política industrial, la planificación indicativa (8.º y 9.º planes) siguió priorizando, como en décadas anteriores, las industrias de alto contenido tecnológico, si bien otorgando a las regiones una mayor capacidad de interlocución directa con el Estado. También continuó la apuesta por la energía nuclear como alternativa al petróleo: el Plan Messmer, vigente desde 1974, enmarcó la construcción de una treintena de centrales nucleares entre 1980 y 1986, además de otras muchas infraestructuras relacionadas con el átomo. En el comercio exterior, las repetidas devaluaciones del franco (octubre de 1981, junio de 1982 y marzo de 1983) garantizaron tasas de exportación elevadas, paliando la sobreproducción industrial. Pero la posición de Francia en los mercados internacionales arrojó valores inferiores a los de la RFA, USA y Japón⁸.

La continuidad fue la nota dominante en materia de política exterior. Pervivieron las tres grandes coordenadas de la V República gaullista: a) la independencia nacional, garantizada por la *force de frappe* nuclear; b) la defensa del equilibrio entre los bloques, desde la pertenencia al bloque occidental y a la CEE, y c) la solidaridad con el Tercer Mundo. Mitterrand intervino directamente en la toma de decisiones internacionales y valoró el contacto personal con los líderes extranjeros, lo que le condujo a realizar numerosos desplazamientos fuera de las fronteras francesas: 154 durante el primer *septennat*⁹.

En España, la arrolladora victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones generales de 1982 ha sido tradicionalmente considerada como la culminación del proceso de transición a la democracia. En la agenda política de Felipe González figuró como objetivo preferente el engarce con Europa, imprescindible para consolidar la democracia, modernizar la economía y ganar peso en los foros internacionales. Los socialistas se enfrentaron a un panorama económico complejo: una espiral inflacionista, tasas de desempleo que doblaban la media de la OCDE, déficits crecientes en el presupuesto y en la balanza de pagos, y pérdida progresiva de tejido industrial¹⁰. A las dificultades derivadas de la crisis económica mundial, comunes a otros países europeos, se sumaban los problemas propios de la industria española. Crecida bajo el manto del proteccionismo franquista, se encontraba en una situación de enorme vulnerabilidad: su sobredimensionamiento, bajos niveles

⁸ Sinopsis del periodo en Sachs y Wyplosz (1986).

⁹ Favier y Martin-Roland (1990): 556. Más detalles en Fonteneau y Muet (1985); Ross *et al.* (1988), y Virard (1993).

¹⁰ Un balance de la primera legislatura socialista en Guerra y Tezanos (1992); Soto (2005, 2006, 2010); Tusell y Paniagua (2008); Marín (2008), y Pérez (2011).

de I+D, exceso de personal y deficiente estructura financiera lastraban su competitividad en los mercados internacionales.

El PSOE no se planteó en ningún momento seguir la estela económica inicial del PSF, cuyos malos resultados eran ya visibles en 1982. Pese a la oposición de los sindicatos, adoptó un programa de austeridad y privatizaciones, destinado a combatir los grandes desequilibrios macroeconómicos, reordenar los sectores en crisis y crear un «Estado de bienestar realista», susceptible de recibir financiación sin producir desajustes económicos¹¹. Entre las prioridades del Ministerio de Industria y Energía, conducido por Carlos Solchaga, destacó la reconversión industrial, que se alargó hasta la década de los noventa y generó graves costes humanos y financieros, sobre todo en la siderurgia y la construcción naval. Mayores éxitos reportaron la ampliación del Estado del bienestar, el despliegue del Estado de las autonomías y el refuerzo de la posición internacional (europea) de España¹².

La llegada al Gobierno de los dirigentes del PSOE fue muy bien acogida por los socialistas franceses. «Demócratas convencidos», «aperturistas no radicales» y afines a Francia por su formación y experiencia, no podían sino acelerar el acercamiento bilateral: «les nouveaux dirigeants espagnols, francophones et francophiles, ont vécu de nombreuses années d'exil en France et connaissent bien notre pays, où ils ont noué un grand nombre d'amitiés personnelles [...] ils constituent un incontestable facteur de rapprochement entre nos deux pays [...]»¹³. González y Mitterrand mantenían buena sintonía. También sus ministros de Asuntos Exteriores, Claude Cheysson, Roland Dumas, Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez, que cruzaron con frecuencia la frontera en visitas oficiales y privadas. Además, se eligió a los embajadores *políticos* Pierre Guidoni, diputado de l'Aude, y Joan Reventós, miembro del PSC, que conocían bien el terreno contrario¹⁴.

Los socialistas heredaron los dos contenciosos que llevaban años ensombreciendo las relaciones francoespañolas: la falta de entendimiento en la lucha contra el terrorismo vasco y los obstáculos de Francia al ingreso de España en el Mercado Común europeo. Todavía en 1982, parte de la izquierda francesa contemplaba a los terroristas de ETA como resistentes antifranquistas defensores de la libertad del pueblo vasco, y al sistema político español como una

¹¹ Burns (1996): 302-304; Solchaga (1997): 54-59.

¹² Ballesteros (1996); Fernández y Matías (2006); Martín Arce (2006), y Pardo (2011).

¹³ «Relations franco-espagnoles», informe del Ministerio francés de Asuntos Exteriores (MAE-F), 7/3/1983, Archives du Ministère français des Affaires Étrangères (en adelante AMAE-F), EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5141.

¹⁴ González (2003): 50.

democracia débil con prácticas policiales oriundas de la dictadura. El resto del abanico político francés adoptaba, salvo excepciones, una actitud de indiferencia ante lo que consideraba un asunto interno de los españoles. En consecuencia, el Gobierno francés se resistía a extraditar a los terroristas, que disfrutaban en Francia del estatuto de refugiado político y utilizaban su territorio como campo de entrenamiento, centro financiero y base de repliegue tras los atentados. En España, Gobierno y medios de comunicación criticaban duramente esta actitud, advirtiendo que sin el «santuario» francés, ETA llevaría tiempo desmantelada. Los años ochenta se iniciaron con una escalada de violencia, pues a los atentados de ETA se sumaron, por una parte, los del grupo francés Iparretarrak, que aspiraba a separarse de Francia y formar una Euskal Herria independiente, y por otra, los de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), cuya campaña de erradicación de ETA por la vía del terrorismo de Estado se saldó con varias decenas de muertos a ambos lados de los Pirineos. Por fin en 1984 los ministros de Interior Gaston Deferre y José Barrionuevo firmaron los acuerdos de la Castellana, que facilitaron las detenciones y dieron luz verde a las primeras extradiciones¹⁵.

A la llegada al Ejecutivo de Felipe González, el Gobierno francés seguía sin manifestar un apoyo firme a la entrada de España en la CEE, amparándose en la competencia de los productos agrarios mediterráneos (frutas, verduras, vinos de mesa, aceite de oliva) y en la urgencia de resolver previamente los problemas comunitarios pendientes (la reforma de la PAC y el desacuerdo presupuestario con Gran Bretaña, fundamentalmente). Mitterrand había evocado a menudo las dificultades de la ampliación y la necesidad de fijar pasos previos (*préalables*) para preservar los intereses de Francia¹⁶. En realidad, la mayoría de los países miembros reconocían la existencia de dossiers sensibles (la agricultura, la pesca, las instituciones, la libre circulación de trabajadores), y se amparaban en el «Francia no quiere» para esconder sus propias reticencias a la ampliación¹⁷. El descontento de los agricultores franceses se materializó en boicots a productos españoles, ataques a camiones en la frontera y discursos en los que culpaban a España de la crisis agrícola de las regiones del Midi (Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur y parte de Rhône-Alpes, donde predominaba la pequeña propiedad

¹⁵ Morán Blanco (1997); Casanova (2008); Avilés (2010); Gabriel-Oyhamburu (2015), y Fernández Soldevilla (2016). La historia de Iparretarrak en Moruzzi y Boulaert (1988); Jacob (1994), y Bidegain (2011). La de los GAL en Miralles y Onetti (2006) y Díez (2011).

¹⁶ Trouvé (2011): 17.

¹⁷ Mitterrand (1986): 307; Núñez (2013): 361-362.

escasamente modernizada y acomodada en exceso a las ayudas públicas). Resulta asombrosa la influencia política que alcanzaron los agricultores meridionales, muy superior a su peso en la economía nacional. En efecto, Francia era al inicio de los años ochenta una economía plenamente industrial, con una agricultura en decadencia en el PIB y la población activa. Además, la competencia agraria solo afectaba a los cultivos mediterráneos: los productores franceses de cereales, maíz, lácteos y cárnicos preveían, por el contrario, un incremento de sus ventas a España tras la adhesión. Pero el *lobby* agrario del Midi fue capaz de elevar su preocupación regional a problema europeo. Organizado en torno a dos grandes sindicatos cercanos a la derecha (FNSEA y CNJA)¹⁸, consiguió que gaullistas, giscardianos, comunistas y socialistas incluyesen en sus campañas el miedo a la competencia agraria española para cosechar votos en la región¹⁹.

Hacia 1984, coincidiendo con el despliegue de la cooperación en la lucha contra ETA y con la presidencia francesa de la CEE, Francia aceptó por fin poner fecha a la incorporación de España. Explican este cambio de actitud la solución del conflicto agropresupuestario, la mejora general de la situación económica, la intermediación del canciller alemán Helmut Kohl, las cesiones españolas en algunas partidas agrarias y la aplicación de planes de modernización en el Midi francés. El 12 de junio de 1985 se firmó el Tratado de Adhesión, que entraría en vigor el 1 de enero del año siguiente. Aunque los incidentes con pescadores y transportistas no desaparecieron de la noche a la mañana, los dirigentes franceses se congratularon del nuevo clima de confianza: «[...] l'on peut dire que la plupart de nos contentieux bilatéraux qui hypothéquaient gravement nos relations jusque vers 1984 ont été apurés dans des conditions satisfaisantes pour les deux parties [...] l'on peut aujourd'hui parler de relations tout à fait exemplaires entre Paris et Madrid»²⁰.

¹⁸ Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) y Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA).

¹⁹ Trouvé (2005); Molina (2018, 2020), y García Crespo (2019) recogen fragmentos de los discursos de Jacques Chirac, Valéry Giscard d'Estaing, Georges Marchais y François Mitterrand. La prensa de ambos países aprovechó los enfrentamientos para construir diatribas nacionalistas y recuperar viejos tópicos y prejuicios históricos: los franceses, arrogantes, paternalistas y con un gran complejo de superioridad; los españoles, atrasados, temperamentales e incapaces de vivir en democracia. González-Fernández (2018).

²⁰ «Relations franco-espagnoles», nota para el Primer Ministro, 1/12/1986, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1986-1990, vol. 6245. Sobre el proceso de negociaciones España-CEE, remitimos a Étienvre y Urquijo (1989); Powell (2003); Crespo (2004);

Prueba de ello fue la institucionalización de los encuentros políticos (seminarios interministeriales bienales desde 1983, cumbres anuales de jefes de Estado y de Gobierno desde 1987)²¹ y la proliferación a ambos lados de la frontera de actividades conjuntas de carácter informativo, empresarial, cultural y social²².

III. LA INDUSTRIA FRANCESA ANTE EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA CEE

Las tensiones políticas se dejaron sentir poco sobre los intercambios económicos. En 1981 Francia era el primer cliente de España y su segundo proveedor e inversor después de USA (España era el octavo socio comercial de Francia)²³. La balanza comercial bilateral registraba, desde 1977, un saldo positivo a favor de España (gráfico 1), que derivaba en gran medida de las facilidades otorgadas a la industria española en el Tratado Preferencial de 1970 (derechos aduaneros tres veces superiores a la tarifa exterior común de la CEE —15 % vs. 5 %—)²⁴. Encabezaban el comercio francoespañol los productos de la industria automovilística (vehículos y componentes), seguidos de la producción química en la exportación francesa y la agroalimentaria en la exportación española. Conviene relativizar el déficit francés teniendo en cuenta dos circunstancias: primera, que el grueso de la exportación española de vehículos y componentes procedía de las filiales españolas de las multinacionales francesas Renault y PSA Peugeot Citroën; segunda, que las ventas francesas de armamento, fundamentales en su comercio con España, no quedaban registradas en las estadísticas oficiales.

Trouvé (2008); Cavallaro (2009, 2013); Moreno (2010); Pardo (2011), y Núñez (2013).

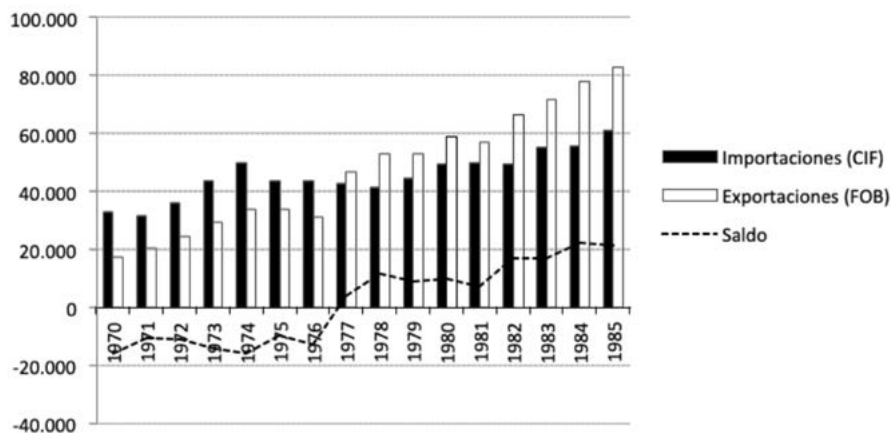
²¹ Francia institucionalizó, además, cumbres bilaterales con Alemania, Italia y Gran Bretaña. Y España con Portugal.

²² Un balance en Vorms y Aguilar (2003).

²³ Los intercambios comerciales se intensificarán tras la entrada de España en la CEE. Francia mantendrá su peso en el comercio exterior de España (primer cliente, primer proveedor) y España lo incrementará (quinto cliente, sexto proveedor).

²⁴ De hecho, el déficit desapareció en 1987, tras la adhesión de España a la CEE. De 1980 a 1989 el saldo francés pasó de -3,3 a 7,4 millares de francos y la tasa de cobertura del 80 % al 118 %.

GRÁFICO 1. *Evolución del comercio español con Francia, 1970-1986 (millones de pesetas de 1970)*



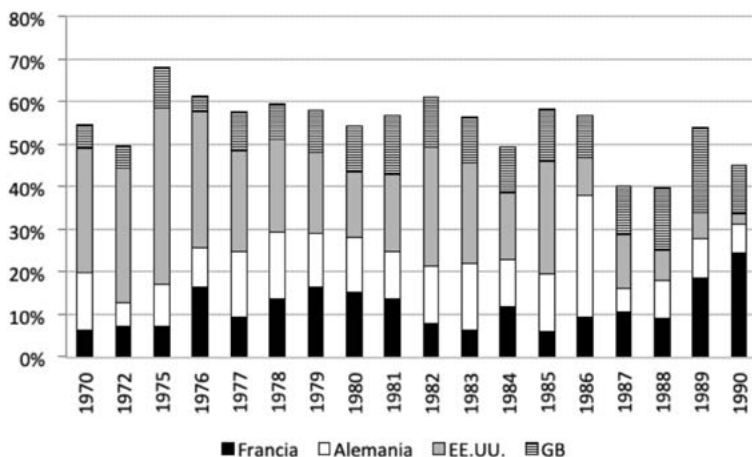
Fuente: *Estadísticas del Comercio Exterior de España*, Ministerio de Comercio, 1970-1986, y Carreras y Tafunell (2005) para IPC-deflactor.

Al iniciarse los años ochenta, Francia concentraba el 11,8 % del total de la inversión extranjera en España (10 100 millones de pesetas corrientes), situándose detrás de USA (24,4 %) y Suiza (16,5 %), y próxima a Gran Bretaña y la RFA (c. 10-12 %) (gráfico 2)²⁵. Prácticamente todas las grandes empresas francesas disponían de representación en España, y aspiraban a conservarla y ampliarla en los años siguientes. Por sectores, destacaban el automóvil (Renault, PSA Peugeot Citroën), el vidrio (Saint Gobain, BSN), los neumáticos (Michelin), la industria mecánica y electromecánica (Ferodo, Fichet, Moulinex, Alsthom, Thomson), la química (Rhône-Poulenc, Air Liquide, PUK), la alimentación (Danone, Bongrain), la gran distribución (Carrefour, Promodès, Auchan), la banca (Crédit Lyonnais, Société Générale, BNP,

²⁵ Cifras de inversiones mayoritarias, sujetas a autorización administrativa. Se excluyen, por tanto, las inversiones minoritarias (estimadas en un tercio de las mayoritarias) y las inversiones inmobiliarias (en torno al 35 % de la inversión neta extranjera). «Les investissements étrangers en Espagne», nota de Philippe Harot, consejero financiero de la Embajada de Francia en España, 15/3/1982, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5141. Como venía sucediendo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el peso de Suiza está sobrevalorado, puesto que muchas compañías europeas y norteamericanas realizaron sus operaciones financieras en España a través de filiales domiciliadas en Suiza, atribuyéndosele así el origen nacional de las inversiones.

Paribas, Indosuez) y los seguros (l'Abeille, l'Union des Assurances de Paris). Por volumen de negocios, encabezaban el ranking, por orden descendente, Renault, Michelin, Ferodo, Moulinex, PUK, Rhône-Poulenc, Carrefour, Auchan, Crédit Lyonnais y la Société Générale²⁶.

GRÁFICO 2. *Evolución de los porcentajes de inversión extranjera en España, 1970-1990*



Fuente: *Economía Industrial* y AMAE-F.

A mediados de los años ochenta, las embajadas contabilizaron unas mil doscientas empresas francesas con plantas de producción y/o comercialización en España (frente a las doscientas españolas en Francia). En su mayoría, estaban ubicadas en el entorno de Madrid y Barcelona, y se habían establecido antes de 1975²⁷. España continuaba ejerciendo una poderosa atracción sobre el capital francés. Se valoraba la contigüidad geográfica, que abarataba los costes de transporte y transacción, y la antigüedad de relaciones, que garantizaba experiencia y socios locales. También la abundancia y menor coste

²⁶ «Relations entre la France et l'Espagne dans le domaine des investissements directs», nota de la Direction des Affaires Économiques et Financières, 15/6/1982, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5149.

²⁷ «L'implantation française en Espagne», informe del Servicio de Expansión Económica de la Embajada de Francia en España, 8/4/1987, Centre des Archives Économiques et Financières (en adelante CAEF), B55301.

relativo de la mano de obra, la existencia de *gaps* industriales y tecnológicos no cubiertos por las empresas domésticas, y la posibilidad de utilizar el mercado español como trampolín para la exportación a otros países, especialmente los de América Latina, norte de África y la CEE²⁸.

Las nacionalizaciones de 1981 afectaron en España a 25 filiales, 25 000 empleos y un volumen de negocios de unos 140 000 millones de pesetas, cifras que se sumaron a las aportadas por las ya de por sí numerosas empresas públicas. Con ello, el Estado francés pasó a ser el primer empleador en España. En principio, la legislación española preveía la revocación de las autorizaciones de inversión concedidas a empresas extranjeras en caso de que estas se nacionalizasen. No obstante, a demanda de los interesados, podía otorgarse una autorización especial para mantener la inversión. Todas las empresas nacionalizadas consiguieron enseguida los permisos necesarios para seguir operando en España, a excepción de PUK, cuyo expediente se retrasó *sine die* a raíz de su enfrentamiento con el Instituto Nacional de Industria (INI)²⁹.

Para aplicar en España los «programas prioritarios de acción» de la planificación indicativa francesa, que recomendaban ampliar inversiones en sectores industriales de alta intensidad tecnológica³⁰, se desplegaron viejas y nuevas líneas de acción. Al igual que durante el franquismo y los primeros años de la Transición³¹, continuó la búsqueda de socios locales (políticos, diplomáticos, empresarios, ingenieros, *managers*), la promoción de entidades bilaterales (como las Cámaras de Comercio o los Comités de Cooperación Industrial) y las actividades destinadas al refuerzo de la lengua española en Francia y de la francesa en España, que languidecían progresivamente ante el empuje del inglés. Además, surgieron nuevas líneas de acción adaptadas al

²⁸ El ingreso de España en la CEE estimularía los flujos de inversión en ambos sentidos. «Fiche Les investissements français en Espagne», nota de la Embajada de Francia en Madrid, 1989, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1986-1990, vol. 6245.

²⁹ El enfrentamiento PUK-INI se enmarca en un contexto en el que el empresariado francés se negaba sistemáticamente a participar en los aumentos de capital de las sociedades del INI mientras no adoptasen medidas de racionalización y reestructuración financiera. Así, PUK rechazó: a) incrementar su participación en Aluminio Español (poseía ya el 20 % a través de Aluminio de Galicia), y b) sufragar el suministro de alúmina de Aluminio Español (filial del INI al 55 %) a Aluminio de Galicia (filial de PUK al 67 %) a un precio muy superior al del mercado mundial. «Conséquences pour leurs filiales espagnoles de la nationalisation de certaines groupes industriels français», informe del Ministerio de Industria, 14/6/1982, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5177.

³⁰ Cohen (1992).

³¹ Sánchez (2006, 2016).

nuevo marco regional y europeo. Por un lado, se fomentó la búsqueda de interlocutores autonómicos (líderes políticos y empresariales, entidades como el Instituto Vasco de Expansión Industrial y el Centro de Formación y Desarrollo Empresarial de Cataluña): «Les compétences croissantes des ‘autonomies’ espagnoles en matière économique, notamment d’investissements publics, obligent à établir relations suivies avec ses responsables»³². Por otro lado, se reforzó la cooperación en proyectos europeos como Eurodif, Airbus, la Agencia Espacial Europea y otros igual de ambiciosos y por tanto imposibles de afrontar de manera unilateral o bilateral. Todos estos planes contemplaron la formación del personal español, desde el convencimiento de que se necesitaban agentes locales capaces de absorber e internalizar a corto y medio plazo la tecnología francesa, de reproducir y aplicar de forma cada vez más autónoma los conocimientos y capacidades exportados junto al capital: «L’Espagne n’a pas les moyens de réussir seule sa mutation industrielle. En particulier, elle devra faire appel à des pays étrangers pour former un personnel compétent capable d’assimiler la technologie importée et de développer une technologie nationale [...] nous pouvons préparer l’avenir en intervenant dans cette formation»³³.

Con muy pocas excepciones, los representantes de la industria francesa defendieron el ingreso de España en la CEE, si bien no tuvieron tanta visibilidad pública como los agricultores del Midi. Desde el Ministerio de Industria y la patronal Conseil National du Patronat Français (CNPF) se criticó duramente el Tratado Preferencial de 1970, responsable de una competencia desleal basada en unos «vestigios proteccionistas asimétricos, discriminatorios y contrarios a los intereses de la industria francesa»³⁴. Las empresas que no disponían de representación en España defendieron la integración sin periodo de transición. Por el contrario, las filiales temprana e intensamente instaladas,

³² «Autonomies» entrecomillado en el original. «Relations économiques franco-espagnoles», informe del MAE-F, 20/6/1985, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5145.

³³ «Note sur les transferts de technologie dans l’industrie espagnole», Embajada de Francia en España, 3/5/1982, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5177. La presencia de residentes franceses en España respondía en gran parte a estas necesidades de formación: 57 027 en 1982, frente a los 428 000 españoles en Francia (más 60 000 en épocas de vendimia). «Données sur l’Espagne. Fiches», AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5141.

³⁴ Nota del Ministerio de Investigación e Industria, 16/6/1983, AMAE, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5145. El apoyo del CNPF al ingreso de España en la CEE es tratado en García Crespo (2019).

que se habían hispanizado para sortear la legislación franquista y se beneficiaban del proteccionismo y de las ayudas a la exportación, reivindicaron un desarme arancelario escalonado: «C'est ainsi que nos intérêts d'industriels sont souvent antagonistes avec nos intérêts d'exportateurs»³⁵. En todo caso, las filiales también deseaban la liberalización, pues parte de las piezas y componentes necesarios en sus procesos de fabricación, especialmente los de mayor contenido tecnológico, continuaban importándose desde Francia.

El mayor obstáculo que tuvieron que afrontar las empresas francesas con intereses en España fue la competencia extranjera (USA, RFA y Japón, fundamentalmente). Ante las dificultades para igualar las ofertas tecnológicas y financieras de sus rivales, los franceses hicieron valer otras ventajas comparativas. Del lado político, insistieron en las posibilidades de la cooperación con Francia para disminuir la dependencia respecto a USA y aproximarse a Europa. Del lado económico, en la ayuda al desarrollo de la industria española mediante la firma de acuerdos de cofabricación, la exportación del material fabricado en España con licencia francesa y la formación del capital humano local. La formación adoptaría formas diversas. Las casas suministradoras adiestrarían a ingenieros y técnicos en el manejo y mantenimiento de los equipos traídos de fuera. Las filiales se ocuparían de todos los integrantes del proceso productivo, desde los obreros de la cadena de montaje hasta los cuadros medios y superiores. Y los Gobiernos podrían intervenir directamente en estas actividades, patrocinando programas formativos conjuntos (acciones integradas, formación de doctores, conciertos entre organismos de enseñanza e investigación) y potenciando las aplicaciones industriales de los estudios académicos³⁶.

Estas estrategias se aplicaron a los tres sectores que priorizó la política industrial francesa en España en los años ochenta: el sector nuclear, la provisión de equipos militares y la industria informática y electrónica, sectores que examinaremos en los epígrafes siguientes. La industria automovilística, primera en el comercio francoespañol, no preocupó en exceso al Gobierno francés. Las filiales de Renault y PSA Peugeot Citroën habían sufrido las consecuencias socioeconómicas de la crisis energética mundial, pero el estancamiento se había solucionado de manera relativamente rápida gracias al incremento de las exportaciones y al despliegue de un proceso de renovación

³⁵ Telegrama de Guidoni al MAE-F, 17/10/1984, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5145. El tratado de 1970 permaneció en vigor hasta 1986 y el desarme arancelario se escalonó en siete años.

³⁶ «Coopération Scientifique et Technique avec l'Espagne», nota al MAE-F, 23/5/1985, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5138.

tecnológica y empresarial basado en el *toyotismo* y el *just in time*³⁷. A principios de los años ochenta, FASA-Renault ocupaba el primer puesto de los productores españoles de turismos y derivados. Diez años después, el panorama del sector automovilístico en su conjunto seguía siendo alentador: «[...] la stratégie de nos constructeurs [automobiles] en matière d'investissements n'est pour l'instant pas modifiée, la situation à moyen terme ne pouvant que s'améliorer»³⁸. Llama la atención la ausencia en los planes estatales del sector de la gran distribución, cuando el grupo Carrefour contaba ya con una treintena de hipermercados distribuidos por todo el territorio español³⁹. También la minimización de la banca, en unos años en los que entidades como el Crédit Lyonnais, la Société Générale, Paribas, BNP o Indosuez habían ampliado su presencia en España y contraído préstamos con numerosos organismos públicos⁴⁰. A finales de los años ochenta, todas las miradas se pusieron en los acontecimientos de 1992, que en efecto iban a generar grandes oportunidades para la industria francesa, adjudicataria de importantes obras de ingeniería e infraestructuras (Alsthom: AVE Madrid-Sevilla; Thomson: ordenadores para las administraciones públicas; Dumez y Bouygues: trabajos aeroportuarios, etc.).

IV. ÁTOMOS: LA COOPERACIÓN NUCLEAR

Animados por el relanzamiento de la energía nuclear tras la crisis del petróleo, el Gobierno y las empresas francesas dedicaron grandes esfuerzos a la cooperación nuclear con España. Aspiraban a intervenir en la totalidad del ciclo del combustible, desde la extracción del mineral de uranio hasta el almacenamiento y gestión de los residuos radiactivos⁴¹. En 1972 se había conectado a la red la central nuclear de Vandellós 1 (Tarragona), construida con

³⁷ Fernández de Sevilla (2017).

³⁸ Telegrama del MAE-F, 07/11/1990, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1986-1990, vol. 6239.

³⁹ Castro, R. (2010b).

⁴⁰ «Les conditions récentes de l'endettement extérieur des organismes publics et des entreprises espagnoles», nota de Philippe Harot, consejero financiero de la embajada de Francia en España, 25/2/1981, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5148. La evolución de la banca francesa en España en Castro, R. (2012).

⁴¹ «Coopération nucléaire avec l'Espagne», nota de la Direction Générale des Relations Culturelles, Scientifiques et Techniques, 12/7/1978, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1977-1981, vol. 4367.

financiación y tecnología francesas. Desde entonces, Francia participó en todas las licitaciones públicas convocadas en España para la construcción de nuevas centrales nucleares. Habiendo renunciado a su tecnología nacional de uranio natural-grafito-gas (UNGG), ofreció reactores de tipo PWR (Westinghouse, USA), que desde 1975 explotaba bajo licencia la francesa Franco-Américaine de Constructions Atomiques (Framatome)⁴². Para impulsar sus posibilidades de adjudicación, Framatome creó en España la filial Framatome Proyectos Industriales S.A. y buscó alianzas, formales e informales, con socios locales, como Empresarios Agrupados, Equipos Nucleares, Ginés Navarro Construcciones, el Banco Ibérico, el grupo March y la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos S.A. (ENRESA)⁴³.

Francia ofreció también su colaboración técnica y financiera en otras infraestructuras atómicas planeadas en España. En primer lugar, estudió la venta de reactores rápidos o «supergeneradores» similares a los franceses Phénix (450 MW) y Superphénix (1200-2000 MW), capaces de producir su propio combustible (plutonio) y generar hasta setenta veces más energía que los reactores clásicos, aunque con gran complejidad tecnológica y a un precio muy elevado⁴⁴. Un consorcio de firmas liderado por Saint Gobain Techniques Nouvelles prometió secundar la fábrica de tratamiento de combustible irradiado que la Junta de Energía Nuclear (JEN) planeaba construir en la provincia de Soria⁴⁵. Los responsables franceses estaban convencidos de que el ingreso de España en la CEE se traduciría en una apuesta más firme por la opción nuclear europea (léase francesa): «L'entrée de l'Espagne dans la CEE doit être l'occasion de souhaiter que Madrid adopte un comportement européen dans le domaine nucléaire [...] Il importe que l'action de la France soit soutenue par les pouvoirs publics»⁴⁶. Hasta bien entrados los años ochenta, los responsables españoles hicieron gala ante los franceses de un gran optimismo

⁴² Amparada por el Estado y diversas entidades privadas, Framatome lideraba la construcción de centrales nucleares en Francia. Véanse Hecht (2004) y Dänzel-Kantof y Torres (2013).

⁴³ «Coopération nucléaire avec l'Espagne», nota de la Direction Générale des Relations Culturelles, Scientifiques et Techniques, 28/1/1976, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1971-1976, vol. 421.

⁴⁴ «Collaboration franco-espagnole sur les reacteurs rapides», 3/11/1975, Archives Historiques d'Électricité de France (en adelante AEDF), caja B0000469386.

⁴⁵ Sobre el centro de Soria, Castro, L. (2015).

⁴⁶ «Espagne. Aspects nucléaires», nota del Ministère du Redéploiement Industriel et du Commerce Extérieur, 11/10/1985, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5138.

nuclear, evitando mencionar la enorme deuda contraída por las empresas eléctricas, el retraso en la puesta en marcha de nuevos reactores y la expansión del movimiento antinuclear.

Todos los intentos de Framatome de liderar la construcción de nuevas centrales nucleares en España fracasaron, efecto combinado de la competencia internacional (USA con Westinghouse y General Electric, y Alemania occidental con KWU), y de la moratoria decretada en el Plan Energético Nacional de 1983, que redujo la potencia prevista para 1992 de 12 500 a 7500 MWe (ya había sido revisada a la baja en el Plan de 1978). Framatome reorientó entonces su estrategia hacia la provisión de servicios de mantenimiento, vigilancia y seguridad a la decena de centrales acabadas o en proceso de construcción, en su mayoría adjudicadas a USA.

Mayor éxito aportó la cooperación en las fases inicial y final del ciclo del combustible. En la minería del uranio, la Empresa Nacional del Uranio S. A. (ENUSA) y su equivalente francesa, la Compagnie Générale des Matières Nucléaires (COGEMA), firmaron una serie de acuerdos para la explotación en común de uranio natural en Níger (yacimientos de Akouta y Akokan). Respecto al enriquecimiento, España entró en el consorcio europeo Eurodif, fundado en 1972 a iniciativa francesa para hacer frente a la creciente demanda de uranio enriquecido, garantizar la seguridad y estabilidad de los precios y diversificar las fuentes de suministro (es decir, liberarse de la dependencia de USA). Eurodif construyó en Tricastin (Francia) una fábrica para el enriquecimiento de uranio por difusión gaseosa, destinada a equipar a todos los países miembros en función de su participación en el capital social. España suscribió a través de ENUSA el 11,11 % de las acciones, obteniendo un volumen de uranio enriquecido que llegó a cubrir el 20 % de sus necesidades⁴⁷. Paralelamente, se incrementaron los convenios entre empresas, universidades y centros de investigación de ambos países, lo que condujo a numerosos intercambios de expertos y actividades.

En 1982 se renovó y actualizó el acuerdo de cooperación nuclear de 1956 entre la JEN y el Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA). Retuvo cinco ámbitos de cooperación prioritaria: reactores de investigación, protección y seguridad, física y altas energías, fusión y gestión de residuos⁴⁸. Insistió especialmente

⁴⁷ El resto procedió, a precios inferiores, de USA, la URSS y un consorcio formado por Holanda, Reino Unido y Alemania occidental. «Enrichissement européen: un calendrier chargé», 19/9/1973, AEDF, caja 891165, y *Memorias de ENUSA, ejercicios 1972 a 1986*, Archivo Histórico del INI (SEPI).

⁴⁸ «Les relations industrielles franco-espagnoles», nota del Ministère du Redéploiement Industriel et du Commerce Extérieur, 9/10/1984, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5148.

en la necesidad de ceder a la industria española altos porcentajes de participación en los trabajos teóricos y aplicados. No en vano se contaba con el precedente de la central de Vandellós 1, donde se había alcanzado un porcentaje de participación local del 42 % (obra civil, materiales eléctricos y mecánicos, cajón del reactor)⁴⁹.

La cooperación nuclear militar fue tanteada en varias ocasiones. Desde Francia, se tenía claro que los dirigentes franquistas intentaron dotarse de armamento atómico, y que en democracia esta posibilidad no había sido descartada: «L'Espagne n'a pas signé le TNP. Elle n'adhère pas aux Directives de Londres sur les exportations nucléaires. Elle n'a jamais fait mystère de sa volonté de se réserver si nécessaire la possibilité d'acquérir l'arme atomique. Elle est d'ailleurs considérée comme l'un des pays disposant d'un programme nucléaire suffisamment avancé pour se trouver au seuil de l'option militaire»⁵⁰.

La adopción de la tecnología UNGG, menos rentable que las estadounidenses de uranio enriquecido y agua ligera, tuvo mucho que ver con su alta producción de plutonio, susceptible de ser empleado en programas civiles (reactores rápidos) y militares (armamento nuclear). Pero la voluntad española de fabricar bombas atómicas a partir del plutonio irradiado en Vandellós 1 se desvaneció definitivamente a mediados de los años ochenta. COGEMA y la empresa propietaria de Vandellós 1, HIFRENSA, acordaron que el plutonio procedente de la central hispanofrancesa tendría un destino únicamente civil (reactores rápidos, investigación) y permanecería bajo la vigilancia de Euratom y del Organismo Internacional de la Energía Atómica⁵¹. El Gobierno socialista español prestó más atención que sus predecesores a la no proliferación nuclear, en gran medida por la presión de USA y la voluntad de no perjudicar a la industria nuclear española (Tecnatom, Sener, Equipos Nucleares), con un peso creciente en el mercado mundial. Solo a partir de entonces, Francia incluyó en sus ofertas la provisión de controles (bilaterales y multilaterales) garantes de la utilización pacífica de la energía nuclear⁵².

⁴⁹ Sánchez (2017).

⁵⁰ Nota de Louis Amigues, sous-directeur des Questions Atomiques et Spatiales, 13/1/1984, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5138.

⁵¹ En el acuerdo anterior (CEA-HIFRENSA, 1967) se establecía que el plutonio irradiado en el reactor de Vandellós 1 sería reprocesado en Francia (Marcoule y La Hague) y en su mayor parte devuelto a España, que podría utilizarlo *libremente* (no se especificaba su uso civil o militar), a condición de no ponerlo a disposición de terceros países y permitir una cierta supervisión del CEA (que no de USA ni de los organismos internacionales). Sánchez (2017): 169.

⁵² «Coopération franco-espagnole dans le domaine nucléaire», informe del embajador Emmanuel de Margerie, 14/3/1979, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1977-1981, vol.

A finales de la década, Francia encontraría una nueva oportunidad de negocio (y aprendizaje) en el desmantelamiento de centrales y gestión de sus residuos radiactivos. El punto de partida fue el cierre anticipado de Vandellós 1, a raíz de un accidente ocurrido en 1989 y la revocación al año siguiente del permiso de explotación. Francia contaba entonces con más de cincuenta reactores operativos agrupados en diecisiete centrales. Solo había procedido al cierre de los grupos UNGG de Marcoule y Chinon 1 y 2, y planeaba el cierre de Saint Laurent des Eaux, Bugey y Chinon 3 en los dos años siguientes⁵³. La asistencia a España se presentaba, por tanto, como una ocasión excelente para ganar experiencia con vistas a futuros proyectos de desmantelamiento dentro y fuera de Francia. Así, ENRESA y l'Agence Nationale pour la Gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA) contrajeron diversos compromisos para el intercambio de especialistas entre las instalaciones nucleares de ambos países, el envío de información técnica, la elaboración conjunta de estudios geológicos y fisicoquímicos, el asesoramiento en la preparación de los Planes Generales Nacionales de Residuos Radiactivos, y la colaboración en la construcción de centros de almacenamiento: El Cabril (residuos de media y baja radiactividad) se construyó a imagen y semejanza de los centros franceses de La Manche y Aube, y los estudios de ENRESA sobre el «Almacenamiento temporal individualizado», el «Almacenamiento temporal centralizado» y el «Almacenamiento geológico profundo» (residuos de alta radiactividad) presentan una clara (y declarada) impronta francesa⁵⁴.

V. AVIONES: LA VENTA Y COFABRICACIÓN DE MATERIAL DE DEFENSA

Desde los Pactos de 1953, Estados Unidos marcó la pauta del sector español de la defensa. Pero las potencias europeas también intentaron participar en el proceso de modernización militar emprendido en España, buscando mercados para sus productos e interlocutores para sus intereses políticos y económicos. Francia contaba con uno de los complejos militares-industriales más grandes del planeta, mimado por el Estado y representado por una decena de *champions nationaux*, públicos y privados. Todos ellos necesitaban rebasar los estrechos márgenes del mercado doméstico (monopsónico) para recuperar

6239.

⁵³ «Incident à la centrale nucléaire de Vandellós 1», Telegrama del MAE-F, 3/11/1989, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1986-1990, vol. 6239.

⁵⁴ Así se indica en sus webs corporativas: www.enresa.es y www.andra.fr (consultado en julio 2019).

inversiones y buscar beneficios en las economías de escala: «C'est une nécessité pour le budget militaire de la France. [...] L'Armée française n'aurait pas un équipement aussi moderne si notre industrie d'armement devait se contenter du marché intérieur [...] Si ce n'est pas nous, ce sont nos concurrents soviétiques, anglais, américains ou autres, qui décrocheront les contrats»⁵⁵. Francia mantenía en los años ochenta el tercer puesto de los exportadores mundiales de armas, después de USA y la URSS⁵⁶. Competir con la tecnología norteamericana en los mercados occidentales resultaba con frecuencia factible. Alcanzar sus precios de venta y facilidades de pago era mucho más complicado. La solución pasaba por ofrecer compensaciones industriales, en particular ayudas al desarrollo de la industria local y el permiso de venta a terceros del material fabricado en España con licencia francesa.

Los militares franceses y españoles habían mantenido desde los años cincuenta un flujo continuo de intercambios: informaciones, visitas, manio-bras conjuntas, autorizaciones de escala y sobrevuelo, formación de oficiales españoles en prestigiosas escuelas francesas, etc. Estas relaciones desembocaron en la conclusión del acuerdo de cooperación militar de 1970, aplicable a todas las operaciones bilaterales de compraventa de armas⁵⁷. Ese año se concertó el suministro a España de treinta aviones Mirage IIIE y doscientos carros de combate AMX-30, a los que en los años siguientes se añadirían varias decenas de Mirage F1, carros AMX-30 y submarinos Agosta, con sus municiones y repuestos. En 1983, con Narcís Serra como ministro de Defensa, se renovó el acuerdo de 1970 y se concluyeron nuevas operaciones (Mirages F1, helicópteros Superpuma y Cougar, misiles Milan, Matra, Exocet y Hot, sistemas de detección y navegación, redes electrónicas de transmisión, etc.)⁵⁸, que requirieron la apertura de partidas presupuestarias extraordinarias⁵⁹. Salvo en contadas ocasiones, como las guerras de Ifni y Argelia, Francia

⁵⁵ Declaraciones del ministro de Defensa Charles Hernu. Ref. Favier y Martin-Roland (1990): 396.

⁵⁶ Según datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

⁵⁷ Las condiciones de la asistencia técnica y los planes de instrucción se regularon en protocolos específicos firmados para cada transacción. Más detalles en Sánchez (2015).

⁵⁸ «Espagne. Relations dans le domaine d'armements», Ministerio de Defensa, Delegación General de Armamento, 8/6/1982, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5177.

⁵⁹ Con todo, el gasto militar en España era netamente inferior al de sus dos principales socios extranjeros: 2,35 % del gasto total frente al 4,06 % de Francia y al 6,39 % de USA entre 1980 y 1989. Sabaté (2015).

confirió a la colaboración militar con España un carácter comercial y no estratégico. Las operaciones se efectuaron, no obstante, de Estado a Estado. Las empresas participaron, pero no tuvieron posibilidad de efectuar inversiones (ni adquisiciones, ni *joint-ventures*, ni *greenfields*). Durante la Transición española, el comercio bilateral de armas siguió una trayectoria ascendente, que no resultó perturbada ni por el cambio de régimen político en España ni por los desencuentros en torno a ETA y la CEE. Aunque se perdieron algunos grandes contratos (adjudicados a USA —Mc Donnell Douglas— y la RFA —MBB—), Francia lideró los suministros exteriores de armas a España entre 1979 y 1985, con el 51,6 % del total (frente al 30,9 % de Estados Unidos y el 3 % de Alemania)⁶⁰. En 1980 el consejero económico de la Embajada de Francia en España calculaba que los equipos armamentísticos suponían alrededor del 61,55 % del total de las ventas francesas a España⁶¹.

Todos los contratos de armamento contemplaron una amplia participación de la industria española en los procesos de fabricación (mínima del 25 % y con frecuencia superior al 80 %). Los primeros aviones y carros de combate se importaron enteros, pero el resto se construyeron en España mediante acuerdos de cofabricación, que dejaron un amplio margen de participación a las empresas españolas del sector de la defensa, en su mayoría integradas en el Instituto Nacional de Industria (INI). Al principio, la industria local se encargó, bajo supervisión francesa, del ensamblaje de las piezas y conjuntos importados y de la fabricación de elementos secundarios de bajo-medio contenido tecnológico (cables, motores eléctricos, cajas de velocidades, etc.). Después, accedió a operaciones de mayor contenido tecnológico, participando incluso en la concepción de nuevos prototipos (como el submarino S-80). Los acuerdos de cofabricación no solo beneficiaron a las grandes empresas del INI (CASA, Bazán, Santa Bárbara), sino también a la industria auxiliar, que se repartió cientos de contratos de construcción y mantenimiento. Además, las instalaciones españolas se ampliaron y modernizaron para recibir y fabricar los nuevos equipos (bases aéreas de Manises en Valencia y Los Llanos en Albacete, talleres de Santa Bárbara en Sevilla, astilleros de Bazán en Cartagena, factorías de CASA en Sevilla y Getafe). Y numerosos ingenieros, técnicos y mecánicos aprendieron en Francia o con instructores franceses su correcto montaje, manejo y mantenimiento.

El caso de los aviones Mirage muestra el alcance de las compensaciones industriales derivadas de los contratos armamentísticos. Las sociedades

⁶⁰ Véase: www.sipri.org/databases/armstransfers (consultado en junio 2019).

⁶¹ Informe de Robert Dantou, jefe del Servicio de Expansión Económica de la Embajada de Francia en España, 25/1/1980, CAEF, B55301.

constructoras, Avions Marcel Dassault Breguet Aviation-AMDBA (principal), SNECMA (motores), Thomson-CSF (equipos electrónicos) y Matra (misiles), cedieron a la industria española la fabricación del 30 % de los Mirage, además de fuselajes, radares y otras piezas destinadas a aviones y helicópteros de concepción francesa. Las principales empresas españolas beneficiarias fueron CASA y otras firmas aeronáuticas vinculadas al INI (HASA, AISA, ENMASA). El Ejército francés del Aire se encargó del adiestramiento de los pilotos y mecánicos españoles en bases militares de uno y otro lado de los Pirineos. Además, los españoles siguieron cursos de especialización en las sedes de AMDBA (simulador de vuelo, radioelectrónica, centrales, mecánica, fotografía, hidráulica, electricidad, armamento, servomandos y equipos), SNECMA (motores e instrucción técnica) y Thomson-CSF (radar, mantenimiento e instrucción)⁶².

CASA se benefició de compensaciones industriales complementarias: AMDBA le compró aviones C-101, C-212, C-295, C-235 y C-400, le ayudó a promocionar sus aparatos en América Latina, Oriente Medio y los territorios francófonos de África, y facilitó su acceso a proyectos europeos como el consorcio Airbus Industrie, denominado después European Aeronautic Defence and Space (EADS) y actualmente Airbus Group. En los años ochenta, CASA lideró la exportación española de sistemas de armas, con el mercado francés como primer destino, seguido de varios países latinoamericanos (Argentina, Venezuela, Chile, México, Colombia) y asiáticos (Emiratos Árabes, Arabia Saudí)⁶³. Decenas de Mirage fueron vendidos (y sus pilotos y técnicos adiestrados) en acciones comerciales conjuntas entre España y Francia, lo que redundó en beneficio de la posición comercial de ambos países en América Latina y Oriente Medio.

La industria de la defensa es un sector de fronteras difusas. Buena parte de sus bienes y servicios tienen un carácter dual civil-militar, de manera que aparecen dispersos en multitud de sectores productivos y asociados a numerosas firmas, tanto contratistas principales como subcontratistas⁶⁴. Así, los procesos de compra, ensamblaje y fabricación de los Mirage generaron múltiples externalidades para el sector civil y la industria auxiliar de componentes, sobre todo la aviación civil (Iberia), las ingenierías (Sener), los fabricantes de piezas de automoción (Bressel, Marconi Española), la construcción (Dragados y Construcciones) y el textil (Interhorce)⁶⁵.

⁶² Información de cursos y listado de participantes en Archivo Histórico del Ejército del Aire, caja A10951.

⁶³ Fisas (1988, 1991).

⁶⁴ García Alonso (2010): 15-21.

⁶⁵ Sánchez (2019).

VI. ORDENADORES: LA EXPANSIÓN DE LA INDUSTRIA INFORMÁTICA Y ELECTRÓNICA

Fue en los años cincuenta cuando se inició tímidamente en España la demanda de equipos para el almacenamiento y tratamiento automático de la información⁶⁶. RENFE adquirió un IBM 650 en 1958, la JEN un UNIVAC modelo UCT en 1959 y FEMSA un Bull G30 en 1963. El procesamiento electrónico de datos se convirtió en una herramienta imprescindible para la modernización, automatización y reducción de costes en la Administración, la empresa y el sector financiero. En 1975 el número de unidades centrales instaladas en España alcanzó las 1988, en su mayoría importadas de USA⁶⁷. En los años siguientes, la miniaturización, abaratamiento y aumento de potencia de los equipos permitieron el desarrollo del ordenador personal, con lo que la informática entró de lleno en el mercado de consumo. Sin embargo, a principios de los años ochenta, el grado de penetración en España del sector electrónico-informático apenas llegaba al 60 % de la media de Europa occidental, y el microordenador solo se había instalado en el 3 % de los hogares⁶⁸.

El primer Plan Electrónico e Informático Nacional (PEIN), aprobado en 1984, despertó grandes expectativas entre las empresas francesas del sector. Bull (material informático) y Thomson (electrónica gran consumo y componentes), ambas públicas, intentaron aprovechar las subvenciones y ventajas fiscales del PEIN para incrementar su presencia en España⁶⁹. El mercado no les resultaba desconocido, puesto que habían realizado exportaciones desde principios de siglo⁷⁰. En 1952 la empresa Guillermo Truninger S. A., afincada en Barcelona, adquirió la representación de los sistemas de tabuladoras de la Compagnie des Machines Bull. SEAT, FEMSA y el Instituto Nacional de Previsión de Barcelona figuraron entre sus primeros clientes. En los años del desarrollismo, Bull amplió su red comercial y vendió modelos Gamma y serie 400 a bancos, empresas y administraciones (Banco de Vizcaya, Altos Hornos, Iberduero, Telefónica, ministerios, Ejército, Policía, Guardia Civil y el Instituto Nacional de Estadística, fundamentalmente)⁷¹. Thomson, por su parte,

⁶⁶ Hubo iniciativas tecnológicas anteriores sin cobertura empresarial. López (1994).

⁶⁷ De Diego (1995): 94.

⁶⁸ Castells *et al.* (1986): 82, 105 y 273-274.

⁶⁹ También lo hicieron los demás fabricantes foráneos, que entre 1984 y 1986 absorbieron en conjunto más del 86 % de las inversiones, el 95 % de la producción y el 97 % de las exportaciones. De Diego (1995): 140.

⁷⁰ Fornés (2016): 21-22 y 24.

⁷¹ Arroyo (2005): 40.

disponía en España de una decena de filiales, que en 1984 empleaban a unos 2500 trabajadores y alcanzaban un volumen de negocios de más de 2000 millones de francos. Estas filiales gestionaban, además, numerosas importaciones y contratos de asistencia técnica, en especial las sociedades del grupo Thomson Grand Public (Compañía Europea para el Equipamiento Doméstico S. A. —CEDOSA—, dedicada a la fabricación de televisores, vídeos y cadenas HiFi; Orega Ibérica S. A., fabricante de componentes electrónicos) y las filiales de Thomson CSF (Thomson CSF España y Equipos Electrónicos, productoras de una amplia gama de aparatos electrónicos). Entre los destinatarios de sus equipos, destacaban el Ejército, la aviación civil, RTVE y la CTNE.

Para aumentar sus posibilidades en España, las empresas francesas buscaron la alianza con socios locales, normalmente mediante la formación de *joint ventures* a partir de la adquisición de acciones en empresas españolas (la Compagnie Internationale de Services en Informatique-CISI, filial del CEA, adquirió el 41,19 % del Centro de Cálculo de Sabadell, y Seresco pasó a ser filial del grupo Générale de Service Informatique-GSI). Paralelamente, continuaron cediendo licencias y firmando contratos de asistencia técnica (v.g. Bull cedió la fabricación de componentes a Telesincro, empresa creada en 1963 por el ingeniero industrial, y futuro ministro socialista de Industria, Joan Majó). Gobierno y empresarios trataron de promocionar la formación de especialistas españoles en Francia, insistiendo en las ventajas de un aprendizaje global y no tan dependiente del producto como el que proporcionaban los fabricantes norteamericanos⁷². Así, muchos informáticos españoles, en su mayoría catalanes, completaron su formación académica en Francia, siguiendo los planes de estudios inaugurados por el Plan Calcul (1966-75) del gobierno De Gaulle: análisis, programación, lenguaje informático y procesamiento de datos. Damià Aragonés, catedrático y director de la Escuela de Ingenieros Industriales de Barcelona; Manuel Martí y Ramon Puigjaner, decanos de la Facultat d'Informàtica de Barcelona, y Ramon Companys, primer presidente de la Asociación de Técnicos de Informática (ATI), son solo algunos ejemplos destacados⁷³.

La colaboración Bull-Telesincro gozó de un amplio apoyo gubernamental en París y Madrid, por la voluntad de ambos estados de frenar la expansión de las multinacionales estadounidenses (ATT, IBM, Digital Co.) y japonesas (Fujitsu, Sony, Sanyo), que utilizaban el mercado español como

⁷² Véanse López (1994); Arroyo (2005); Fornés (2016), y Barceló (2008). Este último autor trabajó en la Bull de 1972 a 1989.

⁷³ Fornés (2016): 17.

plataforma para la exportación a la CEE⁷⁴. La alianza con Bull fue continuada por la Sociedad Española de Comunicaciones e Informática S.A. —SECOINSA— (INI), en la que se integró Telesincro desde 1976. A través de Telesincro y SECOINSA, Bull intentó convencer a los responsables españoles de la necesidad de crear, siguiendo el modelo francés, una industria nacional de informática organizada en torno a un gran fabricante interior (SECOINSA) y un gran socio tecnológico extranjero (Bull). Al final, aunque el primer socio tecnológico fue la japonesa Fujitsu, SECOINSA acabó siendo adquirida por Bull.

En 1983 Francia exportó a España productos informáticos y electrónicos por valor de 1422 millones de francos, obteniendo un saldo favorable de 903,6 millones de francos⁷⁵. Sin embargo, USA mantuvo la supremacía en el mercado español, tanto en el suministro a grandes empresas como en la informática de oficina. Incluso las filiales españolas de multinacionales francesas, como Saint Gobain, se equiparon con ordenadores IBM. El INI, que según los responsables franceses prometió privilegiar a Bull y a sus suministradores tradicionales (Thomson), entabló negociaciones paralelas con estadounidenses (IBM, Digital Co.), alemanes (Nixdorf, Siemens) y japoneses (Fujitsu, Hitachi), que a menudo ofrecían mejores condiciones y por tanto resultaban vencedores en los concursos públicos. Solchaga da cuenta en sus memorias de presiones por parte del primer ministro Laurent Fabius y de la ministra de Comercio Exterior Edith Cresson para que el Ministerio español de Industria intercediese en favor de la electrónica e informática francesas⁷⁶.

Durante el intervalo abordado en este estudio, se firmaron algunos contratos relevantes: suministro a la Generalitat de Catalunya de 3000 ordenadores Thomson MO5 y Bull Micral 30 (10 millones de francos); cofabricación de 24000 terminales Bull Questar T destinadas a los ministerios de Asuntos Exteriores y Justicia; construcción por Matra de tres satélites de comunicación Hispasat, y venta de equipos electrónicos y material de telecomunicaciones a los cuerpos de seguridad del estado español (280 millones de francos al año). Pero fueron excepcionales. La mayoría de los grandes proyectos escaparon a las empresas francesas, incapaces de igualar las ofertas financieras y tecnológicas de sus competidoras europeas, norteamericanas y japonesas: macroproyectos como

⁷⁴ Castells *et al.* (1986): 149.

⁷⁵ «Les relations de la France avec l'Espagne dans les secteurs de l'Électronique, de l'Informatique et de l'Espace», nota del Ministère du Redéploiement Industriel et du Commerce Extérieur, 5/10/1984, AMAE-F, EUROPE, Espagne, 1981-1985, vol. 5138.

⁷⁶ Solchaga (1997): 58-59.

el sistema de teletexto o los equipamientos electrónicos del metro y el ferrocarril fueron atribuidos a empresas no francesas.

VII. CONCLUSIONES

Los socialistas franceses y españoles llegaron al poder cuando ya había finalizado el largo ciclo de crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial. Unos y otros acabarían por adoptar las recetas económicas liberales que triunfaban en Europa (camino a Maastricht), alejadas de la tradición socialdemócrata anterior, e identificadas con privatizaciones, desregulaciones y precarización del mercado laboral. Los primeros gobiernos de González y Mitterrand heredaron los contenciosos de ETA y la CEE, a los que comenzó a ponerse remedio en 1984, iniciándose un clima de mayor cordialidad, equilibrio y reciprocidad.

A la hora de hacer balance de su actividad industrial en España, las autoridades francesas la tildaban de modesta y decepcionante. Consideraban que la proximidad geográfica, la antigüedad de relaciones, la ambición de los programas industriales de ambos países y el aval final de Francia en los temas de ETA y la CEE tendrían que haber aportado más recompensas⁷⁷. Pero los proyectos resultaban limitados en número y magnitud. No satisfacían las enormes expectativas planteadas. ¿Qué frenó la cooperación industrial franco-española? En primer lugar, la crisis económica, que redujo la construcción de infraestructuras y equipamientos públicos, sectores de gran interés para el Gobierno y las multinacionales francesas. También el Tratado Preferencial de 1970 entre España y la CEE, que favoreció las exportaciones españolas y penalizó las importaciones francesas. Por ello, los empresarios de la industria francesa defendieron de forma prácticamente unánime el ingreso de España en Europa, aunque fueron los agricultores del Midi, espoleados por líderes sindicales en busca de soluciones a la crisis y por políticos ávidos de votos en la región, los que consiguieron imponer sus reivindicaciones en la política y el imaginario colectivo. Fundamental fue también la férrea competencia de Estados Unidos, Alemania, Japón y otras potencias extranjeras, cuyas ofertas financieras y tecnológicas desbancaron a menudo las bazas francesas de interlocución con Europa y ayuda al desarrollo de la industria española. Pudo influir, por último, el retroceso del francés frente al inglés, que jugó en beneficio de los proyectos anglosajones.

⁷⁷ «Relations économiques franco-espagnoles», nota del MAE-F, 21/10/1985, AMAE-F. EUROPE, Espagne, 1982-1985, vol. 5145.

Del análisis de la acción industrial francesa en España en tiempos de Mitterrand y González se desprenden tres grandes conclusiones. Primera, siguiendo las directrices de su planificación indicativa, Francia privilegió los grandes proyectos y la alta tecnología, en gran medida ligados al sector público. De hecho, el gran promotor de la actividad empresarial francesa en España fue el Estado francés, contratista principal de los macroproyectos nucleares, armamentísticos e informáticos. Los planes gubernamentales perdieron así de vista la potencialidad del sector servicios (dominado por la gran distribución), más vinculado a la iniciativa privada y en expansión sostenida al compás de la terciarización de ambas economías.

Segunda, las estrategias utilizadas para ampliar y consolidar posiciones al sur de los Pirineos se transformaron poco con el cambio de régimen político en España, exceptuando la mayor atención prestada a los ámbitos regional y europeo. Continuó la búsqueda de socios locales, la puesta en marcha de instituciones y convenios bilaterales en ámbitos de interés común, y la desvinculación de las actividades económicas de los temas política y socialmente más delicados (la dictadura primero, ETA y la CEE después).

Tercera, las externalidades derivadas de los grandes proyectos industriales de Francia en España fueron poco perceptibles en el corto plazo, pero fundamentales a medio y largo plazo. Gobierno y multinacionales contribuyeron a la formación de un capital humano (ingenieros, técnicos, investigadores, profesores, cuadros medios y superiores) que resultó crucial para garantizar el éxito de la modernización económica pendiente. La capacitación del personal español permitió pasar del ensamblaje de piezas y conjuntos importados a la fabricación propia de productos avanzados; sustituir los contratos «llave en mano» por empresas mixtas en las que extranjeros y nacionales se repartieron las tareas de diseño y construcción, y crear cada vez más centros locales de I+D+i, aunque muchos dependientes del exterior y especializados en las fases de menor contenido tecnológico. Este *learning process* fue a menudo recíproco: las empresas locales mejoraron procesos y productos, mientras que las multinacionales foráneas acumularon experiencias, corrigieron errores y perfeccionaron sus estrategias de expansión en el mercado mundial. Además, los macroproyectos estatales produjeron efectos intersectoriales sobre un gran número de empresas principales y auxiliares. Citemos algunos ejemplos: la formación adquirida en la construcción y desmantelamiento de infraestructuras nucleares se aplicó de forma genérica en la utilización de nuevos materiales, el transporte de grandes equipos y sustancias peligrosas, la mejora de los controles de calidad y la internalización de los estándares internacionales de vigilancia y seguridad. Muchos de los técnicos y mecánicos formados en el seno del Ejército acabaron trabajando para el sector

civil, así en la aviación comercial o en pymes relacionadas con la electrónica. Y Francia y España ampliaron su proyección industrial internacional al cooperar en terceros países, v. g. al vender a Venezuela y Egipto carros AMX-30 fabricados en España o levantar complejos nucleares en China. Al fin y al cabo, no parece que los resultados de la política industrial francesa en España resultaran tan modestos y decepcionantes como indicaron sus promotores.

Bibliografía

- Acuña, R. L. (1986). *Como los dientes de una sierra (Francia-España de 1975 a 1985, una década)*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Arroyo, L. (2005). *100 años de informática y telecomunicaciones: España siglo xx*. Madrid: Fundación Rogelio Segovia para el Desarrollo de las Telecomunicaciones.
- Avilés, J. (2010). *El terrorismo en España. De ETA a Al Qaeda*. Madrid: Arco.
- Ballesteros, F. (1996). *Análisis comparativo de la evolución en el programa económico del PSOE y la política económica del gobierno socialista*. Barcelona: ESADE.
- Barceló, M. (2008). *Una història de la informàtica*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Bassols, R. (1995). *España en Europa. Historia de la adhesión a la CEE, 1957-1985*. Madrid: Política Exterior.
- Bidegain, E. (2011). *Iparretarrak: historia de una organización política armada*. Tafalla: Txalaparta.
- Buckley, P. J. (2009). Business history and international business. *Business History*, 3, 307-333. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00076790902871560>.
- Burns, T. (1996). *Conversaciones con el socialismo*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Busturia, D. (dir.) (1994). *Del reencuentro a la convergencia. Historia de las relaciones bilaterales hispano-francesas*. Madrid: Asociación Diálogo.
- Casanova, I. (2008). *ETA, 1958-2008. Medio siglo de historia*. Tafalla: Txalaparta.
- Castells, M. et al. (1986). *El desafío tecnológico. España y las nuevas tecnologías*. Madrid: Alianza.
- Castro, L. (2015). *La bomba atómica española. La energía nuclear en la Transición*. Luis Castro (autoedición).
- Castro, R. (2010a). *Génesis y transformación de un modelo de inversión internacional: el capital francés en la España del siglo xx* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- (2010b). «Máquinas de vender». Una historia de la gran distribución francesa en España desde los años sesenta. *Revista de Historia Industrial*, 44 (3), 97-137.
- (2012). *La banca francesa en la España del siglo xx*. Madrid: Banco de España.
- Cavallaro, M. E. (2009). *Los orígenes de la integración de España en Europa: desde el franquismo hasta los años de la transición*. Madrid: Sílex.
- (2013). La Francia di Giscard d'Estaing da madrina ad ostacolo dell'integrazione della Spagna in Europa. En M. E. Cavallaro y G. Levi (eds.). *Italia e Spagna nel processo di integrazione europea, 1950-1992* (pp. 99-121). Soveria Mannelli: Rubbettino.

- Cohen, E. (1992). *Le Colbertisme «high tech». Économie des Telecom et du Grand Projet*. Paris: Hachette. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/hache.cohen.1992.01>.
- Crespo, J. (2004). *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*. Madrid: Marcial Pons.
- Dänzel-Kantof, B. y Torres, F. (2013). *L'énergie de la France: du Zoé aux EPR, une histoire du programme nucléaire français*. Paris: F. Bourin.
- De Diego, E. (1995). *Historia de la industria en España: la electrónica y la informática*. Madrid: Escuela de Organización Industrial.
- De la Torre, J. y Rubio-Varas, M. (2018). Learning by Doing: The First Spanish Nuclear Plant. *Business History Review*, 92, 29-55. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007680518000053>.
- Delgado, L. y López, S. M. (eds.) (2019). *Ciencia en Transición. El lastre franquista ante el reto de la modernización*. Madrid: Sílex.
- Delgado, L., Martín, R. y Pardo, R. (eds.) (2016). *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia, 1953-1986*. Madrid: Sílex.
- Díez, L. (2011). *Las cloacas de la Transición*. Madrid: Espasa.
- Dumas, R. (1996). *Le fil et la pelote. Mémoires*. Paris: Plon.
- (2007). *Affaires étrangères, vol. 1. 1981-1988*. Paris: Fayard.
- Étienvre, J. P. y Urquijo, J. R. (eds.) (1989). *España, Francia y la Comunidad Europea*. Madrid: Casa de Velázquez; CSIC.
- Favier, P. y Martin-Roland, M. (1990). *La décennie Mitterrand (Vol.1. Les ruptures, 1981-1984; Vol.2. Les épreuves, 1984-1988)*. Paris: Points.
- Fernández de Sevilla, T. (2017). Growth amid a storm: Renault in Spain during the stagflation crisis, 1974-1985. *Business History* 59 (1), 121-140. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00076791.2016.1223050>.
- Fernández Soldevilla, G. (2016). *La voluntad del «gudari»: génesis y metástasis de la violencia de ETA*. Madrid: Tecnos.
- Fernández, D. y Matías, G. (2006). Ajuste estructural de la economía española y negociaciones con las Comunidades Europeas durante el primer gobierno socialista (1982-1985). *Historia del Presente*, 8, 40-60.
- Fisas, V. (1988). Las exportaciones españolas de armamento a América Latina en la década de los ochenta. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 14-15, 41-62.
- (1991). *Las armas de la democracia: Exportaciones españolas de armamento*. Barcelona: Crítica.
- Fonteneau, A. y Muet, P. A. (1985). *La gauche face à la crise*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Fornés, J. (2016). *De la práctica a la profesión. Los informáticos en España, 1950-1982* [tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gabriel-Oyhamburu, K. (2015). *Du nationalisme au terrorisme basque: pourquoi l'hystérèse de l'ETA*. Paris: L'Harmattan.
- García Alonso, J. M. (2010). *La base industrial de la Defensa en España*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- García Crespo, G. (2019). «Contra viento y marea». La mediación del Conseil National du Patronat Français en defensa de la entrada de España en el Mercado Común

- (1976-1986). *Comillas Journal of International Relations*, 14, 81-100. Disponible en: <https://doi.org/10.14422/cir.i14.y2019.007>.
- González, F. (2003). *Memorias del futuro, reflexiones sobre el tiempo presente*. Madrid: Aguilar.
- González-Fernández, A. (2018). «La tutela europea». Estereotipos, enfoques y estrategias para la integración ibérica en las comunidades europeas (1977-1985). *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 48 (1), 287-308. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/mcv.8087>.
- Guerra, A. y Tezanos J. F. (eds.) (1992). *La década del cambio. Diez años de Gobierno socialista (1982-1992)*. Madrid: Sistema.
- Hecht, G. (2004). *Le rayonnement de la France. Énergie nucléaire et identité nationale après la Seconde Guerre Mondiale*. Paris: Éditions La Découverte.
- Jacob, J. E. (1994). *Hills of conflict: Basque nationalism in France*. Reno: University of Nevada.
- Jones, G. (2005). *Multinationals and global capitalism from the nineteenth to the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- (2014). Firms and Global Capitalism. En L. Neal y J. G. Williamson (eds.). *The Cambridge History of Capitalism, vol. 2. The Spread of Capitalism: from 1848 to the present* (pp. 169-200). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CHO9781139095105.006>.
- Lemus, E. (2005). Las posiciones francesas ante la desaparición de Franco y el establecimiento de la monarquía. *Historia del Presente*, 6, 61-84.
- (2011). *Estados Unidos y la Transición española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*. Madrid: Sílex.
- López, S. M. (1994). Los precedentes de la informática y la automática en España (1925-1971). En *Tècnica i societat en el món contemporani* (pp. 255-262). Sabadell: Museu d'Història de Sabadell.
- , Molero, J. y Santos-Arteaga, J. (2011). Poverty traps in a frictionless world: The effects of learning and technology assimilation. *Structural Change and Economic Dynamics*, 22, 106-115. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2010.12.001>.
- Maclean, M. (ed.) (1998). *The Mitterrand Years. Legacy and Evaluation*. Houndmills; London: Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-26395-0>.
- Marín, J. M. (2008). Los socialistas en el poder (1982-1986). *Historia y Política*, 10, 43-71.
- Martín Arce, J. M. (2006). La fase dura de la reconversión industrial: 1983-1986. *Historia del Presente*, 8, 61-101.
- Martín García, Ó. (2010). Emisarios de la Moderación. La diplomacia pública británica ante el fin de las dictaduras ibéricas. *Hispania*, 242, 789-816. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/hispania.2012.v72.i242.387>.
- Martín García, Óscar J. y Ortiz Heras, M. (coords.) (2010). *Claves internacionales en la transición española*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Milner, Helen (1992). International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses, *World Politics*, 44, 466-496. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2010546>.
- Miralles, M. y Onetti, A. (2006). *GAL: la historia que sacudió al país*. Madrid: La Esfera de Los Libros.
- Mitterrand, F. (1986). *Réflexions sur la politique extérieure de la France. Introduction à vingt-cinq discours (1981-1985)*. Paris: Fayard.

- Molina, S. (2018). La construcción del enemigo. Francia, España y el problema agrario, 1968-1977. *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 17, 453-477.
- (2020). ¿Competitivas o complementarias? El debate agrario español en la transición democrática, 1975-1982. *Historia Agraria*, 80, 177-207. Disponible en: <https://doi.org/10.26882/histagar.080e06m>.
- Morán Blanco, S. (1997). *ETA entre España y Francia*. Madrid: Complutense.
- Morán López, F. (1990). *España en su sitio*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Moreno, A. (2010). Por fin Europa: la transición y el camino hacia la adhesión a la CEE. En S. Forner (ed.). *Coyuntura Internacional y política española, 1898-2004* (pp. 177-200). Madrid: Biblioteca Nueva; Universidad de Alicante.
- Moruzzi, J. F. y Boulaert, E. (1988). *Iparretarrak: separatisme et terrorisme en pays basque français*. Paris: Plon.
- Muñoz, A. (2012). *El amigo alemán: el SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*. Barcelona: RBA.
- Narula, R. y Dunning, J. (2010). Multinational Enterprises, Development and Globalization: Some Clarifications and a Research Agenda. *Oxford Development Studies*, 38, 263-287. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13600818.2010.505684>.
- Núñez, V. (2013). *Entre la reforma y la ampliación (1976-1986). Las negociaciones hispano-comunitarias en tiempos de transición y approfondissement* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- Ortuño, P. (2005). *Los socialistas europeos y la transición española, 1959-1977*. Madrid: Marcial Pons.
- Pardo, R. (2011). La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional. *Ayer*, 84, 73-97.
- Pereira J. C. (2004). El factor internacional en la transición española: la influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales. *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 22, 185-224.
- y Fernández, J. M. (dirs.) (2016). *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Testigos y protagonistas (1976-1996)*. Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Pérez, J. A. (2011). Una sociedad en transformación (1982-1996). *Ayer*, 84, 99-127.
- Powell, Ch. (2003). España en Europa: de 1945 a nuestros días. *Ayer*, 49, 81-119.
- (2011). *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Galaxia Guttenberg.
- Puig, N. y Álvaro, A. (2015). La huella del capital extranjero en España: un análisis comparado. *Revista de Historia Industrial*, 58, 249-285.
- Puig, N. y Castro, R. (2009). Patterns of Internacional Investment in Spain, 1850-2005. *Business History Review*, 83, 505-537. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007680500002981>.
- Reventós, J. (1993). *Misión en París. Memorias de un embajador*. Barcelona: Península.
- Rodríguez, F. J., Delgado, L. y Cull, N. J. (2015). *US Public Diplomacy and Democratization in Spain. Selling democracy?* New York: Palgrave MacMillan.
- Ross, G., Hoffmann, S. y Malzacher, S. (1988). *El experimento Mitterrand*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.

- Sabaté, O. (2015). *Military spending, institutional stability and fiscal capacity. Spain in comparative perspective (1850-2009)* [tesis doctoral]. Universitat de Barcelona.
- Sachs, J. y Wyplosz, Ch. (1986). The Economic Consequences of President Mitterrand. *Economic Policy*, 1 (2), 261-306. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1344559>.
- Sánchez, E. M. (2006). *Rumbo al Sur. Francia y la España del desarrollo*. Madrid: CSIC.
- (2015). French Military Action in Spain from Dictatorship to Democracy: Arms, Technology and Convergence. *Journal of Contemporary History*, 50, 376-399. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022009414551104>.
- (2016). Francia y la España del tardofranquismo y la transición. Sinergias económicas en un marco de cambio político, 1970-1986. *Hispania*, 254, 847-882. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/hispania.2016.024>.
- (2017). An alternative Route? France's Position in Spanish Nuclear Program, c.1950s-1980s. En M. Rubio, y J. De la Torre (eds.). *The Economic History of Nuclear Energy in Spain* (pp. 155-186). Cham: Palgrave MacMillan. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-59867-3_6.
- (2019). Francia, las Fuerzas Armadas españolas y el suministro de aviones Mirage. *Ayer*, 116, 77-104.
- Solchaga, C. (1997). *El fin de la edad dorada*. Madrid: Taurus.
- Soto, Á. (2005). *Transición y cambio en España, 1975-1996*. Madrid: Alianza.
- (2006). Felipe González, más reformista que socialdemócrata. Balance de una gestión. *Historia del Presente*, 8, 17-37.
- (2010). *Dictadura franquista y democracia*. Barcelona: Crítica.
- Trouvé, M. (2005). Une querelle agricole: le Midi de la France et l'adhésion de l'Espagne à la CEE (1975-1986). *Annales du Midi: revue archéologique, historique et philologique de la France méridionale*, 250, 203-227. Disponible en : <https://doi.org/10.3406/anami.2005.7090>.
- (2008). *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union Européenne*. Bruxelles: PIE Peter Lang.
- (2011). François Mitterrand et l'Espagne (1981-1995). *Matériaux pour l'Histoire de Notre Temps*, 101-102, 17-19. Disponible en : <https://doi.org/10.3917/mate.101.0005>.
- Tusell, J. y Paniagua, J. (2008). *La España democrática: la transición a la democracia, consolidación de la democracia*. *El Gobierno socialista*. Madrid: El País.
- Urigüen, N. (2018). *A imagen y semejanza: la democracia cristiana alemana y su aportación a la transición española*. Madrid: CSIC.
- Védrine, H. (1996). *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée, 1981-1995*. Paris : Fayard.
- Viñas, Á. (2003). *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona: Crítica.
- Virard, M. P. (1993). *Comment Mitterrand a découvert l'économie*. Paris: Albin Michel.
- Vorms, Ch. y Aguilar, M. Á. (2003). *1983-2003. Veinte años de diálogo hispano-francés. Vingt ans de dialogue franco-espagnol*. Madrid: Asociación Diálogo.

LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO EN ESPAÑA (1997-2018). PERFILES Y ACTUACIÓN DE UNA FIGURA DE CONFIANZA POLÍTICA

Government Delegates in Spain (1997-2018). Profiles and activities of a group of trusted political appointees

JULIO PONCE ALBERCA

Universidad de Sevilla

jponce@us.es

Cómo citar/Citation

Ponce Alberca, J. (2020).

Los delegados del Gobierno en España (1997-2018). Perfiles y actuación de una figura de confianza política.

Historia y Política, 44, 403-437.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.14>

(Recepción: 21/07/2019; evaluación: 31/12/2019; aceptación: 11/03/2020; publicación: 27/11/2020)

Resumen

Este artículo se centra en el estudio de los delegados del Gobierno desde la supresión de los gobernadores civiles hasta la actualidad. Siendo un objeto de estudio poco tratado hasta la fecha, el papel de los delegados del Gobierno es relevante para entender las relaciones centro-periferia en el marco de la España de las autonomías y su evolución. Para ello hemos construido una base de datos (que aparece recogida en el anexo) y analizado sus biografías a través de fuentes disponibles en la red y la bibliografía disponible. Los objetivos de este trabajo son tres. En primer lugar, se estudia el origen y aparición progresiva de los delegados desde 1980 hasta su definitiva generalización en 1997, año de publicación de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). En segundo término,

se aborda un estudio de los perfiles socioprofesionales y la evolución de las carreras políticas de este personal político desde 1997 hasta 2018. Por último, se analizan algunas de las tendencias que muestra la actuación de los delegados ante las CC. AA. La principal conclusión alcanzada es que los delegados del Gobierno tienen una función representativa y, pese a su labor coordinadora entre el centro y la periferia, no son el principal protagonista de las fricciones entre ambas esferas.

Palabras clave

Estado; Administración; regiones; democracia; España.

Abstract

This article focuses on the study of government delegates from the elimination of civil governors to 2018. Despite the dearth of studies on the topic, the role of these delegates is relevant to understanding the relationships between centre and periphery in democratic, decentralised Spain. To explore it, we have examined the information provided by the Spanish government gazette (*Boletín Oficial del Estado*) and the available bibliography. This paper has three key goals. Firstly, it studies the establishment and development of delegates between 1980 and 1997. Secondly, it tackles the study of their social and professional profiles from 1997 to 2018, as well as their political careers. Finally, we pay attention to the relationship between delegates and regional governments. Our most significant conclusion is that delegates have not been key players in possible conflicts between centre and periphery, despite their role in coordinating the relationship between the central government and Spain's autonomous regions.

Keywords

State; Administration; Regions; Democracy; Spain.

SUMARIO

I. MARCO INTRODUCTORIO: LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: 1. La lenta extinción de los gobernadores civiles. 2. La aparición de los delegados del Gobierno: un estado de la cuestión. II. LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO (1997-2018): PERFILES SOCIOPROFESIONALES Y CARRERAS POLÍTICAS. III. DELEGADOS Y AUTONOMÍAS: ¿UNA RELACIÓN CONFLICTIVA? IV. CONCLUSIONES. ANEXO. BIBLIOGRAFÍA.

I. MARCO INTRODUCTORIO: LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

1. LA LENTA EXTINCIÓN DE LOS GOBERNADORES CIVILES

El comienzo ininterrumpido de la figura de los gobernadores civiles tuvo lugar en 1849¹. Se iniciaba así la configuración centralizada de las provincias que perduraría casi siglo y medio, inspirada en el modelo departamental francés, caracterizado por la presencia de los prefectos como máximos representantes del Estado en el territorio. En España se materializó la jerarquía gobernador-Diputación-Ayuntamiento, donde el primero se convirtió en el representante clave del Gobierno central, consolidando una morfología que permanecería invariable durante la mayor parte del siglo xx con escasas excepciones: la Cataluña autónoma durante la Segunda República (cuando los gobernadores son sustituidos por un gobernador general), las plazas de soberanía (Ceuta y Melilla) que contaban con delegaciones del Gobierno, y la proliferación de autonomías a partir de la década de los ochenta.

¹ Real Decreto de 28 de diciembre, de la Presidencia del Consejo de Ministros, creando en sustitución de los Jefes Políticos e Intendentes una sola autoridad civil superior: los Gobernadores Civiles de provincia. Es ya abundante la bibliografía sobre la historia de los gobiernos civiles durante los siglos xix y xx. Baste indicar aquí tres títulos que sirven para enmarcar este tema. Uno reciente como es el resumen jurídico de Martín Conty y Martín Conty (2017). Otro es el artículo de Alba (2000). Con motivo de la desaparición definitiva de los gobernadores civiles, véase: Ministerio del Interior (1997).

La transición democrática española no solo significó un profundo cambio de régimen político, sino que también establecería una nueva organización territorial en virtud del título VIII de la Constitución de 1978. El cambio fue muy relevante dentro de una tradición histórica centralizadora, puesto que implicó la puesta en marcha del denominado Estado de las autonomías: una amplia descentralización que iba incluso más allá del *Estado integral* contemplado por la Constitución de 1931. Y aquella transformación tuvo implicaciones para la organización político-administrativa de las provincias. Por un lado, las diputaciones pasaron a ser entidades contingentes, pues las provincias podrían ser gobernadas por diputaciones «u otras Corporaciones de carácter representativo» (art. 141.2). Por otro, no recogía la más mínima alusión a la figura de los gobernadores civiles, pero en cambio sí indicaba en su art. 154 que un delegado designado por el Gobierno dirigiría la Administración del Estado en la comunidad autónoma. Es decir, los gobernadores deberían haber desaparecido en la medida en que fueron surgiendo autonomías. Sin embargo, no fue así: gobernadores y delegados coexistieron durante algunos lustros antes de la supresión definitiva de los primeros. Incluso, algunos delegados llegaron años más tarde de la creación de la comunidad autónoma (caso de Castilla y León²), mientras el gobernador de la principal capital se hacía cargo eventualmente de las relaciones con el Gobierno central. ¿Por qué ocurrió esto?

Veamos el proceso. En aplicación del título VIII se convirtieron en comunidades autónomas el País Vasco y Cataluña, y sus primeras elecciones se celebraron en marzo de 1980. Unos meses más tarde fueron designados los primeros delegados en esos territorios bajo la denominación de «gobernador general», de acuerdo con el Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre (BOE, 254, 22-10-1980). Los dos primeros gobernadores generales fueron Marcelino Oreja Aguirre (gobernador general en el País Vasco) y Josep Meliá Pericás (Cataluña)³. Resultaba llamativo que no se les denominase entonces delegados del Gobierno, por cuanto con ese nombre estaban recogidos en el texto constitucional y en la propia disposición citada. Sin embargo, se optó por llamarles «gobernadores generales», no sin alguna polémica entre el Gobierno y algunas formaciones políticas nacionalistas. El Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC) presentó una moción en el Parlamento catalán contra aquel

² El primer delegado fue nombrado en septiembre de 1986, cuando su Estatuto se aprobó en febrero de 1983. Aquel primer delegado, Domingo Ferreira, fue nombrado a la vez gobernador civil de Valladolid.

³ Reales Decretos 2042/1980, de 10 de octubre y 2213/1980, de 17 de octubre respectivamente.

decreto porque «constituye una interpretación centralista y abusiva de la Constitución». Rodolfo Martín Villa, por entonces ministro de Administración Territorial, que lo había sido del Interior, defendió la legalidad de los gobernadores generales, que eran superiores jerárquicos de los gobernadores civiles de las provincias integrantes de la comunidad autónoma⁴. De hecho, no fue casual el que cambiasen todos los gobernadores de las provincias vascas y la mitad de las catalanas pocas semanas después de la llegada de aquellos gobernadores generales⁵.

Aquel fue un primer paso para ir transformando el papel de los gobernadores civiles. Ya no tendrían una interlocución directa con el Gobierno central; se les había interpuesto un gobernador general como un nuevo superior jerárquico que además ejercía la intermediación entre Madrid y las autoridades de la comunidad autónoma. Un segundo paso dio el Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, regulador del Estatuto de los Gobernadores Civiles (BOE, 52, 2-3-1981). Aquel decreto —de tardía publicación en medio de las circunstancias del cambio de Gobierno tras la dimisión de Adolfo Suárez— supuso la derogación del antiguo decreto de gobernadores de octubre de 1958 y su acoplamiento al nuevo marco (arts. 12 y 17). No estando reconocidos expresamente en el texto constitucional, los gobernadores civiles fueron reduciéndose a ser un cargo simbólico y representativo del Gobierno en la provincia.

El cambio de Gobierno tras la victoria socialista de 1982 intensificó el desarrollo del Estado de las autonomías y el nombramiento de delegados, pero manteniendo la vigencia de los gobernadores⁶. Estos ya no eran tanto los máximos responsables del orden público en las provincias como los garantes de los derechos y las libertades en coordinación con los poderes autonómicos. Ese cambio cualitativo se reforzaría mediante un real decreto y dos leyes a lo largo de 1983: Real Decreto 1223/1983, de 4 de mayo, sobre Medidas de

⁴ *El País*, 2-11-1980, https://elpais.com/diario/1980/11/02/espana/341967604_850215.html.

⁵ Todos aquellos nombramientos aparecieron en el BOE el 10 de noviembre. Para consultas, ver la base de datos de gobernadores civiles en España (1939-1997): <https://bit.ly/32FvNOg>. No obstante, muy pronto la denominación «gobernador general» dejó paso a la de «delegado general del Gobierno» por los Reales Decretos 3184 y 3185, de 22 de diciembre de 1980.

⁶ En la toma de posesión de cinco delegados (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Cantabria y Navarra), el vicepresidente Alfonso Guerra manifestó que «buscamos la cooperación y no la crispación con las comunidades autónomas». Aquellos cinco delegados fueron: Ramón Jáuregui, Francisco Martí, Leocadio Marín, Alicia Izaguirre y Luis Roldán. *El País*, 31-12-1982.

Reorganización de la Administración Periférica del Estado (BOE, 117, 17-5-1983); Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado (BOE, 197, 18-8-1983), y muy especialmente la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre Desarrollo del Artículo 154 de la Constitución (BOE, n. 283, 26 noviembre 1983), que vino a consolidar la supremacía de la figura del delegado del Gobierno sobre los gobernadores.

La jerarquía fue compatible con la cohabitación entre delegados y gobernadores durante casi dos décadas (1980-1997) debido a la resistencia de los Gobiernos socialistas a prescindir de los segundos mientras se consolidaba el Estado de las autonomías y se transferían competencias. Valga un simple dato: de los 86 delegados nombrados entre 1980 y 1996 más de la mitad (en torno a un 54%) fueron simultáneamente gobernadores civiles de la provincia más importante de la comunidad autónoma. Los gobernadores, pues, subsistieron mientras los Gobiernos autonómicos de Cataluña y el País Vasco siempre presionaron para hacerlos desaparecer⁷. Al no requerir de apoyos parlamentarios entre 1982 y 1993, los Ejecutivos encabezados por Felipe González mantuvieron y reforzaron a los gobernadores en un contexto en el que, además, se hallaba presente la amenaza terrorista. Y ni siquiera cedieron en la última legislatura (1993-1996), cuando el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) dependía de los apoyos de los nacionalistas catalanes, liderados entonces por Jordi Pujol. El ministro de la Presidencia, Alfredo Pérez Rubalcaba, dejó bien claro ante los medios que la supresión de los gobernadores no se iba a producir tampoco en aquella legislatura, que sería la última del PSOE⁸. No fue hasta 1997, bajo el primer Gobierno del Partido Popular (PP), apoyado por nacionalistas vascos y catalanes, cuando se acometió la supresión de los gobernadores y su definitiva sustitución por delegados y subdelegados del Gobierno⁹.

⁷ Las diferencias de criterio con respecto al mantenimiento de los gobernadores fueron especialmente intensas en el seno del PSOE. Si para un gobernador como Goñi Tirapu era preciso mantenerlos (*ABC*, 4-2-1990, p. 27), en línea con el resto del partido (*ABC*, 21-2-1990, p. 27), para los socialistas catalanes era necesaria su supresión (*ABC*, 15-10-1990, p. 23). Por su parte, el Parlamento Vasco se mostró a favor de la supresión de los gobernadores (*ABC*, 14-10-1988), mientras que los nacionalistas habían denunciado la duplicación de cargos por la existencia de delegados y gobernadores (*ABC*, 29-10-1987, p. 37).

⁸ *El País*, 11-12-1993, https://elpais.com/diario/1993/12/11/espana/755564424_850215.html.

⁹ *El País*, 1-5-1997, https://elpais.com/diario/1997/05/01/espana/862437620_850215.html.

Como hemos indicado, hubo delegados que nunca fueron gobernadores civiles con anterioridad (menos de la mitad de los nombrados entre 1980 y 1996), como fueron los casos de Marcelino Oreja (País Vasco), Josep Meliá (Cataluña), Ramón Jáuregui (País Vasco) o Domingo García-Sabell Rivas (Galicia). Y hubo gobernadores que fueron delegados —la mayoría—, como Francisco Javier Ansuátegui Gárate (gobernador en Navarra y delegado del Gobierno ante la Comunidad Foral), Alicia Izaguirre (gobernadora en Santander y delegada en Cantabria), Juan Ramírez Piqueras (gobernador en Badajoz y delegado en Extremadura) o Amparo Rubiales (gobernadora en Sevilla y delegada para Andalucía). Gracias al testimonio de esta última hemos podido comprobar cómo se compatibilizaba la doble condición de gobernadora civil en una provincia y delegada del Gobierno ante una comunidad autónoma, dándole preferencia al segundo cargo y cediendo el funcionamiento del Gobierno Civil en favor del secretario general. Y es que la cotización del gobernador civil había caído muchos enteros para los años noventa. No es extraño que la propia Amparo Rubiales rechazase el cargo de gobernadora civil de Sevilla, ofrecido por el ministro del Interior José Luis Corcuera: «La próxima vez que me pidas algo que sea por lo menos para ser delegada del Gobierno». Accediendo a sus deseos, el ministro le ofreció en septiembre de 1993 los dos cargos simultáneamente¹⁰.

La cohabitación de gobernadores y delegados se fue generalizando en detrimento de los primeros, que pasaron a ser una especie de gobernadores de segundo orden. Ya el art. 6.º del mencionado Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, concedía al gobernador general «[...] su superior autoridad sobre los gobernadores civiles de las provincias comprendidas en la Comunidad Autónoma y, a través de ellos, sobre todos los órganos de la administración periférica civil del Estado». Los delegados no contaron expresamente entre sus facultades con el nombramiento de gobernadores civiles, pero sí parece ser que tenían influencia ante el Ministerio del Interior. Por ejemplo, la delegada Amparo Rubiales promovió el nombramiento de gobernadoras civiles para algunas de las provincias andaluzas ante el ministro Juan Alberto Belloch¹¹.

La situación *de facto* era por tanto de práctica subordinación de los gobiernos civiles a las delegaciones de Gobierno. Tan solo faltaba que se produjera un cambio de Gobierno para vencer la última resistencia que los gabinetes socialistas siempre mostraron con respecto a la supresión definitiva de los gobernadores. Eso ocurrió en 1996 cuando se constituyó el primer Gobierno del PP, encabezado por José María Aznar. Al requerir entonces del

¹⁰ Rubiales Torrejón (2008): 298.

¹¹ *Ibid.*: 309.

apoyo de los partidos nacionalistas, estos exigieron la desaparición de los gobiernos civiles y Aznar respondió meses más tarde con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado (LOFAGE), publicada en el BOE el 15-4-1997¹². A partir de entonces solo existirían delegados y subdelegados del Gobierno.

2. LA APARICIÓN DE LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN

El art. 154 de la Constitución de 1978 afirmaba textualmente: «Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad». Teniendo en cuenta la implantación progresiva de las delegaciones del Gobierno, podemos distinguir tres períodos a la hora de analizar los estudios disponibles y monográficos sobre este tema. Entre 1979 y 1985 se publicaron una serie de artículos que exploraban tanto la configuración jurídica de aquella figura como su establecimiento en la medida en que se desarrollaba el Estado autonómico. Un segundo grupo de trabajos vieron la luz entre 1986 y 1997, desde la generalización de las autonomías hasta la definitiva desaparición de los gobernadores civiles. Por último, tenemos el conjunto de estudios realizados a partir de la aparición de la LOFAGE. Aunque este trabajo se centra en el análisis de los delegados desde 1997 (y hasta junio de 2018), consideramos de interés abordar la panorámica general del estado de la cuestión sobre el tema.

Analicemos someramente el primer grupo. Según la bibliografía consultada, una aportación pionera fue el artículo de Enrique Linde Paniagua titulado «El delegado del Gobierno», en el que adoptaba un ángulo de análisis basado en los antecedentes históricos de este cargo sin olvidar una perspectiva comparada (el comisario del Gobierno creado por la Constitución italiana de 1947). Una parte interesante de aquel trabajo es su pormenorizada descripción de las discusiones de la ponencia constitucional —en el Congreso y en el Senado—, que desembocarían en la redacción final del art. 154. Del mismo

¹² El acuerdo fue negociado por Rodrigo Rato (PP) y Joaquim Molins (Convergència). En virtud del mismo se acordaron entre otros extremos: cesiones del IRPF a favor de las autonomías, supresión futura del servicio militar obligatorio, transferencia de los puertos, del Instituto Social de la Marina, rebaja del IVA en los peajes de las autopistas y desaparición de los gobernadores a favor de delegados y subdelegados (estos últimos como funcionarios sin rango político). Véase: *El País*, 27-4-1996.

modo, allí se planteaba cuál será el papel concreto de estos delegados ante los trece regímenes preautonómicos de aquel entonces y cuál sería su papel coordinador con la Administración autonómica emergente. En el fondo, aquel perspicaz trabajo jurídico de Linde apuntaba ya tres problemas no resueltos que tendrían proyección en los lustros posteriores: a) la relación delegados-gobernadores civiles; b) la imprecisión jurídica de la figura del delegado a la hora de aclarar si era esencialmente representativa o ejecutiva, y c) su papel coordinador «cuando proceda» ante la comunidad autónoma. Con variaciones sobre la misma melodía estos mismos aspectos también serían tratados por Calvo González, Díaz de Liaño-Vallés Copeiro y Cámara del Portillo¹³. El panorama no había cambiado sustancialmente en 1983, cuando el abogado del Estado Ureta Domingo publicó otro trabajo en el que, también basándose en comparaciones con otros países de nuestro entorno, concluía que faltaba definición en el papel de las delegaciones del Gobierno como consecuencia del heterogéneo proceso de construcción del Estado autonómico, con techos competenciales diferentes en cada comunidad¹⁴.

El segundo período (1985-1997) estuvo dominado por estudios centrados en aspectos técnicos y monografías que trataban de enmarcar la figura de los delegados dentro de un contexto de clara decadencia de los gobiernos civiles. Todos ellos seguían un marcado carácter jurídico, en ausencia de análisis realizados desde otras áreas de conocimiento. Muestras de estudios técnicos fueron el trabajo de Luis de la Morena sobre competencias de delegados y gobernadores en materia de personal, diversos informes del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) o las aportaciones de Martín Bassols y Ángel Luis Alonso¹⁵. Mayor interés encerraron las monografías que comenzaron a aparecer desde finales de los años ochenta, en unas fechas en las que se iba generalizando aquella figura. Nos referimos a los libros de Rafael Salaberri, Aquilino González y a la tesis doctoral de José María Quiroga de Abarca¹⁶. Son estudios muy completos en los que se sitúa la figura del delegado apuntando dos detalles importantes: su coexistencia con los gobernadores y su relativa indefinición ante las comunidades autónomas, así como su carácter representativo (del Gobierno central), pero lejos de una capacidad ejecutiva dotada de competencias que fuesen más allá de la seguridad ciudadana.

¹³ Linde Paniagua (1979); Calvo González (1979-1980); Díaz de Liaño y Vallés (1980), y Cámara del Portillo (1981).

¹⁴ Ureta Domingo (1983).

¹⁵ Morena y de la Morena (1985); Instituto Nacional de Administración Pública (1990); Bassols Coma (1988), y Alonso de Antonio (1997).

¹⁶ Salaberri Barañano (1989); González Hernando (1990), y Quiroga de Abarca (1994).

Con la publicación de la LOFAGE (1997) se despejó definitivamente la mezcolanza gobernadores-delegados. Precisamente fue entonces cuando aparecieron algunas obras generales sobre la historia de los gobernadores civiles, también bajo una óptica jurídica o basada en testimonios personales. Para lo que nos atañe, tan solo citaremos el libro recopilatorio publicado por el Ministerio del Interior o un interesante artículo sobre el origen, desarrollo y desaparición de los gobernadores en perspectiva comparada¹⁷. Se cerraba una etapa y se abría otra con delegados y subdelegados del Gobierno, ya dentro de un modelo cerrado de Estado autonómico tras la conversión de Ceuta y Melilla en ciudades autónomas (1995). El enfoque de los estudios seguía siendo jurídico (encaje de los delegados con los servicios territoriales de los diversos ministerios del Gobierno central, reforma de la Administración del Estado, reforma del Estado de las autonomías, etc.)¹⁸, aunque se incorporaron otras perspectivas que se planteaban incluso la pertinencia de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en un Estado de vocación claramente descentralizadora¹⁹. Una conclusión que se desprende de estos trabajos era la falta de concreción de las funciones de las delegaciones del Gobierno más allá de las de seguridad. En otras palabras, al disponer las comunidades autónomas de amplias competencias, el delegado del Gobierno carecía de misiones precisas, quedando reducido a servir de coordinador y armonizador de las relaciones entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos. Es más, en el propio diseño constitucional (arts. 148 y 149) se dejaba la vía abierta a una cesión progresiva de competencias en favor de las autonomías, lo que invitaba a no fijar nítidamente las funciones de los delegados del Gobierno para su encaje dentro de las variables relaciones entre centro y periferia. Naturalmente, este tercer grupo bibliográfico —publicaciones desde 1997— es el que más nos interesa para los cometidos del presente trabajo²⁰.

Tras el estado de la cuestión expuesto salta a la vista que no disponemos de un estudio de los delegados —y delegadas— del Gobierno en cuanto personal político, en contraste con otros conjuntos como, por

¹⁷ Ministerio del Interior (1997) y Alba (2000).

¹⁸ Oliván del Cacho (1998); Zafra Jiménez (1998); Expósito Gómez (2005); González Escudero (2004); Bueno Sánchez (2015), y Sarmiento Larrauri (2016).

¹⁹ González Aperribay (2011): 11-13.

²⁰ A este tipo de estudios habría que añadir análisis sobre las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, como los siguientes: Agranoff y Ramos Gallarín (1997); Aja y Colino (2014); Aja (2014); Albertí Rovira (1985); García *et al.* (2006), y López Nieto (2006).

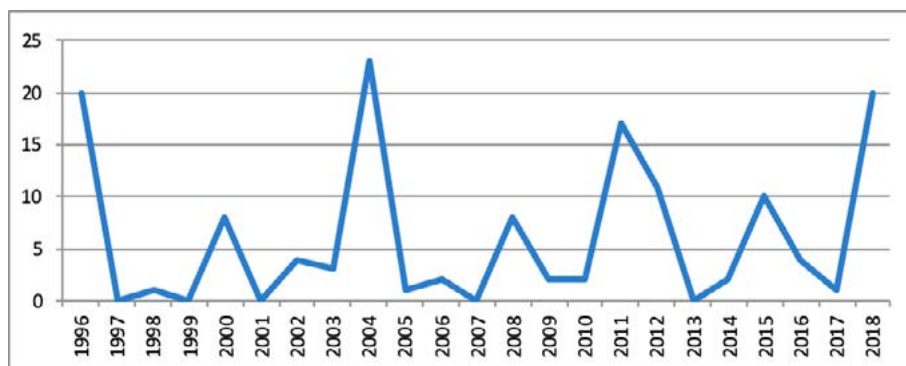
ejemplo, el de los parlamentarios²¹. Es decir, carecemos de un análisis que trascienda el marco jurídico y que profundice en las biografías públicas de estos delegados (sobre todo sus perfiles socioprofesionales y políticos) y en sus relaciones concretas con las Administraciones autonómicas. Este es precisamente el objetivo de estas páginas, en las que se analiza el conjunto de delegados nombrados en la antesala de la aparición de la LOFAGE hasta la última ronda de nombramientos tras la configuración del primer Gobierno de Pedro Sánchez Castejón (junio de 2018). Quedan fuera de este estudio las subdelegaciones de Gobierno. Del mismo modo —por las mismas razones de limitación— vamos a acotar el estudio de la actuación de los delegados del Gobierno ante las comunidades autónomas a la verificación del nivel de conflicto en función del color político del Gobierno central (del cual es representante el delegado) y de la comunidad autónoma. Es decir, pretendemos saber si el diferente color político del delegado y la autonomía suele venir acompañado de conflicto o no.

II. LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO (1997-2018): PERFILES SOCIOPROFESIONALES Y CARRERAS POLÍTICAS

Hacia finales del mes de abril de 1996, José María Aznar y Jordi Pujol alcanzaron un acuerdo de gobernabilidad (conocido como el Pacto del Majestic) tras acordar —entre otros extremos— la profesionalización del Ejército, la cesión de las competencias de tráfico, de un mayor porcentaje del IRPF y la desaparición de los gobernadores civiles. Aquel pacto tuvo un efecto inmediato porque el 18 de mayo fueron nombrados diecinueve delegados del Gobierno que ya carecían de la condición de gobernadores civiles. Y eso ocurría casi un año antes de la publicación de la LOFAGE, lo cual induce a pensar que la futura desaparición de los gobiernos civiles se daba ya como cosa hecha. Por su parte, los gobernadores civiles entonces designados pasarían a ser subdelegados.

Lo que ocurrió en 1996 fue un reemplazo completo que volvería a repetirse cada vez que cambiase el matiz político del Gobierno (años 2004, 2011 y 2018). Sin embargo, y en comparación, las designaciones descendían en los años en los que ganaba los comicios el partido que sustentaba al Gobierno (2000, 2008, 2015 o 2016). Así lo demuestra el siguiente gráfico que muestra la distribución anual de nombramientos de delegados:

²¹ Coller (2016) o Jerez *et al.* (2012).

GRÁFICO 1. *Numero de nombramientos de delegados por año*

Fuente: base de datos elaborada a partir de los nombramientos de delegados en el BOE.

El gráfico evidencia la estrecha dependencia de los delegados de los avatares del Gobierno central. Incluso cuando este no cambió de manos también se detecta un incremento de nombramientos al objeto de afinar las relaciones con las autonomías y, en su caso, ajustar los posibles huecos dejados por delegados que pasaron a ocupar otro tipo de cargo. Por el contrario, el cambio político en las comunidades autónomas no parece tener importancia relevante a la hora de explicar el ritmo de nombramiento de los delegados del Gobierno. Según nuestros datos, tan solo algunos delegados fueron removidos excepcionalmente tras unas elecciones en la autonomía de destino. Fueron los casos de Jesús Labrador Encina (Castilla-La Mancha, 2012-2015) y Serafín Castellano Gómez (Comunidad Valenciana, 2014-2015)²².

La frecuencia de los reemplazos en las delegaciones no fue homogénea si observamos las diferentes comunidades autónomas. Entre 1996 y 2018 se han registrado 138 designaciones (sobre 134 delegados, pues cuatro de ellos repitieron cargo)²³ distribuidas por comunidad del modo siguiente:

²² A las dos comunidades llegó el PSOE en 2015 y eso favoreció la sustitución del primero por José Julián Gregorio López (2015-2018) y del segundo por Juan Carlos Moragues (2015-2018), aunque es obligado precisar que Castellano fue destituido por un caso de corrupción.

²³ Fueron los casos de Francisco Javier Ansuátegui Gárate, José Fernández Chacón, Carlos María Urquijo Valdivielso y Juan Ignacio Zoido Álvarez (ver anexo).

TABLA I. *Número de delegados del Gobierno por autonomía (1996-2018)*

<i>Comunidad autónoma</i>	<i>Número de nombramientos</i>
Andalucía	8
Aragón	5
Asturias	7
Canarias	9
Cantabria	5
Castilla y León	6
Castilla-La Mancha	9
Cataluña	7
Ceuta	8
Comunidad Valenciana	11
Extremadura	6
Galicia	9
Baleares	7
La Rioja	4
Madrid	9
Melilla	7
Murcia	8
Navarra	6
País Vasco	7

Fuente: nombramientos de delegados en el BOE. Elaboración propia.

Puede comprobarse una sensible amplitud entre los cuatro delegados nombrados para La Rioja y los once de la Comunidad Valenciana. La razón de los reemplazos frecuentes en comunidades como Galicia, Valencia, Canarias, Castilla-La Mancha o Madrid están relacionados con promociones políticas dentro del partido, conversión del delegado/a en candidato/a electoral, pase a otros cargos de responsabilidad o cese por casos de corrupción. No parece verificarse que el diferente color político del delegado y la comunidad autónoma fuese causa de un mayor número de reemplazos. En La Rioja, por

ejemplo, hubo diferentes partidos al frente de ambas instituciones y sin embargo se mantuvo una mayor estabilidad que en comunidades como la Valenciana o Madrid, con mayor predominio del PP tanto en la Delegación del Gobierno como en la Presidencia de la comunidad autónoma. Globalmente, el mandato medio de los delegados ha sido de unos tres años y medio, lo que viene a indicar que casi cada cuatro años se produce el reemplazo del delegado. Un poco menos del tiempo de duración teórica del Gobierno surgido tras unas elecciones.

Conocemos la edad de más del 89 % de los delegados nombrados a partir de 1997. Más de las tres cuartas partes tenían entre 40 y 60 años (un 38 % entre 40 y 49 años y un 40 % entre 50 y 59) al tomar posesión de las delegaciones (una media en torno a 52 años). Sabemos también que la mayor parte (un 71 %) nacieron en la misma comunidad a la que fueron destinados, algo muy distinto a lo que ocurría con los gobernadores civiles, que tradicionalmente no solían ser —salvo excepciones— originarios de la provincia de destino. Tradicionalmente se buscaba que los gobernadores —desde una concepción centralizada del Estado— no tuviesen lazos ni intereses con los grupos dirigentes locales. Sin embargo, el Estado de las autonomías se fundó sobre la búsqueda de una sintonía centro-comunidades basada en la lealtad y el respeto institucional; de ahí la tendencia a procurar que los delegados del Gobierno conocieran bien la autonomía a la que eran enviados. Y esta característica tuvo consecuencias: la práctica totalidad de los delegados lo fueron solamente una vez en su carrera política. Hoy en día no es habitual la rotación o *combinación* de delegados, como se hacía en otra época con los gobernadores.

La práctica totalidad de los delegados presenta una formación universitaria, generalmente licenciados frente a un reducido número de doctores y de grados medios. El grupo mayoritario, más del 40 %, es el de licenciados en Derecho, seguidos a mucha distancia por economistas (15 %) y licenciados en Ciencias Sociales y Humanidades (11 %). La profesión habitual es la de funcionarios civiles vinculados al mundo del derecho o la docencia, lo cual ratifica la sobrerrepresentación relativa de empleados públicos en las esferas políticas, con sus consecuencias derivadas²⁴. Es significativo el bajo número de delegados procedentes de la actividad privada (menos del 7 % de las profesiones conocidas). Se detecta también una asimetría en términos de género: solo un 28 % del total de los 134 delegados analizados fueron mujeres.

²⁴ La presencia de funcionarios en el personal político es elevada entre los diputados (https://cadenaser.com/ser/2011/12/14/espana/1323823834_850215.html), como también lo es en el conjunto analizado. Las consecuencias de la estrecha relación entre políticos y funcionarios han sido analizadas por Carles Ramió (2016).

¿Desempeñar el cargo de delegado del Gobierno favorece el desarrollo de una carrera política? La respuesta es afirmativa, pues la mayor parte pasó a ocupar otro cargo (en torno a un 60 %). Generalmente promocionaron dentro de sus respectivas organizaciones partidistas, convirtiéndose en candidatos electorales. Pero algunos lograron promocionar hacia otro tipo de responsabilidades (director general, consejeros en embajadas fuera del país, etc.). Solo una minoría es destinada a otras delegaciones de Gobierno: concretamente, cuatro de ellos repitieron cargo. Pero no todos prosiguieron su carrera: aproximadamente uno de cada cuatro volverá a su pasada actividad profesional.

Sí es llamativo, en cambio, que casi todos ellos mostrasen una experiencia política previa o, en su defecto, una trayectoria profesional relevante. Entre los 134 delegados se detectan un buen número de cargos anteriores: 41 concejalías, 27 alcaldías, 75 mandatos de diputado y 16 de senador. Cargos que fueron simultáneos (por compatibles) o bien fueron desempeñados en distintos años. Ahora bien, después de haber sido delegados solo encontramos tres concejales, seis alcaldes, veintiún diputados y ocho senadores. Estos datos parecen demostrar que el cargo de delegado ha sido desempeñado desde 1996 en etapas biográficas de relativa madurez profesional y política. La notable experiencia previa (superior a la experiencia política posterior) y la elevada edad media en la toma de posesión (51 años) avalan lo expuesto.

Lógicamente, casi todos han pertenecido a los partidos mayoritarios que han formado Gobierno en España: más de la mitad de los mandatos de delegados estuvieron en manos del PP (54%), seguido del PSOE (un 43 %), siendo excepcionales los delegados *independientes*. Ello responde a su condición de personal de confianza del Gobierno central. Por otra parte, esas adscripciones son *únicas*; es decir, el delegado solo ha pertenecido a un partido. Aunque hubo excepciones en el caso del PP: dos delegados militaron en su día en organizaciones del Movimiento para pasar luego a la UCD y, posteriormente, al PP (Ameijide Montenegro y Ansuátegui Gárate); otro militó en Unión Tudense para pasar al PP (Diz Guedes, que recientemente ha pasado a Ciudadanos).

Siendo estos los trazos generales del conjunto, pueden destacarse algunos ejemplos ilustrativos. Uno es el de Isaías García Monge, delegado en Castilla y León desde 1996 hasta 2004 bajo los dos gobiernos de José María Aznar y buen conocedor de la región no solo por haber nacido en ella, sino porque allí fue consejero de Agricultura y Ganadería entre 1991-1996. Es decir, García Monge pasó del Gobierno autonómico directamente a la Delegación del Gobierno. Tras cesar en el cargo, con alrededor de 58 años, no proseguiría una carrera política, pero sí fue premiado con la vicepresidencia de Caja

Duero, continuando así su vinculación con Castilla y León²⁵. Este caso encaja en el modelo expuesto de delegados relativamente envejecidos que no mantenían una trayectoria política posterior de fuste. Recorrido similar efectuó Javier Fernández López, delegado en Aragón durante las dos legislaturas de José Luis Rodríguez Zapatero tras ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Zaragoza. Era oriundo de la región de destino, como tantos otros delegados, pero en él se daba la singularidad de ser también coronel del Ejército, lo cual es destacable porque desde 1977 no era frecuente encontrar a militares al frente de gobiernos civiles o delegaciones del Gobierno. Fue un independiente —aunque considerado progresista— que tampoco iba a tener actividad política posterior. Su caso sería similar al de Agustín Ibáñez Ramos (Cantabria) o al de Joan Rangel i Tarrés (Cataluña), todos ellos técnicos o profesionales, de edad relativamente alta y ninguno de ellos disfrutó de continuidad en la política.

La exploración de otros casos añade algunos matices. Un ejemplo fue el de Julia García-Valdecasas Salgado, delegada en Cataluña entre 1996 y 2003. Su biografía también refleja un claro perfil técnico. Nacida en 1944 en Barcelona, fue farmacéutica y luego sacó las oposiciones del Cuerpo de Interventores y Auditores del Estado. Tras ocupar puestos como alta funcionaria saltó a la política como delegada pero —a diferencia de otros compañeros de cargo— prosiguió una trayectoria ascendente hasta llegar a ministra de Administraciones Públicas (2003-2004). Más tarde fue diputada nacional por Barcelona (2004-2006)²⁶. Su permanencia al frente de la Delegación tuvo similitudes con algunos de los ejemplos expuestos anteriormente, pero su promoción posterior fue claramente diferente. Alberto Bretón Rodríguez, delegado en La Rioja bajo los gobiernos de Mariano Rajoy (2011-2018), fue letrado en el Gobierno de aquella comunidad como funcionario de carrera y tras la moción de censura de Pedro Sánchez Castejón se refugió en cargos de su partido. Otros delegados, sin embargo, desplegaron una vida política posterior, como fueron los casos de Francisco Camps, Cristina Cifuentes y Juan Ignacio Zoido Álvarez. El primero fue delegado en Valencia durante unos meses en el año 2002, para luego presentarse a las elecciones y convertirse en presidente de la Comunidad Valenciana. Cristina Cifuentes fue delegada en Madrid (2012-2015) antes de ser diputada y presidente en la Comunidad de Madrid hasta su dimisión. En el último ejemplo, sabemos que Zoido fue dos veces delegado: la primera en Castilla-La Mancha (2000-2002), y la

²⁵ En este papel de gestor de Caja Duero se vería envuelto en el caso Nozal y la polémica que ha rodeado la politización de las cajas de ahorro. Véase: <https://bit.ly/3jDVPHa>.

²⁶ Se retiró de la política en 2006 y falleció en 2009.

segunda en su Andalucía natal (2002-2004). Tras ser delegado sería diputado autonómico, alcalde de Sevilla y ministro del Interior.

Cabe concluir este epígrafe señalando que un significativo porcentaje de los delegados fueron diputados o senadores (o ambas cosas) en algún momento de sus carreras políticas, sobre todo antes de ser delegados. Del conjunto de 134 delegados, 45 lo fueron en varias legislaturas. De estos, casi la mitad pasaron por el Congreso de los Diputados y alrededor de un 15 % fue senador, mientras que dieciséis estuvieron tanto en el Congreso como en el Senado. En buena medida, estos datos ratifican que los delegados suelen tener una experiencia política previa notable.

III. DELEGADOS Y AUTONOMÍAS: ¿UNA RELACIÓN CONFLICTIVA?

Según el testimonio de Amparo Rubiales (delegada del Gobierno en Andalucía entre 1993 y 1996), son excepcionales los roces de un delegado con otros cargos institucionales del mismo color político: «Cuando fui delegada del Gobierno no tuve ningún problema de coordinación con el Gobierno de la Junta de Andalucía; con su presidente, Manuel Chaves, las relaciones personales y políticas eran inmejorables, y con los consejeros, también; con los que más relación profesional tenía era con los consejeros o consejeras de Gobernación»²⁷.

Es cierto que tuvo alguna diferencia con el gobernador civil de Cádiz (el también socialista César Braña) por la dura represión de las manifestaciones de astilleros, pero en su día no llegaron a saltar a la prensa. Esas divergencias —discretamente silenciadas— no podían compararse con las que sostuvo con el ayuntamiento que estaba en manos del PP y los andalucistas (Soledad Becerril y Alejandro Rojas-Marcos, respectivamente):

Cuando llegué a la Delegación del Gobierno, los enfrentamientos con el gobierno local de Rojas Marcos-Becerril fueron continuos; con acusaciones tan peregrinas como la de que yo estaba retirando a la Policía Nacional de Sevilla, y esto lo declaran el 14 de septiembre de 1993, cuando no llevaba ni una semana en el cargo. Así siguió siempre, sobre todo mientras Alejandro fue alcalde; con Soledad he de decir que las cosas fueron mucho mejor y la colaboración, más estrecha²⁸.

Esa fue la experiencia de una delegada del Gobierno en Andalucía. Es una aportación cualitativa interesante, pero se refiere a unos años en los que

²⁷ Rubiales Torrejón (2008): 303.

²⁸ *Ibid.* 300.

ni siquiera se había producido la implantación definitiva de delegados y subdelegados. Y por ello cabe plantearse: ¿es representativo este testimonio de lo que ocurrió en el período 1997-2018? ¿Se producen roces y conflictos habituales entre las delegaciones del Gobierno y las comunidades autónomas cuando están gobernadas por partidos políticos distintos y, al contrario, todo es sintonía cuando ambas se encuentran en manos del mismo partido? Esto es precisamente lo que queremos comprobar en este último epígrafe.

Para iniciar nuestro análisis contabilizamos el color político de los 138 mandatos de delegados de Gobierno. Nótese que no estamos ante los 134 delegados nombrados, sino ante sus mandatos por cuanto —como ya indicamos— algunos delegados repitieron el cargo en varias delegaciones. Aquellos 138 nombramientos —entre mayo de 1996 y junio de 2018— fueron destinados a comunidades autónomas de diverso matiz político. La siguiente tabla representa las interacciones entre mandatos de delegados designados por las diversas fuerzas (normalmente PP y PSOE) frente a comunidades autónomas de variado color político.

TABLA 2. Número de mandatos en delegaciones del Gobierno por filiación política del delegado y de la comunidad autónoma (1996-2018)

Militancia política	Partido gobernante en comunidad autónoma								Total
	PP	PSOE	PP/PSOE PSOE/PP	PNV y otros nacionalistas	CiU y otros nacionalistas	Coalición Canaria	UPN	Otros	
PP	30	16	11	3	3	3	1	8	75
PSOE	27	10	4	3	2	5	2	6	59
Otros	0	0	1	0	0	1	0	2	4
Totales	57	26	16	6	5	9	3	16	138

Fuente: nombramientos de delegados en el BOE. Elaboración propia.

Como se observa, la mayor parte de los mandatos de delegados recayeron en el PP (75) y PSOE (59), además de cuatro casos excepcionales (dos independientes y otros dos de los que desconocemos su filiación). También se verifica que hay una mayoría de legislaturas autonómicas del PP (57) sobre otras fuerzas políticas. Hemos de precisar las columnas cuarta y novena: en ellas tenemos mandatos que asistieron a un cambio de Gobierno autonómico (pasó del PP al PSOE o del PSOE al PP) sin que el delegado o delegada cambiase, o bien otras combinaciones en la columna «Otros» (Gobiernos de CiU que

pasan al PSOE, Partido Regionalista de Cantabria, Foro Asturias, Gobiernos del PSOE que pasan al PNV, etc.). Nuestra hipótesis se recoge también en la tabla: consideramos que en las casillas sombreadas en gris (coincidencia de partido en la Delegación del Gobierno y en la Comunidad Autónoma) se producen menos conflictos que en las demás.

Para detectar la presencia de conflicto vamos a recurrir a las noticias de prensa, lo cual nos obliga a plantear dos precisiones metodológicas: la definición de *conflicto* y el problema del uso de la prensa. En primer lugar, vamos a definir conflicto como el enfrentamiento público entre la Delegación del Gobierno y el Gobierno autonómico. Por extensión también incluiremos al Parlamento regional como actor porque del mismo sale elegido el Gobierno autonómico, conforme a las bases de nuestro sistema de representación. En segundo, se recurre a la prensa porque cuando el enfrentamiento es evidente y se hace público precisamente lo hace a través de los medios de comunicación. La prensa digital permite búsquedas rápidas a través de internet y eso la convierte en un recurso apreciable. No obstante, esta estrategia de investigación presenta una debilidad cuando el enfrentamiento institucional no trasciende y, por tanto, no es recogida en los medios. Esos casos quedan fuera de nuestro ángulo de observación y, en consecuencia, los ejemplos detectados de conflicto delegado/comunidad que incluimos aquí son una muestra; es decir, no son cifras concluyentes, aunque sí podemos considerarlas muy indicativas del nivel de conflicto. Las búsquedas han sido realizadas en la red a partir de los nombres y apellidos de los delegados.

¿Qué nos dice la prensa sobre el nivel de conflicto entre autonomías y delegados del Gobierno? Lo primero que señala es que el número de controversias es claramente reducido en relación con el número de mandatos. Sabemos que 134 delegados fueron responsables de 138 mandatos. Pues bien: según las noticias recopiladas, solo en 24 de aquellos 138 mandatos se registraron conflictos que llegaron a la prensa (un 17,39%). Incluso considerando que los datos recogidos sean una muestra y que algunas noticias de conflicto se hayan quedado fuera de las búsquedas efectuadas, no parece que alcancen —ni en la mejor de las estimaciones al alza— una tercera parte del total. En otros términos: en la mayor parte de los mandatos no se produjeron conflictos públicos con las autoridades autonómicas. Y hay razones que pueden explicarlo. Por una parte, los delegados ostentan una clara dimensión representativa, que les conduce a desarrollar un papel mediador centro-periferia sin responsabilidades ejecutivas nítidas más allá de la coordinación del orden y la seguridad. Esa posición difícilmente les convierte en un actor para la confrontación, pues de ellos no dependen las posibles soluciones ni tienen capacidad efectiva de negociación. Pueden abrir cauces de diálogo, pero no tienen en sus

manos recursos e instrumentos propios para alcanzar acuerdos sin la intervención y aquiescencia del Gobierno al que representan. Por ello, las tensiones tienden a verificarse ante ciertos ministerios, ante el Gobierno en su conjunto o ante el presidente, pero no tiene mucho sentido práctico el orientar las estrategias de confrontación contra la Delegación de Gobierno. La segunda razón deriva de la proximidad y relaciones entre el delegado y la autonomía de destino. Aunque el delegado es un representante, en absoluto es ajeno a las circunstancias locales y los intereses que puedan estar en juego. Incluso, ha habido y hay delegados que son candidatos por sus respectivos partidos en las elecciones autonómicas o generales (en este último caso representando a una provincia de la comunidad), y eso invita al delegado a intentar encauzar los problemas evitando su propio desgaste político ante la comunidad autónoma, por más que mantengan la fidelidad al Gobierno que les ha nombrado.

TABLA 3. *Número de mandatos en delegaciones del Gobierno por filiación política del delegado y de la comunidad autónoma (1996-2018)*

Militancia política	Partido gobernante en comunidad autónoma								Total
	PP	PSOE	PP/PSOE PSOE/PP	PNV y otros nacionalistas	CiU y otros nacionalistas	Coalición Canaria	UPN	Otros	
PP	30	16 (5)	11	3 (3)	3	3 (1)	1	8 (1)	75
PSOE	27 (10)	10	4	3	2	5 (3)	2 (1)	6	59
Otros	0	0	1	0	0	1	0	2	4
Totales	57	26	16	6	5	9	3	16	138

Nota: entre paréntesis: número de conflictos detectados.

Fuente: nombramientos de delegados en el BOE. Elaboración propia.

En otras palabras: si una autonomía se enfrenta con el Gobierno central, el delegado poco puede resolver por sí mismo. Las reclamaciones deben solventarse mediante un acuerdo efectivo que se sitúa más allá de las posibilidades de la Delegación del Gobierno. Aún más esclarecedor es la distribución territorial de los conflictos delegado-autonomía recogida en la tabla número 4:

TABLA 4. *Distribución territorial de los conflictos delegado-autonomía*

Comunidad autónoma	N.º delegados	Conflictos
Andalucía	8	1
Aragón	5	1
Asturias	7	0
Canarias	9	4
Cantabria	5	0
Castilla y León	6	2
Castilla-La Mancha	9	2
Cataluña	7	0
Ceuta	8	0
Comunidad Valenciana	11	0
Extremadura	6	0
Galicia	9	0
Baleares	7	2
La Rioja	4	0
Madrid	9	4
Melilla	7	2
Murcia	8	2
Navarra	6	2
País Vasco	7	2

Fuente: nombramientos de delegados en el BOE y prensa. Elaboración propia.

Como puede comprobarse, el grado de conflicto delegado-comunidad autónoma es en general bajo, varía territorialmente y puede resultar sorprendente porque las comunidades que más tensiones sostienen con el Gobierno central no acusan un alto nivel de tensiones con la Delegación del Gobierno. El dato resulta aún más llamativo si tenemos en cuenta que todas las regiones han sostenido conflictos con el Gobierno central a través de recursos ante el Tribunal Constitucional desde 1980, destacándose Cataluña con más de un 30 % de los casos (seguida del País Vasco con más de un 16% y, a distancia,

Galicia y Andalucía con alrededor del 8 % de todos los recursos)²⁹. Veamos a continuación con mayor detalle lo ocurrido en algunas de estas comunidades.

Andalucía ha sido un ejemplo de baja conflictividad relativa. Pese a que hubo antes de 1996 algún conflicto con motivo de la posición de la UCD ante el proceso autonómico andaluz³⁰, lo cierto es que las relaciones han sido en general de respeto institucional³¹. La excepción fueron las tensiones entre la delegada Carmen Crespo (PP) y la Junta a cuenta de diversas cuestiones relacionadas con la financiación autonómica³². Aragón ha sido también otra comunidad de baja conflictividad, aunque Gustavo Alcalde (PP) fue criticado por varios grupos parlamentarios por unas declaraciones sobre un caso de violencia de género³³.

Canarias, sin embargo, acusa un reemplazo frecuente de delegados y una elevada conflictividad. El año 2008 fue especialmente delicado porque pasaron tres delegados por las islas. José Segura Clavell (PSOE) sostuvo una tensa relación con el Gobierno de Coalición Canaria y fue sustituido por Salvador García Llanos durante unos meses. En mayo llegó Carolina Darías. El caballo de batalla con la Delegación sería la reivindicación de una policía autonómica y la tendencia hacia el soberanismo. Más tarde, en 2016, el delegado Hernández Bento sostuvo un pulso contra la reclamación del uso de la bandera de Coalición Canaria en vez de la de la comunidad³⁴.

Castilla-León mantuvo una sintonía general al ser el PP el partido que estaba al frente de la autonomía y de la delegación del Gobierno. No obstante, los roces crecieron relativamente durante el mandato del delegado Miguel Alejo Vicente (PSOE) que exigió el cese del enfrentamiento con el primer Gobierno de Rodríguez Zapatero³⁵. En Castilla-La Mancha, donde el Gobierno regional estuvo casi siempre en manos del PSOE, se produjeron

²⁹ Rodríguez; Harguindéguy y Sánchez (2018).

³⁰ *El País*, 27-4-1982. El grupo parlamentario del PSOE pide el cese del delegado general Félix Manuel Pérez Miyares (UCD). Disponible en: <https://bit.ly/2RTwBsV>.

³¹ *El País*, 13-5-2000. Con Torres Hurtado, por ejemplo, siempre hubo una relación correcta y mantuvo el cargo durante los gobiernos Aznar. Disponible en: <https://bit.ly/3mAw90z>.

³² *El País*, 27-12-2012. Disponible en: <https://bit.ly/3mtFhmG>. También 26-9-2014. Disponible en: <https://bit.ly/2FI4QRr>.

³³ *Heraldo de Aragón*, 24-2-2016. Disponible en: <https://bit.ly/35KSPp0>.

³⁴ *La Provincia*, 6-1-2008. También 10-2-2008. *ABC*, 23-5-2008. Disponible en: <https://bit.ly/2FLxv85>. Sobre la bandera, véase: <https://bit.ly/2RFNy9Z>.

³⁵ *Diario de León*, 23-3-2005. Véase: <https://bit.ly/3mBmA1u>. También *El Norte de Castilla*, 11-8-2008. Véase: <https://bit.ly/3ku9u4f>.

presiones sobre el delegado para adecuar los cuarteles de la Guardia Civil³⁶, pero no sería hasta 2015 cuando sí se produjeron roces intensos con el delegado José Julián Gregorio López (PP) al atacar con descalificativos al presidente de la comunidad (Emiliano García-Page)³⁷. Este parece ser que fue un caso bastante excepcional porque la mayor parte de los delegados del Gobierno suelen atenerse a su papel de representantes y mediadores, además de ser coordinadores de los servicios de seguridad ciudadana. Es significativo, al respecto, que no hayamos encontrado conflictos del mismo tipo en comunidades como la de Cataluña donde, pese a la presencia de fuerzas independentistas, se ha verificado siempre un respeto institucional desde la Delegación del Gobierno³⁸. Es bien conocido que el Gobierno catalán se ha venido enfrentando al Gobierno central para obtener cesiones del mismo, pero el terreno de la confrontación se ha verificado a través de recursos ante el Tribunal Constitucional³⁹. Este resulta un cauce potencialmente más provechoso, pues el delegado carece de capacidad negociadora como respuesta ante el nivel de las reclamaciones de aquella comunidad.

Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla comparten unas peculiaridades singulares (proximidad a Marruecos, situación en el Estrecho, límites del territorio). Sin embargo, y según la prensa consultada, las tensiones son imperceptibles en Ceuta, pero no así en Melilla, donde el presidente Juan José Imbroda ha mantenido roces con el delegado Fernández Chacón (2004-2008) y con Sabrina Moh (2018). El primero acusó al Gobierno autónomo de querer enrarecer las relaciones entre España y Marruecos por la instalación de la valla; la segunda lo denunció por haber «abandonado» a la ciudad en materia educativa durante dos legislaturas⁴⁰. Es de señalar que Fernández Chacón fue posteriormente delegado en Ceuta y allí, según nuestros datos, no se

³⁶ *ABC*, 21-9-2001. Disponible en: <https://bit.ly/32JJE6g>.

³⁷ *Diario de Castilla-La Mancha*, 1-3-2017. Véase: <https://bit.ly/33M8B02>.

³⁸ Véase, por ejemplo, una de las reuniones entre el delegado y el presidente de la Generalitat en el año 2010. Disponible en: <https://bit.ly/2IZPUiL>. Lejos quedaban los roces de 1982 y 1983 con los delegados Roviera o Martí. *El País*, 3-8-1982 y 13-3-1983. Disponible en: <https://bit.ly/2El4Rdu> y <https://bit.ly/2EfYloh>.

³⁹ Al respecto, es indicativo que la comunidad con la que más recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias se ha sostenido haya sido Cataluña. Véase: Rodríguez *et al.* (2018).

⁴⁰ *Europa Press*, 28-3-2006 y *Melilla Hoy*, 28-9-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2HeS65g> y <https://bit.ly/32HuG0u>. El que en Ceuta no hubiese roces con el delegado del Gobierno no la eximió de problemas, algunos de ellos graves como los sucesos del 11-10-1995.

produjeron divergencias de la misma naturaleza. Por tanto, todo parece apuntar a que una buena parte de la causa de conflicto está relacionada con las circunstancias coyunturales y la actitud de los actores (delegado y responsables del Gobierno autonómico).

Como hemos indicado, en este trabajo no estamos contabilizando otros posibles roces protagonizados por otros elementos que no sean el Gobierno de la comunidad o, como máximo, el Parlamento autonómico. No entra en esta contabilización, por ejemplo, el caso de Extremadura, donde el delegado Óscar Baselga (PP) descalificó al PSOE como «compañero de viaje de terroristas» por acusaciones del grupo parlamentario socialista en el Congreso⁴¹. Allí no se produjeron —que tengamos noticia— conflictos públicos entre comunidad y delegado.

En Baleares sí se registraron conflictos, especialmente a partir del año 2015, cuando Francina Armengol (PSOE) se convirtió en la presidenta balear. El primero se produjo con la delegada Teresa Palmer Tous (2012-2016) cuando el Parlamento balear solicitó su comparecencia con motivo del suicidio de una mujer que había denunciado repetidamente el acoso de su expareja. Ciertamente, la delegada estaba obligada a comparecer, pero ante el Congreso de los Diputados; aquella maniobra de desgaste (apoyada incluso por el PP balear) se basaba en un creciente enfrentamiento que culminaría con la llegada de la siguiente delegada, María Salom (2016-2018). A ella se enfrentó abiertamente Armengol acusándola de obstaculizar el catalán y le pedía que se dedicase a las tareas consideradas exclusivas de la Delegación del Gobierno: la seguridad⁴².

Murcia representa un paradigma de enfrentamiento entre Gobierno regional y delegado cuando pertenecen a distintos partidos. En este caso tenemos una comunidad bajo control del PP que solo registra conflictos con los delegados cuando estos pertenecen al PSOE. No fue ninguna casualidad que no hubiera roces entre 2011 y 2018, mientras que sí se acusaron durante en el período 2004-2011 y desde julio de 2018. Los motivos de fricción son variados, pero recurrentes, y ocupan un lugar destacado la inmigración y la falta de agua. Ya en 2005 el presidente Ramón Luis Valcárcel acusó al delegado Ángel González (2004-2008) de no avisarle del traslado de inmigrantes subsaharianos a la región, llegándose al extremo de dejar «abandonados a su suerte» a un grupo en el aeropuerto de San Javier⁴³. Más enconamiento se

⁴¹ *El País*, 24-5-1997. Disponible en: <https://bit.ly/2FJnw35>.

⁴² *Diario de Ibiza*, 15-10-2015. Disponible en: <https://bit.ly/3iPVUI0>. *La Vanguardia*, 15-5-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2FOB3pS>.

⁴³ *La Opinión de Murcia*, 27-1-2005. Disponible en: <https://bit.ly/3hT4Xqx>.

registró durante el mandato del delegado Rafael González Tovar (2008-2011), aunque se produjo un matiz en las críticas: estas no procedían tanto del Gobierno regional como de la organizacional regional del PP. Obviamente, el Gobierno autonómico compartía esta estrategia en tanto en cuanto que miembros del PP de Murcia pertenecían también al Ejecutivo autonómico, pero con ello se ahorraban proyectar una imagen pública de enfrentamiento institucional, trasladando la tensión a la esfera exclusivamente partidista. Así, por ejemplo, en febrero de 2009 el PP regional pidió explicaciones al delegado por su «caótica» gestión de la inmigración. Al año siguiente fue el mismo partido el que solicitó su cese desde el Senado por la agresión sufrida por un senador popular en una concentración. Un tiempo más tarde, en 2012, cuando González Tovar ya había dejado de ser delegado, el PP murciano no dejó de recordarle. El portavoz del grupo parlamentario Popular, Juan Carlos Ruiz, le espetó al exdelegado (por entonces secretario general del PSOE de Murcia) que durante su mandato la comunidad «sufrió el mayor abandono por parte del Gobierno central y en la que se golpeó y dañó a Murcia»⁴⁴. Con el siguiente delegado (Diego Conesa que, además, es secretario general de los socialistas murcianos y candidato a presidente de la comunidad autónoma) las tensiones se han reproducido desde junio de 2018 (primer Gobierno de Pedro Sánchez). A este delegado se le ha criticado desde la órbita partidista e, incluso, desde el grupo popular del Parlamento de Murcia por hacer campaña desde la Delegación del Gobierno, aunque no se han registrado choques institucionales con el Gobierno autonómico. Conesa, por su parte, se ha lanzado también a la arena del debate tachando a Ciudadanos y al PP de tener «el síndrome de Vox», pero desde su condición de secretario general, no como delegado del Gobierno (por más que se detecta una cierta confusión entre las dos facetas)⁴⁵.

En Navarra sí hemos detectado conflicto institucional, aparte de las habituales controversias partidistas. El delegado Vicente Ripa (2004-2008) tuvo que hacer frente a la falta de colaboración de la Policía Foral y la Local para combatir la droga en los colegios, advirtiéndole que había que «[...] respirar mucho para adentro para seguir firme como defensor de la mesura entre instituciones, porque los partidos políticos tienen sus reglas del juego y los partidos jugarán con esas cartas, pero las instituciones tenemos que respetar las reglas

⁴⁴ *La Razón*, 22-2-2009. *La Opinión de Murcia*, 23-12-2010. Disponible en: <https://bit.ly/3hMfBzc>. *Europa Press*, 12-4-2012. Disponible en: <https://bit.ly/3kwJ41P>.

⁴⁵ *Europa Press*, 4-10-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3cfubht>. *20 minutos*, 16-10-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2ZRtrdi>. *Europa Press*, 25-11-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3iGlmj4>. *La Verdad*, 12-2-2019. Disponible en: <https://bit.ly/33KNj2O>.

del juego»⁴⁶. También desde los partidos, en particular desde Unión del Pueblo Navarro (UPN), se criticó al delegado, pero queda fuera de los propósitos de este estudio por no reflejar conflicto entre instituciones⁴⁷. Años más tarde, la delegada Carmen Alba (2012-2018) sostuvo con la presidenta de la comunidad foral un debate sobre la conveniencia de la encarcelación de miembros del Gobierno catalán por declarar unilateralmente la independencia⁴⁸. En ese contexto, el portavoz parlamentario de Bildu exigió el cese de la delegada y de la propia Delegación del Gobierno por no tener, a su juicio, «sentido» este tipo de instituciones⁴⁹.

Similares circunstancias a las de Navarra se dieron en el País Vasco; también allí se verificó un enfrentamiento institucional entre la Delegación del Gobierno y el Gobierno autonómico. El delegado Enrique Villar (1996-2004) mantuvo siempre una relación tensa con los Gobiernos del Partido Nacionalista Vasco (PNV)⁵⁰. Años más tarde, el delegado Carlos María Urquijo (2012-2016) sería cesado por el acercamiento del Gobierno de Mariano Rajoy al PNV en medio de la creciente crisis con Cataluña. Ese acercamiento propició la designación de Javier de Andrés Guerra como delegado del Gobierno que el presidente Urkullu mirará con buenos ojos para obtener más ventajas, aunque subrayando que el cargo debería ser suprimido en el País Vasco⁵¹. A partir de ahí tendrá lugar una relación tensa en la medida en que el proceso independentista catalán avance y termine aplicándose el art. 155 de la Constitución de 1978⁵².

Madrid es un caso relativamente especial por la identificación que se produce allí entre el delegado y el propio Gobierno central que lo designó. Las tensiones han venido siendo importantes cuando el PSOE ha formado Gobierno, algo normal si tenemos en cuenta que la Asamblea de Madrid ha

⁴⁶ *Europa Press*, 13-1-2006. Disponible en: <https://bit.ly/35NAB6g>. *Diario de Noticias*, 16-1-2006. Disponible en: <https://bit.ly/2ZSMP9P>.

⁴⁷ UPN. Disponible en: <https://bit.ly/2FMHGSO>. *Europa Press*, 12-12-2006. Disponible en: <https://bit.ly/3mzaKoD>.

⁴⁸ *Diario de Navarra*, 2-11-2017. Disponible en: <https://bit.ly/33B598o>.

⁴⁹ *Diario de Navarra*, 3-8-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2RECdH0>.

⁵⁰ *El País*, 16-10-2003. Disponible en: <https://bit.ly/3iOs5aL>. *El Mundo*, 23-3-2010. Disponible en: <https://bit.ly/3mADw8f>.

⁵¹ *Libertad Digital*, 30-12-2016. Disponible en: <https://bit.ly/32HABwd>. *ABC*, 4-1-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2ZTiB6y>. *El Español*, 19-1-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3mCTqiD>.

⁵² Son numerosas las noticias de esa tensión: <https://bit.ly/2RIrITm>; <https://bit.ly/2H-jcZfL>; <https://bit.ly/32Mbpv8>; <https://bit.ly/3iLQFJo>.

estado en manos del PP desde el año 1995. En consecuencia, las tensiones se verificaron tanto con el delegado Constantino Méndez (2004-2006, año este último en el que tuvo que dimitir tras ser reprobado por la Asamblea de Madrid), como con Soledad Mestre (2006-2009) y Amparo Valcarce (2009-2011)⁵³. Tras una serie de años de Gobierno popular sin enfrentamientos, ha vuelto la tensión con la llegada del delegado José Manuel Rodríguez Uribes (desde junio de 2018) y las huelgas de taxis⁵⁴.

Así pues, han sido veinticuatro los conflictos detectados, quince de los cuales se han producido entre el PP y el PSOE. Los restantes han tenido lugar con Gobiernos autonómicos en manos de otros partidos (País Vasco, Canarias, Navarra, etc.) por parte de delegados tanto pertenecientes al PSOE como al PP. No hemos detectado casos de conflicto cuando el delegado pertenece al mismo partido que la fuerza política que sustenta al Gobierno autonómico⁵⁵.

IV. CONCLUSIONES

Tras lo expuesto, las principales conclusiones del trabajo son las siguientes:

- El nombramiento de delegados se encuentra estrechamente relacionado con los cambios del Gobierno central, particularmente cuando dichos cambios conllevan también cambio de partido. Tras las elecciones de 1996, 2004 y 2011 cambiaron todos los delegados, al igual que ha ocurrido en junio de 2018 tras la moción de censura que produjo el ascenso del Gobierno socialista de Pedro Sánchez. No hay relación significativa con los cambios de gobierno autonómico.

⁵³ Méndez Martínez, Constantino (2004-2006): *ABC*, 9-5-2006. Disponible en: <https://bit.ly/3chPqz5>. *El País*, 30-6-2007. Disponible en: <https://bit.ly/3kr66Ha>. Mestre García, Soledad (2006-2009): «Su mandato estuvo plagado de críticas del gobierno regional, del PP, y de algunos sindicatos policiales»: *El País*, 6 -4-2012. Disponible en: <https://bit.ly/2EeLKS8>. Valcarce García, Amparo (2009-2011): «El PP fuerza a la Asamblea a votar el cese de Valcarce»: *El País*, 4-3-2011. Disponible en: <https://bit.ly/3mzSj35>. «Arrecia la bronca entre la delegada y Granados por el caos de la A-6»: *El País*, 8-3-2011. Disponible en: <https://bit.ly/2RH6pBG>.

⁵⁴ *20 minutos*, 28-1-2019. Disponible en: <https://bit.ly/2FzTj6Q>.

⁵⁵ El que no saltasen a la prensa conflictos en los casos de coincidencia de partido no significa que no existieran. Valga un ejemplo (aunque anterior a 1997): Eugenio Faraco Munuera fue delegado del PSOE en Murcia (1994-1996), pero se llevó personalmente mejor con el presidente Valcárcel que con el PSOE. *La Verdad de Murcia*, 28-11-2009. Disponible en: <https://bit.ly/2RCQ40K>.

- La mayoría de los delegados son oriundos de la comunidad autónoma a la que son destinados porque se busca en el delegado un mediador entre el Gobierno central y el autonómico. Además, un número importante de delegados ocupan puestos relevantes dentro de la organización regional de sus partidos, e incluso llegan a ser candidatos en las elecciones generales o en las autonómicas.
- El perfil socioprofesional no varía significativamente entre los dos partidos (PP o PSOE) a los que pertenecen el 97 % de los delegados. Las características compartidas son: formación universitaria (sobre todo en Derecho), pertenencia a cuerpos de funcionarios, amplia experiencia política previa y edad superior a los cuarenta años en la toma de posesión del cargo.
- El cargo de delegado normalmente es un eslabón más en una cadena de posiciones de responsabilidad política, pero en la mayor parte de los casos se registra una intensa experiencia política previa, superior a la experiencia política posterior. Ello se encuentra en concordancia con la edad relativamente elevada de los delegados y con la retirada de la vida pública de muchos de ellos tras desempeñar el cargo.
- El nivel de conflicto delegados/Gobiernos autonómicos (tal y como lo hemos definido aquí) es relativamente bajo. No llegan ni a un 25 % los mandatos que han registrado conflictos que hayan sido recogidos por los medios. Otra cuestión es que un partido critique al delegado (o que el partido del delegado haga lo contrario), pero fuera de la esfera institucional que estamos tratando. No se han verificado tensiones o conflictos entre delegados y Gobiernos autonómicos cuando pertenecen al mismo partido. Los conflictos detectados se han dado mayoritariamente entre un delegado del PP y una comunidad en manos del PSOE o a la inversa.
- Las principales líneas de tensión entre Gobierno central y comunidades no se verifica a través de las delegaciones de Gobierno. Es mucho más perceptible a través de los recursos de inconstitucionalidad presentados ante el Tribunal Constitucional y la negociación directa de cesión de competencias. Cataluña, por ejemplo, es la comunidad que más recursos de inconstitucionalidad ha presentado y sin embargo no ha sostenido relaciones de abierto conflicto con la Delegación de Gobierno.
- Recientemente se percibe una mayor relación de los delegados con la política autonómica en el sentido de que llegan a abandonar el cargo para presentarse como candidatos a elecciones autonómicas o generales. Ese rasgo hace más compleja la función mediadora y de coordinación entre Gobiernos por parte de los delegados.

ANEXO

DELEGADOS DEL GOBIERNO POR MANDATOS (1996-2018)

Apellidos	Nombre	Com. autónoma	Nombramiento	Cese
Ansuátegui Gárate	Francisco Javier	Navarra	18-5-1996	13-5-2000
Baselga Laucirica-Neira	Óscar	Extremadura	18-5-1996	24-4-2004
Cirer Adrover	Catalina	Islas Baleares	18-5-1996	1-2-2003
Cuartas Galván	Alberto Javier	Cantabria	18-5-1996	20-9-2003
Diz Guedes	Juan Miguel	Galicia	18-5-1996	13-5-2000
Fernández Noval	Fernando Ramón	Asturias	18-5-1996	20-5-2000
García Monge	Isaías	Castilla y León	18-5-1996	24-4-2004
García-Valdecasas Salgado	Julia	Cataluña	18-5-1996	6-9-2003
González Cepeda	Carlos	Comunidad Valenciana	18-5-1996	13-5-2000
López Ojeda	Antonio	Canarias	18-5-1996	24-4-2004
López San Miguel	Tomás	La Rioja	18-5-1996	1-5-2004
Moro Moreno	Carlos	Castilla-La Mancha	18-5-1996	13-5-2000
Núñez Morgades	Pedro	Madrid	18-5-1996	13-5-2000
Peñarrubia Agius	Joaquín	Murcia	18-5-1996	31-1-2004
Rosel Onde	Luis Antonio	Aragón	18-5-1996	13-5-2000
Torres Hurtado	José	Andalucía	18-5-1996	7-9-2002
Villar Montero	Enrique	País Vasco	18-5-1996	10-1-2004
Beamud Martín	Enrique	Melilla	25-5-1996	13-5-2000
Cosío Romero	Javier	Ceuta	25-5-1996	18-7-1998
Moro Díaz	Luis Vicente	Ceuta	18-7-1998	1-5-2004
Ameijide Montenegro	Eduardo	Aragón	13-5-2000	24-4-2004
Ansuátegui Gárate	Francisco Javier	Madrid	13-5-2000	24-4-2004
Esteban Albert	Arturo	Melilla	13-5-2000	1-5-2004
Fernández de Mesa Díaz del Río	Arsenio	Galicia	13-5-2000	31-1-2004
Iribas Mielgo	José Carlos	Navarra	13-5-2000	1-5-2004
Mas Rubio	Carmen	Comunidad Valenciana	13-5-2000	6-4-2002
Zoido Álvarez	Juan Ignacio	Castilla-La Mancha	13-5-2000	7-9-2002
Fernández González	Mercedes	Asturias	20-5-2000	1-5-2004
Camps Ortiz	Francisco	Comunidad Valenciana	6-4-2002	7-9-2002
Cotino Ferrer	Juan Gabriel	Comunidad Valenciana	7-9-2002	24-4-2004

Apellidos	Nombre	Com. autónoma	Nombramiento	Cese
Naharro de Mora	María Encarnación	Castilla-La Mancha	7-9-2002	31-1-2004
Zoido Álvarez	Juan Ignacio	Andalucía	7-9-2002	24-4-2004
Ramis Socías	Miguel Ángel	Islas Baleares	1-2-2003	1-5-2004
Bouis Gutiérrez	Susana	Cataluña	6-9-2003	1-5-2004
Nalda Condado	Pedro	Cantabria	20-9-2003	24-4-2004
Urquijo Valdivielso	Carlos María	País Vasco	10-1-2004	24-4-2004
Lobo Asenjo	Jaime	Castilla-La Mancha	31-1-2004	24-4-2004
Marqués Fernández	Francisco	Murcia	31-1-2004	1-5-2004
Alejo Vicente	Miguel	Castilla y León	24-4-2004	14-1-2012
Ameijeiras Vales	Manuel	Galicia	24-4-2004	25-4-2009
Bernabé García	Antonio	Comunidad Valenciana	24-4-2004	17-5-2008
Fernández López	Javier	Aragón	24-4-2004	6-1-2012
Ibáñez Ramos	Agustín Jesús	Cantabria	24-4-2004	31-12-2011
Luesma Correas	Paulino	País Vasco	24-4-2004	1-5-2008
Méndez Martínez	Constantino	Madrid	24-4-2004	13-5-2006
Pereira Santana	Carmen	Extremadura	24-4-2004	6-1-2012
Segura Clavell	José	Canarias	24-4-2004	2-2-2008
Valmorisco Martín	María del Carmen	Castilla-La Mancha	24-4-2004	21-9-2005
Viera Chacón	José Antonio	Andalucía	24-4-2004	28-8-2004
Fernández Chacón	José	Melilla	1-5-2004	1-5-2008
González Hernández	Ángel	Murcia	1-5-2004	17-5-2008
Nieto González	Jerónimo	Ceuta	1-5-2004	20-5-2006
Rangel i Tarrés	Joan	Cataluña	1-5-2004	8-10-2011
Ripa González	Vicente	Navarra	1-5-2004	1-5-2008
Socías Puig	Ramón Antonio	Islas Baleares	1-5-2004	31-12-2011
Trevín Lombán	Antonio Ramón	Asturias	1-5-2004	15-10-2011
Ulecía Rodríguez	José Antonio	La Rioja	1-5-2004	31-12-2011
López Garzón	Juan José	Andalucía	28-8-2004	18-10-2010
Díaz-Cano del Rey	Máximo Ramón	Castilla-La Mancha	21-9-2005	14-1-2012
Mestre García	María Soledad	Madrid	17-5-2006	28-4-2009
García-Arreciado Batanero	José Jenaro	Ceuta	20-5-2006	1-5-2008
García Llanos	Salvador	Canarias	2-2-2008	17-5-2008
Cabieces García	Miguel Ángel	País Vasco	1-5-2008	6-1-2012
Escobar Marcos	Gregorio Francisco	Melilla	1-5-2008	2-4-2011
Fernández Chacón	José	Ceuta	1-5-2008	31-12-2011
Sáiz Delgado	Elma	Navarra	1-5-2008	6-1-2012

Apellidos	Nombre	Com. autónoma	Nombramiento	Cese
Darías Sansebastián	Carolina	Canarias	17-5-2008	2-4-2011
González Tovar	Rafael	Murcia	17-5-2008	31-12-2011
Peralta Ortega	Ricardo Fernando	Comunidad Valenciana	17-5-2008	24-12-2010
Louro Goyanes	Antón	Galicia	28-4-2009	2-4-2011
Valcarce García	Amparo	Madrid	28-4-2009	2-4-2011
García Garrido	Luis	Andalucía	18-10-2010	19-12-2011
Botella Gómez	Ana	Comunidad Valenciana	24-12-2010	31-12-2011
Carrión Martín	María Dolores	Madrid	2-4-2011	14-1-2012
Claret García	Antonio María	Melilla	2-4-2011	31-12-2011
Cortizo Nieto	Miguel Ángel	Galicia	2-4-2011	15-10-2011
Fernández Fernández	Dominica	Canarias	2-4-2011	31-12-2011
García Llovera	Montserrat	Cataluña	8-10-2011	31-12-2011
González Zapico	Francisco Martín	Asturias	15-10-2011	6-1-2012
Pose Mesura	José Manuel	Galicia	15-10-2011	6-1-2012
Crespo Díaz	Carmen	Andalucía	24-12-2011	16-2-2015
Bascuñana García	Joaquín	Murcia	31-12-2011	13-6-2015
Bretón Rodríguez	Alberto	La Rioja	31-12-2011	19-6-2018
El Barkani Abdelkader	Abdelmalik	Melilla	31-12-2011	19-6-2018
González Pérez	Francisco Antonio	Ceuta	31-12-2011	20-6-2015
Hernández Bento	María del Carmen	Canarias	31-12-2011	14-11-2015
Llanos Luna Tobarra	María de los	Cataluña	31-12-2011	19-11-2016
Rodríguez Barberá	José María	Islas Baleares	31-12-2011	21-7-2012
Ruiz Fuertes	Samuel	Cantabria	31-12-2011	19-6-2018
Sánchez de León Guardiola	Paula	Comunidad Valenciana	31-12-2011	14-6-2014
Alba Orduna	Carmen	Navarra	6-1-2012	19-6-2018
Alcalde Sánchez	Gustavo	Aragón	6-1-2012	19-6-2018
De Lorenzo Ferrera	Gabino	Asturias	6-1-2012	24-3-2018
Juárez Casado	Samuel Jesús	Galicia	6-1-2012	15-11-2014
Ramírez del Molino Morán	Alejandro	Extremadura	6-1-2012	12-5-2012
Urquijo Valdivielso	Carlos María	País Vasco	6-1-2012	31-12-2016
Cifuentes Cuenca	Cristina	Madrid	14-1-2012	11-4-2015
Labrador Encinas	Jesús	Castilla-La Mancha	14-1-2012	11-4-2015
Ruiz Medrano	Ramiro Felipe	Castilla y León	14-1-2012	11-4-2015
López Iglesias	Germán	Extremadura	12-5-2012	18-4-2015
Palmer Tous	Teresa	Islas Baleares	21-7-2012	21-5-2016
Castellano Gómez	Serafín	Comunidad Valenciana	14-6-2014	30-5-2015

Apellidos	Nombre	Com. autónoma	Nombramiento	Cese
Villanueva Álvarez	Santiago	Galicia	15-11-2014	19-6-2018
Sanz Cabello	Antonio	Andalucía	21-2-2015	19-6-2018
Dancausa Treviño	María de la Concepción	Madrid	11-4-2015	19-6-2018
Gregorio López	José Julián	Castilla-La Mancha	11-4-2015	19-6-2018
Suárez-Quinones y Fernández	Juan Carlos	Castilla y León	11-4-2015	11-7-2015
Herrera Santa-Cecilia	Cristina	Extremadura	25-4-2015	19-6-2018
Fernández Cucurull	Nicolás	Ceuta	20-6-2015	19-6-2018
Moragues Ferrer	Juan Carlos	Comunidad Valenciana	4-7-2015	19-6-2018
Salgueiro Cortiñas	María José	Castilla y León	25-7-2015	19-6-2018
Sánchez Solís de Querol	Antonio	Murcia	25-7-2015	11-11-2017
Hernández Bento	Enrique	Canarias	14-11-2015	17-12-2016
Millo i Rocher	Josep Enric	Cataluña	19-11-2016	19-6-2018
Salom Coll	María	Islas Baleares	19-11-2016	19-6-2018
Roldós Caballero	María Mercedes	Canarias	17-12-2016	19-6-2018
De Andrés Guerra	Javier	País Vasco	31-12-2016	19-6-2018
Bernabé Pérez	Francisco Martín	Murcia	11-11-2017	19-6-2018
Marín Albi	Mariano	Asturias	24-3-2018	19-6-2018
Arasti Pérez	José Luis	Navarra	19-6-2018	
Barcones Sanz	Virginia	Castilla y León	19-6-2018	
Conesa Alcaraz	Diego	Murcia	19-6-2018	
Cunillera i Mestres	Teresa	Cataluña	19-6-2018	
Fulgencio Tejedor	Juan Carlos	Comunidad Valenciana	19-6-2018	
García Seco	María Yolanda	Extremadura	19-6-2018	
González Ramos	Manuel Gabriel	Castilla-La Mancha	19-6-2018	
Losa Carballido	Delia	Asturias	19-6-2018	
Losada de Azpiazu	Javier	Galicia	19-6-2018	
Loza Aguirre	Jesús	País Vasco	19-6-2018	
Máñez Rodríguez	Elena	Canarias	19-6-2018	
Mateos Estudillo	Salvadora del Carmen	Ceuta	19-6-2018	
Moh Abdelkader	Sabrina	Melilla	19-6-2018	
Pérez Sáenz	Ignacio	La Rioja	19-6-2018	
Rodríguez Gómez de Celis	Alfonso	Andalucía	19-6-2018	
Rodríguez Uribes	José Manuel	Madrid	19-6-2018	
Sánchez Grau	Rosario	Islas Baleares	19-6-2018	

Apellidos	Nombre	Com. autónoma	Nombramiento	Cese
Sánchez Pérez	Carmen	Aragón	19-6-2018	
Zuloaga Martínez	Pablo	Cantabria	19-6-2018	

Bibliografía

- Agranoff, R. y Ramos Gallarín, J. A. (1997). Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations. *Publius*, 27 (4), 1-38. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029931>.
- Aja, E. y Colino, C. C. (2014). Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations. *Comparative European Politics*, 12 (4-5), 444-467. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/cep.2014.9>.
- Aja, E. (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Alba, C. R. (2000). Le gouverneur civil en Espagne: «un préfet pas comme les autres». Origine, développement et disparition. *Revue Française d'Administration Publique*, 96, 609-621.
- Albertí Rovira, E. (1985). Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 155-176.
- Alonso de Antonio, A. L. (1997). Notas sobre los nuevos delegados del Gobierno. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 21 (ejemplar dedicado a: *Las perspectivas del Derecho Autonómico (I)*), 223-250.
- Bassols Coma, M. (1988). El delegado del Gobierno como instrumento de coordinación y cooperación con las comunidades autónomas. En Ó. Alzaga (dir). *Comentarios a las leyes políticas* con Alzaga, Tomo II (pp. 469-477). Madrid: Cortes Generales; Editoriales de Derecho Reunidas.
- Bueno Sánchez, J. M. (2015). La Administración periférica del Estado. Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla. Subdelegados del Gobierno en las provincias. Comisiones provinciales. Servicios integrados y no integrados. En J. M. Bueno Sánchez, et al. (coord.). *Lecciones fundamentales de derecho administrativo (parte general y parte especial)* (pp. 757-770). Pamplona: Aranzadi Thompson Reuters.
- Calvo González, M. A. (1979-1980). El delegado del Gobierno en las comunidades autónomas. *Revista de Derecho Político*, 5, 121-127. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.5.1979.8005>.
- Cámara del Portillo, D. (1981). La figura del delegado del Gobierno en las comunidades autónomas. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 210, 247-264.
- Coller, X. (coord.). (2016). *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Díaz de Liaño y Argüelles, F. y Vallés Copeiro del Villar, A. (1980). Notas para un Estatuto del delegado del Gobierno en las comunidades autónomas. *Documentación Administrativa*, 187, 255-286.
- Expósito Gómez, E. (2005). El delegado del Gobierno en las comunidades autónomas. En M. A. García Herrera (coord.). *Constitución y democracia: 25 años de Constitución*

- democrática en España: (actas del congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*. Vol. 2 (pp. 543-556). Bilbao: Universidad del País Vasco.
- García Morales, M. J., Montilla Martos, J. A. y Arbós Marín, X. (eds.). (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González Aperribay, J. (2011). ¿Para qué sirven los delegados del Gobierno? *Atlántica XXII: Revista Asturiana de Información y Pensamiento*, 17, 11-13.
- González Escudero, M. T. (2004). La organización militar y las Delegaciones de Defensa. Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2 (Ejemplar dedicado a: Gobierno y Administración del Estado. Comentarios a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), 533-540.
- González Hernando, A. (1990). *El delegado del Gobierno en las comunidades autónomas*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1990). *Informe sobre los convenios de colaboración entre la administración del Estado y las comunidades autónomas. Sometidos a la autorización de la comisión delegada del gobierno para la política autonómica durante 1988*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Jerez Mir, M. J., Rodríguez Teruel, J. y Real Dato, J. (2012). ¿Quién gobierna en España? Las élites parlamentarias y ministeriales. En J. M. Reniu y J. A. Mellón. *Sistema político español* (pp. 189-203). Barcelona: Huygens.
- Linde Paniagua, E. (1979). El delegado del Gobierno. *Documentación Administrativa*, 182, 255-286.
- López Nieto, L. (ed.). (2006). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.
- Martín Conty, I. y Martín Conty, J. L. (2017). *El gobernador civil en España*. Madrid: Ediciones Jurídicas Castillo de Luna.
- Ministerio del Interior (1997). *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Morena y de la Morena, L. de la (1985). Las competencias de los delegados del Gobierno y de los gobernadores civiles en materia de personal: articulación y régimen. *Documentación Administrativa*, 204, 179-201.
- Oliván del Cacho, J. (1998). Los límites de la integración de los servicios territoriales ministeriales en las Delegaciones del Gobierno: examen de uno de los objetivos de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. En *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio* (pp. 337-352). Madrid: SOPEC.
- Quiroga de Abarca, J. M. (1994). *Centralización y descentralización administrativas y delegado del Gobierno*. Madrid: Dykinson.
- Ramió, C. (2016). *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Rodríguez López, E., Harguindéguy, J. B. y Sánchez Sánchez, A. (2018). The perfect storm? How to explain the rise of intergovernmental conflicts in Spain? (1984-2014).

- Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32 (2), 211-230. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1520628>.
- Rubiales Torrejón, A. (2008). *Una mujer de mujeres*. Madrid: Aguilar.
- Salaberri Barañano, R. (1989). *El delegado del Gobierno*. Oñati: Herri-Ardulararitzaren Euskal; Erakundea, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Sarmiento Larrauri, J. I. (2016). Los delegados del Gobierno. En J. M. Baño León (coord.). *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Vol. 2 (pp. 1845-1855). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ureta Domingo, J. C. (1983). El delegado del gobierno en las comunidades autónomas. *Revista Vasca de Administración Pública, Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 5, 91-130.
- Zafra Jiménez, A. (1998). Adaptación de la Administración periférica a las exigencias del Estado autonómico: los delegados del gobierno en las comunidades autónomas. *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio* (pp. 367-392). Madrid: SOPEC.

RECENSIONES

RAQUEL SÁNCHEZ: *Señoras fuera de casa. Mujeres del siglo XIX: la conquista del espacio público*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2019, 157 págs.

Este libro, de dimensiones cortas, pero largo en contenido, no podría haberse escrito hace tan solo unos quince o veinte años. Es decir, si ha sido posible se ha debido no solamente a la capacidad demostrada de su autora, una de las grandes especialistas actuales en el siglo XIX español, sino también a la ya importante producción historiográfica que, tomando como centro a las mujeres, ha contribuido a enriquecer nuestra visión de dicha centuria al tiempo que a fortalecer enfoques novedosos que ponen su atención en el género, en el espacio público, en la producción cultural o que afrontan el estudio de la política con nuevos criterios. Una riqueza que se hace evidente con tan solo hojear la bibliografía final y las fechas en que las contribuciones en ella contenidas han sido publicadas.

El punto de partida del libro se nos antoja asimismo muy novedoso y útil en tanto que supone una rectificación de la asentada visión según la cual las mujeres estaban confinadas en el ámbito doméstico, mientras era prácticamente inexistente (salvo algunas notorias excepciones que están en la mente de todos) su participación en actividades desarrolladas en el espacio público. Una visión relacionada con la ideología del *ángel del hogar* que posibilitaba —por la pasividad que se les suponía a las señoras ocupadas del hogar— una cómoda simplificación a la hora de abordar las complejidades de la sociedad española en una centuria en la que alumbraron (o se preanunciaron) tantos cambios y se introdujo, aunque con menos fuerza de la deseada, la modernidad europea.

Raquel Sánchez se propone, como decíamos, rectificar esa visión y lo hace explorando dos territorios, como son el de la politización y el de la profesionalización de las mujeres españolas, o habría que decir, para ser más precisos, de las *señoras*, puesto que las experiencias en esos dos ámbitos se refirieron sobre todo a las mujeres de clase media o alta. En ese sentido, la autora reconoce que aquellas pertenecientes a la clase popular están prácticamente ausentes del libro a pesar de que buena parte de ellas se ganaban ya el sustento trabajando fuera de su hogar.

Las mujeres quedaron legalmente excluidas de participar en la vida política española con el liberalismo, salvo si eran regentes o reinas, como María Cristina de Borbón o su hija, la reina Isabel II, cuyas imágenes de madre amante y de niña indefensa tanto contribuyeron a estimular la adhesión a la causa liberal en la confrontación bélica con los carlistas. Eso no implica, sin embargo, que el resto de las españolas quedaran al margen absolutamente del escenario público en periodos como la Guerra de la Independencia, el Trienio Liberal u otros del agitado siglo XIX. La autora se detiene en distintos ejemplos de la primera, más conocidos, señalando cómo la toma de las armas por algunas mujeres o su alistamiento en compañías específicamente femeninas, a pesar de la debilidad que se les atribuía, cumplió la función de estimular a los hombres al combate, a que recuperaran su valor y hombría.

En etapas como el Trienio o el Sexenio, políticamente muy abiertas, el ambiente general animó también a un cierto número de mujeres a tomar parte en la política apoyando la causa liberal. Bajo la forma de entrar —o constituir— algunas sociedades patrióticas, clubes republicanos o de participar en motines o en manifestaciones contra el sistema de reclutamiento que les arrebatava a sus hijos o novios. También mediante el bordado de banderas, como Mariana Pineda, erigida en mártir de la causa liberal.

Participar en política también podía hacerse desde el ambiente de los salones, regentados por damas de la aristocracia o de la burguesía enriquecida, y de las que la autora aporta ejemplos como los de Juana de Vega, viuda de Mina, María Gloria de Castro, mujer del banquero Buschental, o con un sentido político muy distinto la duquesa de Sesto, allá en los tiempos de la monarquía amadeísta, contra la que las damas aristocráticas que concurrían a su salón se movilizaban presentándose en el paseo del Prado ataviadas con mantillas y peinetas. También las camareras mayores y personal femenino con cargos en la corte pudieron ejercer una considerable influencia política (como sucedió con la marquesa de Santa Cruz). La intransigencia religiosa, en fin, dio pie también a una actitud muy militante de las señoras católicas, ya desde el Bienio Progresista: se trataría de lo que la autora presenta como «políticas de fe».

Pero hubo mujeres que practicaron la política en ámbitos o desde planteamientos muy distintos, como las logias masónicas, los cenáculos fourieristas, las asociaciones republicanas o los círculos y periódicos librepensadores. O, en el caso de las obreras, desde el taller, como fue el caso de las cigarreras, un colectivo que (más allá de su idealización por la novela o la ópera románticas) resulta especialmente interesante para estudiar la incipiente modernización de la movilización social femenina en España. Se fue preparando así el ambiente para que se perfilaran demandas que crecieran a partir del injusto

apartamiento de las urnas de las mujeres, para que surgiera, a finales del XIX un primer feminismo que reclamó ya el derecho de sufragio con el concurso de pioneras como Rosario de Acuña, Emilia Pardo Bazán, Concepción Gimeno de Flaquer o, traspasando el umbral del siglo XX, Carmen de Burgos o Ángeles López de Ayala (pese a que sus afinidades políticas o los círculos en los que se movieron pudieran ser divergentes).

Hubo, además, otros territorios muy diversos que ofrecieron posibilidades para que un cierto número de mujeres, generalmente de clase media o alta, pudieran especializarse en determinadas funciones necesarias a la sociedad o para que llegaran a profesionalizarse en ciertas actividades de carácter económico, educativo, artístico, etc. Todo un abanico de campos en los que se percibe lo mucho que ha avanzado la investigación en estos últimos años y que Raquel Sánchez ha sabido aprovechar muy bien.

En bastantes de estos casos, los caminos recorridos, que terminarían desembocando para sus practicantes en una mayor autonomía o autoestima personal o en su independencia económica, partieron, paradójicamente, de las cualidades que a las mujeres se atribuían dentro de la ideología de género dominante, llevando hasta el final las consecuencias lógicas que, por lo que atañe a las actividades que las mujeres estaban legitimadas a practicar, podían extraerse. Sería el caso de todas aquellas que engloba bajo la rúbrica de «la gran familia social», es decir, las que extendían a lo público (dando visibilidad a determinadas mujeres) su función de cuidadoras de la sociedad en materias como la educación, la sanidad o la filantropía (enfocada a menudo como caridad). Aquí la autora se ocupa de la fundación de órdenes religiosas dedicadas a la enseñanza, de la tardía implantación por el Estado de las escuelas normales de maestras que proporcionaron el terreno para que se desarrollara el interés por la pedagogía y para que surgiera un asociacionismo profesional que propiciaría más tarde reivindicaciones feministas que cabe personalizar en algunas mujeres como Pilar Pascual o las más conocidas Carmen de Burgos o Carmen Lejárraga.

La enfermería, que a lo largo del siglo XIX devino una profesión femenina, o la medicina, desde que muy tardíamente algunas estudiantes fueron admitidas a cursar esta y otras carreras (María Elena Maseras fue la primera mujer a la que se autorizó a matricularse), indican otra vía mediante la que se concretó esa función asistencial de la sociedad, como lo fue el cuidado de los pobres y de los enfermos que dio lugar a un rico asociacionismo femenino, con un tinte confesional católico, y a que se fundaran órdenes, como las Adoratrices (creada por la aristócrata Micaela de Desmaissières), dirigida a la reeducación de las prostitutas. A menudo, se trató de mujeres de un temple y capacidad considerables que, como recuerda R. Sánchez, llegaron a inspirar

personajes literarios como el de Guillermina Pacheco en *Fortunata y Jacinta*, de Galdós. Pero quizá el personaje real que mejor encarnó y supo trascender esa función de cuidadora o madre social fue Concepción Arenal, cuya obra representó «la más elaborada reflexión acerca de la asistencia social y del papel de la mujer en ella», además de personificar ejemplarmente el drama de aquellas mujeres que estaban deseosas de proyectar socialmente su trabajo.

Las actividades económicas, obviamente no fueron (ni lo habían sido antes) un ámbito ajeno a la presencia femenina, pero resulta menos conocido sin embargo el papel que en algunos casos desempeñaron como empresarias, fundando o haciéndose cargo de determinados negocios, por necesidad, pero aprovechando también las oportunidades que brindaba el libre mercado. Aparte del préstamo, en donde es frecuente hallar a mujeres, la autora se detiene en el negocio editorial, en el que destaca el caso de Eulalia Ferrer, la primera mujer editora de España, que estuvo al cargo del *Diario de Barcelona*, y en algunas escritoras que crearon revistas dirigidas precisamente al público femenino, como *La Violeta*, de Faustina Sáez de Melgar, impulsora más tarde del *Ateneo de Señoras*. También el trabajo de modista daría paso a la aparición de talleres regentados por mujeres (266 en Madrid, en 1877), en algunos casos dedicados a la altura costura, surgiendo asimismo en Barcelona algunas empresas que comercializaban métodos de patronaje, como el concebido por Carmen Martí (sistema Martí). El ejemplo más redondo de dedicación femenina a los negocios es, no obstante, el de María del Carmen Hernández Espinosa, una empresaria en toda regla cuya fortuna confluiría con la de su futuro marido, Juan Manuel de Manzanedo, duque de Santoña.

Otras actividades no requerían de tantas mediaciones o giros para sortear o readaptar los roles atribuidos a las mujeres, ya que, por sí mismas, requerían de un contacto con el público, pese a lo cual quienes las practicaron (escritoras, actrices, artistas) hubieron de ser muy conscientes de los límites que las concepciones de género dominantes les imponían y adecuar sus intervenciones en dicho espacio a esos modelos femeninos. La escritura fue una de las actividades en donde se dio una irrupción más significativa y abundante de literatas, en parte gracias al Romanticismo (que favorecía el dar curso libre a la subjetividad), a la expansión del negocio editorial, por limitada que este fuera en España, o a las solidaridades que se crearon entre las propias escritoras. Dicha entrada, no obstante, no se efectuaría sin suscitar recelos o un rechazo abierto por parte de sus colegas varones, como evidencian los casos de Gertrudis Gómez de Avellaneda, de Emilia Pardo Bazán, de Rosario de Acuña, seguramente la más resuelta a traspasar los límites de género...

El teatral era un ámbito en el que la presencia de la mujer era obligada, pese a lo cual las actrices tenían que sobrellevar la carga de inmoralidad o

frivolidad que tradicionalmente se les atribuía. Es cierto, no obstante, que en un siglo en el que el teatro tuvo tanta importancia en los entretenimientos públicos, se registró un gran esfuerzo por profesionalizar y dignificar la figura de sus practicantes que, en el caso de las actrices, vino reforzado por un esfuerzo consciente por ganar respetabilidad mediante el desempeño también de funciones de esposa y madre, para lo cual el matrimonio con otros actores o con varones con una posición bien reconocida en la sociedad solía ser un paso fundamental. Hubo, es cierto, diferentes modelos de actriz sobre los que la autora se detiene, especialmente en el caso de María Guerrero, en la que se combinaron algunos de los rasgos anteriores, además de la faceta empresarial o el paso a la categoría de diva, un término aplicado solo a las grandes de la escena y expresivo de la fascinación que ciertas actrices (Sarah Bernhardt, Eleanora Duse serían excelentes ejemplos también) podían despertar entre sus admiradores.

Para concluir, un libro excelente, que permite situar en un terreno novedoso el tema de la condición femenina en el siglo XIX, revisando la separación neta entre la esfera de lo público y lo privado habitualmente aplicada, pero que por desconocimiento o por pereza impide advertir transiciones, situaciones intermedias e intentos logrados unas veces y otras no de lograr una visibilidad en un mundo eminentemente masculino.

Rafael Serrano García

Instituto de Historia Simancas (Universidad de Valladolid)

JUAN FRANCISCO FUENTES: *Totalitarianisms: The Closed Society and its Friends. A History of Crossed Languages*, Santander, Cantabria University Press, 2019, 438 págs.

Una obra concebida como la historia del término y el concepto de totalitarismo podría haberse convertido fácilmente en un análisis desencarnado y abstracto. No faltan ejemplos de ese estilo en la historia de las ideas. Lo primero que sorprende de esta es su vivacidad. Es una obra de historia política, en la que los acontecimientos se evocan o se describen si se considera preciso, y también una obra de historia cultural, en la que el gran protagonista es el pensamiento humano y los diálogos —o monólogos— que engendró en el pasado siglo. Para hablar de esas ideas y esos diálogos, se centra la mirada en los que los protagonizaron, con nombres y apellidos y con un retrato habitualmente breve y agudo de su perfil, elaborado casi siempre a través de su discurso, pero también a través de sus circunstancias, sobre todo, políticas y

públicas, pero también vitales. Así pues, una historia de los aspectos más dramáticos del siglo xx y de sus debates mayores, construida a partir de las palabras con que se construyó la vida pública y de los que las pronunciaron: Lenin, Marinetti, D'Annunzio, Mussolini, Sturzo, Goebels, Hitler, Karl Schmit, Stalin, Orwell, Truman, Churchill, Krushev, José Antonio Primo de Rivera, Kennan, Hayek, Aron, Popper, Arendt, Kennedy, Todorov, Reagan, y un largo etcétera de políticos, periodistas, intelectuales e historiadores que componen el intrincado tapiz tejido por el autor, lleno de colorido y acción. Intelectual casi siempre, pero acción. El rico *dramatis personae* hubiera merecido un índice onomástico que quizá termine llegando en futuras ediciones.

Otra característica del texto es su determinada búsqueda de la precisión en el conocimiento histórico. Para ilustrarlo puede bastar con decir que se corrige a sí mismo en una publicación anterior, para adelantar cuatro meses la fecha de nacimiento del término; o que se preocupa por hacer notar que la expresión «sociedad abierta» fue acuñada por Bergson en 1932 antes de que Popper la popularizara en el título de su obra de 1945. Por eso, su lectura contiene una lección de crítica histórica: la cronología resulta fundamental, la clave de toda interpretación, y se precisa todo lo posible. Y junto a ese dato, se traen a colación fuentes muy diversas. La primera, y fundamental, el análisis del lenguaje, considerado un indicador preciso de ciertos cambios. Se consigue apoyándose en estudios de carácter lexicométrico, utilizados ya por el autor en su producción anterior, que atienden a la prensa, a las revistas académicas y a los libros, en diferentes idiomas. Sobre todo en inglés, pero también en italiano, español, francés, alemán y ruso. La pericia en el manejo de esos instrumentos a través de búsquedas facilitadas por medios informáticos muestra cómo explotar una fuente de una forma nueva sin quedarse en el resultado meramente cuantitativo. Los números se acompañan con el conocimiento de los discursos, con las modas, complementan el conocimiento de las personas y permiten descubrir o constatar cambios de tendencia, ver cómo viaja el término en el tiempo. Junto a esto el autor se interesa por cómo se trasladó espacialmente la palabra, uniendo así conocimiento geográfico e histórico de forma iluminadora. Por último, el autor, que se interesa por lo simbólico como fuente especialmente reveladora para la comprensión histórica, encuentra un terreno fértil en los totalitarismos para trabajar con ese método. Hay un capítulo entero dedicado a esa dimensión y titulado, con un evocador juego de palabras, «The Body is the Message: The Corporeal Metaphor in Totalitarian Language». Trabaja en él la dimensión de «senso-propaganda», que fue característica de los sistemas totalitarios, y extrae algunas interesantes conclusiones que incluyen las diferencias entre los estilos de Lenin, Hitler, Goebbels o Mussolini, y de sus respectivos seguidores.

Precisión en el dato, claridad y riqueza de razonamiento, están muy relacionados con la idea que el autor tiene de qué significa comprender la historia: cómo cambian los hombres en el tiempo y cómo conocer los tiempos es la forma de conocer los cambios. Supongo que, por eso, dedica un detenido razonamiento en la introducción a la cuestión del anacronismo en la historia, una preocupación que late en todo su estudio. Su conclusión al respecto está formulada con una frase lapidaria: «[...] we can establish a tautological rule regarding the function of anachronisms in History: the only ones that work are those that are not» (p. 22). Y de ahí deriva otra idea central del trabajo: si algo sabemos del totalitarismo es que es la versión moderna en nuestro tiempo de la tiranía.

Para algunos autores, especialmente para los dedicados a la filosofía o al pensamiento abstracto, e incluso para algunos que dicen escribir historia, resulta fácil convertir la de la humanidad en un todo concentrado en un punto, haciendo de su análisis una suerte de Aleph borgiano que explica el hoy desde el ayer y el ayer desde el hoy con una capacidad reductiva y explicativa que, de responder a la verdad, constituiría una demostración de omnicomprensión, si no de omnipotencia. Hay elementos razonables en ese tipo de planteamientos, completamente lógicos. Popper, por ejemplo, retrotrae a Platón la raíz de la concepción totalitaria de la política. Algo así se puede conseguir concibiendo el pensamiento humano como algo intemporal o atemporal, o bien mirando al discurso como un crítico literario, más pendiente de forma y diseño, de la estructura querida por su autor, que del contenido. El historiador aporta otra mirada: comprender los tiempos. Esa es la clave de la capacidad de distinción en que consiste el saber histórico, y este es uno de los mayores méritos del trabajo de Fuentes: tiene un fuerte contenido histórico, busca ceñirse al tiempo que quiere conocer. A los hombres todo nos lleva tiempo: hablar, escuchar, comprender, contestar, y a eso lo llamamos cambio. Por eso, la historia bien hecha no piensa que una visión sirva para todos los tiempos, sino que se debe mirar de diferente forma los distintos tiempos si de verdad quiere comprender la historia y en qué consistieron los cambios que la han hecho. También los experimentados por un concepto que, por ser humano, es histórico.

El libro nació de forma inesperada, de un asombro del autor. Al trabajar en el lenguaje de las democracias en el siglo xx reparó, perplejo, en que el *ismo* político más original y representativo del siglo de las democracias era el *totalitarismo*. Eso desvió su atención y le consagró con su método híbrido de historia conceptual y biografía a la caracterización de un concepto tan representativo como escurridizo. La lectura de la obra confirma que acertó en la elección: hay pocas palabras que puedan ponerse globalmente ante la realidad del «siglo del exceso» de manera más extensa e intensa.

Tiene, al menos para mí, otro elemento de sorpresa: está escrito en inglés. Conozco la moda, necesidad a veces, de escribir en esa lengua para llegar a un público académico más amplio o, pudiera ser, para conquistar la benevolencia de potenciales evaluadores. Por haber leído a Fuentes en buen español en otras obras, agradecí que en el prefacio de esta señalara que escribía en esa lengua animado por Pilar Garí, su mujer. Después de leerlo, pienso que estamos en deuda con su iniciativa. Al menos por tres razones: primera, que el inglés de Fuentes es muy bueno, se lee con agrado, y no le impide, al contrario, usar de una fina ironía y de toques de humor en la esmerada redacción. Segundo, que, efectivamente, acercará un trabajo de gran calidad a un público amplio sin alejarlo, esperemos, del español. Tercero, que —por fin— una obra de historia general del siglo xx integra las referencias a la historia de España de forma natural y con buen conocimiento de los hechos. Es una suerte de hispanismo a la inversa que estoy seguro de que hará bien a la historiografía y ayudará a superar el enfoque predominantemente anglosajón que, con todas sus virtudes, no deja de tener carencias cuando trata de lo hispano. Y, sobre todo, porque nos ayuda a entender la historia de España como parte de la universal, alejados de un cierto excepcionalismo que puede ser fruto de la incapacidad de mirar lo nacional como parte del conjunto mundial. El autor parece disfrutar jugando con las palabras y con títulos de libros o películas, con un gusto muy norteamericano. El propio título de la obra, *The Closed Society and its Friends* rima con el de Popper *The Open Society and its Enemies*; «The Birth of a Nation», título de un capítulo, con la famosa película de Griffith; el de otro, «Totalitarianism: A Linguistic Turn» suena a ironía sobre modas historiográficas. Su afición al ritmo está por todas partes: «Profane Words, Sacred Symbols», o, en el que me parece uno de sus hallazgos más logrados «The language of the twentieth century created the word totalitarianism and totalitarianism partly created the language of the twentieth century» (p. 141), lo que él mismo califica de palíndromo histórico.

Con ese enfoque y esas formas, Fuentes ofrece la biografía de un concepto central en la historia del siglo xx, que precisa trazar un relato a la vez internacional y nacional del periodo de entreguerras, de los virajes en las alianzas en el camino hacia la Segunda Guerra Mundial, durante ella y en la Guerra Fría. Lo hace ajustadamente, con buen ritmo y con hallazgos originales para construir su narrativa. Los principales focos del totalitarismo, la Rusia soviética, la Italia fascista y la Alemania nazi, son objeto principal de su atención, pero el resto de las tentativas totalitarias aparecen también, con los asiáticos en un papel secundario, como lo hacen las democracias —las anglosajonas de modo particular—, sobre todo en la Guerra Fría: fue en Estados Unidos donde se acuñó el paradigma totalitario en ese tiempo. Quizá hay un protagonista

pasivo que hubiera arrojado algo más de luz sobre esta historia si se hubiera considerado algo más: Polonia, seguramente la nación que sufrió de forma más dura la imposición del nazismo y el comunismo sucesivamente, y la que estuvo en la primera línea del desgaste y caída del soviético.

Me parece que estamos ante una obra de madurez de un historiador brillante de la que se aprende mucho y que me parece un ejemplo claro de qué significa calidad en el trabajo intelectual y renovación historiográfica. Es un recurso valioso para comprender el siglo xx, los problemas que aquejan a los tiempos modernos, y cómo se vivieron o se siguen viviendo hoy. El epílogo trata precisamente de eso, y detiene su mirada en España y el caso catalán como ejemplo de reviviscencia de tendencias totalitarias.

Pablo Pérez López
Universidad de Navarra

GÉRALDINE SCHWARZ: *Los amnésicos. Historia de una familia europea*, Barcelona, Tusquets, 2019, 400 págs.

«La desnazificación nos ha traído muchas desgracias y calamidades» fueron las palabras pronunciadas por Konrad Adenauer ante el Bundestag el 20 de septiembre de 1949, mediante las cuales manifestaba su desconfianza hacia las políticas angloestadounidenses de *reeducation and reorientation*, en cuanto hacían muy difícil (incluso para un veterano opositor al nacionalsocialismo como él) la reconstrucción política y sentimental de la sociedad alemana. En cualquier caso, la suya no se trataba de una inquietud infundada, sino que la percepción popular de tales políticas como una vergonzosa *Siegerjustiz* (justicia de vencedores), que dividía a los alemanes en función de su implicación en el engranaje nazi, revelaba la dificultad de rendir cuentas con un doloroso pasado del que muy pocos querían hacerse cargo. Solo así expresiones como «catástrofe» o «desastre» lograron desplazar en el vocabulario de posguerra una palabra como «derrota», que para la mayoría contradecía el anhelo de unidad de todos los alemanes en su cometido de reconstruir un país reducido a escombros. La cuestión es en qué medida este comprensible deseo de comunión descansaba sobre una problemática confianza en la fuerza curativa del olvido. O mejor dicho: sobre la falta generalizada de reflexión acerca del pasado.

Es justamente en esta irreflexión de posguerra que Géraldine Schwarz inicia en *Los amnésicos* un pertinente y original recorrido por los trabajos de la memoria en Alemania, principalmente, pero también en Francia, Italia y

Austria, al compás de la pujante y voluminosa producción interdisciplinar en torno a lo que Jay Winter ha calificado de *memory boom*. En este sentido, la periodista francoalemana retoma con lucidez el hilo reflexivo que autores como Theodor Adorno, Karl Jaspers o Hannah Arendt tejieron en su esfuerzo por comprender de qué forma categorías como el mal, la culpa o la responsabilidad operan sobre las conductas humanas, especialmente en contextos marcados por graves experiencias traumáticas. Partiendo de tales referencias, la obra de Schwarz resulta pertinente por la relevancia del estudio de los procesos de memoria en el debate actual sobre la crisis del consenso democrático de posguerra, e igualmente original en la medida que desarrolla un enfoque y una metodología a caballo entre la investigación histórica, el ensayo político y el género biográfico, lo que sitúa este trabajo en la estela de otros recientes que, como el de Philippe Sands en *Calle Este-Oeste* (2017), recurren a las «pequeñas» historias familiares y personales como vía de acceso a la «gran» historia.

Así, atravesada por la mixtura de su condición nacional, la autora nos ofrece en *Los amnésicos* algo que anticipa el subtítulo del libro: la *Historia de una familia europea*, que traza metafóricamente mediante la indagación de su propia historia familiar, para con ello elaborar una explicación y reflexión general sobre la historia de la memoria europea desde 1945. La memoria familiar opera como eje narrativo y fondo documental para el examen de los diversos y cambiantes montajes de la memoria del nazismo en Alemania, que Schwartz reconstruye a partir de la experiencia de su familia paterna y que confronta con la memoria francesa de Vichy y de la ocupación alemana. Asimismo, la autora no desatiende el papel que ocupa el legado de la República Democrática Alemana en la configuración de un imaginario histórico no solo del periodo nazi, la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto, sino también de la experiencia misma del «socialismo real» y de su contribución a la formación de la identidad alemana.

El libro comienza con una confesión que introduce el concepto central sobre el que pivotará toda su argumentación: «No estaba especialmente predestinada a interesarme por los nazis. Los padres de mi padre no habían estado ni del lado de las víctimas, ni del lado de los verdugos. No se habían distinguido por actos de valentía, pero tampoco habían pecado por exceso de celo. Simplemente eran *Mitläufer*, personas que siguen la corriente». Así, en la mediana ciudad de Mannheim, un ambicioso Karl Schwarz se afilia al Partido Nacionalsocialista y en 1938, al amparo de las leyes de *desjudización*, compra a bajo coste una pequeña empresa local a sus propietarios judíos. Su esposa Lydia, menos pragmática, profesaba un afecto esperanzado hacia Hitler y esa «mezcla audaz de glamour y socialismo» que desprendían sus políticas de exaltación germánica y esparcimiento popular. Con todo, nos dice la autora,

no era una convicción ideológica o militante la que guiaba tales actitudes, sino que sus abuelos, que asistieron horrorizados a la virulencia de la *Kristallnacht* (Noche de los Cristales rotos), fueron sencillamente unos de los millones de alemanes que se dejaron llevar por una corriente que, fruto de una incesante acumulación de pequeñas ceguerras, cobardías y oportunismos, proporcionó las condiciones de aceptación y aquiescencia necesarias para la consumación de los crímenes masivos del Tercer Reich. Para Schwarz, la magnitud de los mismos solo pudo llegar a ser tal una vez comprobada la pasividad que personas como sus abuelos, ajenos al entusiasmo por el examen de la pureza racial, habían demostrado al aprovecharse de las ventajosas oportunidades que les ofrecía la antisemita legalidad nazi.

De este modo, en la categoría de *Mitläufer* (seguidor o simpatizante) encuentra Schwarz algunas claves explicativas del trabajo de memoria que elabora la sociedad alemana, que hasta la década de 1960 hizo privilegiar su padecimiento sobre cualquier ejercicio de reflexión pública de lo acontecido. En su doble condición de víctimas, de los nazis (pero sobre todo de Hitler y sus altos mandos) y de los bombardeos aliados, los alemanes occidentales negaron toda responsabilidad con el historial persecutorio y asesino del régimen, siendo especialmente robusta la fuerza de negación en lo relativo al exterminio de millones de judíos, algo que hasta finales de los setenta continuaba siendo un tabú en Alemania. La memoria del genocidio, sugiere Schwarz, quedaba subsumida en la del conjunto de las víctimas del nazismo y la guerra, como una estrategia para aliviar el temor de la sociedad a encarar la realidad de la eliminación premeditada de los judíos alemanes. De hecho, esta amnesia estuvo correspondida por una evasiva confrontación penal con el pasado —a través de sucesivas amnistías y una restitución funcional de miles de *desnazificados*, incluidos muchos de los sentenciados en Núremberg—, en el marco de lo que Norbert Frei considera una «política del pasado» deliberada que, más allá de las convicciones personales de Adenauer, respondía a las necesidades político-morales de millones de alemanes.

Será a partir de los años sesenta cuando comience a instalarse una memoria negativa del pasado nacionalsocialista, a medida que el interrogante por la responsabilidad individual bajo el Tercer Reich se vuelve central para toda una generación de jóvenes que «acusaban a la generación del milagro económico de haber enterrado los crímenes del pasado bajo una montaña de comodidad material». La amnesia, nos dice Schwarz, daría paso a una obsesión colectiva con el nazismo, representada en su versión más radical por la «resistencia compensadora» de la Baader-Meinhof, pero que contribuyó de forma decisiva a sentar los fundamentos de una discusión sobre el significado de dicha experiencia para la vida democrática de Alemania. En la formación

de esta nueva conciencia histórica, especialmente determinante fue el trabajo del fiscal general Fritz Bauer, que en un difícil contexto de rehabilitación incondicional logró la declaración del Tercer Reich como «Estado de no derecho» —lo que legitimaba las resistencias, atentados e insubordinaciones contra este— y el inicio en 1963 de los procesos de Auschwitz, que marcan un punto de inflexión en esta política del pasado: la afirmación de la memoria como parte indisociable de la identidad alemana; algo que ni Helmut Kohl ni las «tendencias apologéticas de la historiografía alemana», como denunciaría Habermas, fueron capaces de revertir.

Una de las tesis fuertes del libro es que el éxito de la memoria alemana como resorte de la formación democrática de posguerra radica en la superación del marco reduccionista que opera bajo las categorías de víctimas, monstruos y héroes, al interrogarse justamente por la mayoría de *Mitläufer* de quienes, tanto entonces como ahora, depende la motricidad de los movimientos antidemocráticos. En ese sentido, Schwarz encuentra en el mito de la «Francia resistente» el contrapunto a dicho trabajo de responsabilidad histórica, supeditado durante cincuenta años al ensalzamiento del heroísmo nacional contra la ocupación alemana. Lo cierto es que, siguiendo la máxima degaulliana de que «Francia no necesita verdades, Francia necesita esperanza», ni Mitterrand ni sus predecesores decidieron apostar por una explotación honesta del pasado y negaron en todo momento algo que investigaciones como la de Robert O. Paxton en *La Francia de Vichy* (1973) procuraron demostrar: que la colaboración con Alemania, en lugar de limitarse a las cláusulas del armisticio, había convertido al país en cómplice de actos criminales, incluida la deportación de miles de judíos extranjeros y nacionales a los campos de la muerte. Así, el reconocimiento público de las responsabilidades históricas de Francia tardaría años en llegar, propiciado por el impacto que en este y otros lugares tuvieron publicaciones como *La destrucción de los judíos europeos* (1982) de Raul Hilberg, la serie televisiva *Holocausto* (1978) y, sobre todo, la película documental *Shoah* (1985) de Claude Lanzmann.

En cierta manera, la autora trata de establecer unos parámetros ecuanímes de lo que, siguiendo la trayectoria alemana, debería caracterizar un trabajo de la memoria que aspire no solo a atribuir culpas y responsabilidades individuales a los perpetradores o *Täter*, sino que se ocupe también de construir una conciencia crítica del presente a partir de los aprendizajes que la historia de millones de «normales y corrientes» *Mitläufer* puede ofrecernos sobre la falibilidad de nuestras convicciones y el peligro de la indiferencia y la erosión de una ética cívica para la conservación de nuestras democracias. Solo si la memoria europea del fascismo consigue superar binarismos como los que, sugiere Schwarz, han dominado el relato nacional en Francia, Austria, Italia o, muy especialmente, en

la extinta República Democrática Alemana —que han privilegiado la resistencia y padecimiento interior frente al agravio de un victimario exterior, incluso en el imaginario germanoriental—, estaremos en condiciones no solo de apreciar la complejidad de los procesos históricos, sino también de aprehenderlos como herramienta de prevención contra discursos reduccionistas y esencialistas que, de forma creciente, perfilan la política contemporánea.

Así pues, aun cuando Schwarz hace descansar su razonamiento sobre una declarada admiración por el exitoso trabajo de memoria en Alemania —cuyo «sentido de lo colectivo y honestidad intelectual parecen más profundos que en muchos países», lo que podría ser objeto de crítica y debate—, esto no desmerece su esfuerzo por discernir las diferentes facetas que el recuerdo colectivo de pasados traumáticos puede desempeñar en la forja de una cultura histórica que repercuta en la definición de una política democrática. Prudencia y espíritu crítico frente a liderazgos providenciales, revisionismos nostálgicos y retóricas excluyentes: esta es la receta del libro en un tiempo en que, a la vista del auge de la nueva derecha radical, corremos el riesgo de reactivación de los mecanismos sociales que llevaron a toda una generación a convertirse en *Mitläufer*, cuando no en activos perseguidores. Y para ello, no obstante, la autora es consciente de que no basta con afianzar una memoria negativa del extremismo político de entreguerras, sino que debe reivindicarse la «herencia luminosa» de la lucha democrática del siglo xx, cuyo legado debe ser rememorado frente a quienes tratan de revalidar pasados victimarios.

A este respecto, parece conveniente matizar a José Álvarez Junco cuando afirma en el epílogo que la actitud de Géraldine Schwarz «no es condenatoria ni reivindicativa, sino comprensiva». Esto es así en la medida que la autora no pretende atribuir culpas ni eximir de ellas a nadie, sino que reconoce la complejidad de lidiar colectivamente con responsabilidades y deudas históricas heredadas. Ahora bien, en cualquier caso, el suyo es un ejercicio de comprensión mediado por la urgencia de la acción: una acción de resistencia para no sucumbir al embate de quienes intentan socavar el difícil trabajo de memoria realizado desde 1945. Y es por esta razón que, ante la dificultad para enjuiciar *a posteriori* el comportamiento de personas corrientes como sus abuelos —«¿hasta qué punto era posible no ser un *Mitläufer*?»—, Schwarz llega a la conclusión de que lo verdaderamente importante es el aprendizaje que podemos extraer para nuestra vida en común. A fin de cuentas, «que no sepamos cómo nos habríamos comportado no significa que no sepamos cómo habríamos tenido que comportarnos. Y cómo tendríamos que comportarnos en el futuro».

Daniel Martínez Lamas

Universidad Complutense de Madrid

FRANK DIKÖTTER: *La tragedia de la liberación. Una historia de la revolución china (1945-1957)*, Barcelona, El Acantilado, 2019, 542 págs.

FRANK DIKÖTTER: *La gran hambruna en la China de Mao. Historia de la catástrofe más devastadora de China (1958-1962)*, Barcelona, El Acantilado, 2017, 608 págs.

El historiador holandés Frank Dikötter se ha convertido por méritos propios en uno de los grandes especialistas mundiales en la historia de la China moderna y, en particular, la revolución comunista de la que, no sin enormes contradicciones, ha emergido el Estado chino actual. Profesor en la Cátedra de Humanidades en la Universidad de Hong-Kong, DiKötter previamente impartió clases en la School of Oriental and African Studies de la Universidad de Londres. De su trilogía sobre la revolución maoísta hasta el momento han sido traducidos al español los dos primeros volúmenes, que son los que se comentan en esta reseña. El tercero, centrado en la Revolución Cultural, vio la luz en 2016 en su edición inglesa, pero aún no lo ha hecho en el mercado de habla hispana. Dada la excelente acogida que han tenido en nuestro país los dos primeros tomos de esta magna obra, es de esperar que El Acantilado no tarde mucho en regalarnos con la traducción del último.

En realidad, Dikötter empezó su casa por el tejado porque el primer estudio que confeccionó fue el dedicado al Gran Salto Adelante (2010), mientras que el primero de la trilogía tuvo que esperar algo más (2013). En cualquier caso, entre los tres volúmenes existe una evidente línea de continuidad, sostenida además en los otros estudios que este autor ha dedicado a la historia del país asiático en la primera mitad del siglo xx. Hace ya casi treinta años desde que hiciera sus primeros pinitos editoriales. De todos los libros publicados sobre la historia china, *The Age of Openness: China before Mao* (2008) aporta una visión global del período que sirve de prólogo al que se analiza, a partir de la Segunda Guerra Mundial, en la trilogía que se comenta.

Precisamente, al final de esa gran conflagración y el inmediato repunte de la guerra civil entre comunistas y nacionalistas es donde se sitúa el inicio de *La tragedia de la liberación*. Que la guerra civil la ganaron los comunistas contra todo pronóstico ya se sabía, obviamente, pero en lo que no se había reparado suficientemente es en detalles tales como que Mao, presentándose como un reformista abierto a la democracia, no dudó en engañar a los norteamericanos para que dejaran de prestar su apoyo a Chiang Kai-shek. Como tampoco dudó en someter por hambre las ciudades controladas por el Kuomintang aun a costa de causar decenas de miles de muertos. Una circunstancia, la del hambre, que se hizo omnipresente en la historia de la China comunista hasta bien avanzados los años setenta, y que resulta algo difícil de imaginar

cuando hoy contemplamos al gigante asiático convertido en la segunda economía del mundo. Tal punto de llegada solo se hizo concebible una vez que los dirigentes chinos abandonaron el gigantesco experimento que fue el maoísmo en el poder —casi treinta años de historia—, bajo el férreo liderazgo del Gran Timonel.

A diferencia de la mayoría de los investigadores que le han precedido, el gran mérito de Dikötter es que, aparte de memorias personales, cartas, diarios y narraciones oculares de testigos que vivieron la revolución, ha podido profundizar en ese pasado apoyando sus indagaciones en los archivos del propio Partido Comunista Chino, hasta ahora inaccesibles. No los archivos centrales del Partido, que todavía no pueden ser consultados por los historiadores no oficiales, sino los archivos provinciales gracias a los cuales, desde una mirada oblicua y por más que a retazos, el holandés ha podido reconstruir las líneas esenciales de los balbuceantes meandros recorridos por la revolución comunista. Para ello se ha servido de centenares de documentos que hasta ahora eran de imposible consulta, como informes de la policía secreta, versiones no censuradas de discursos de los líderes, confesiones, investigaciones sobre las revueltas que tuvieron lugar, estadísticas detalladas de las víctimas del Gran Terror, estudios sobre las condiciones de trabajo, cartas de queja escritas por personas corrientes, etc.

Tan rico y variado volumen de fuentes necesariamente aporta una visión más realista, precisa y certera sobre lo que representó aquel tortuoso pasado revolucionario, una historia de calculado terror y recurso sistemático a la violencia que nos presenta a Mao como uno de los grandes criminales del siglo xx, muy por delante, al menos en términos cuantitativos, de Stalin, Hitler, Lenin o Pol Pot. En virtud de sus campos de exterminio y los hornos crematorios, así como su inequívoca responsabilidad en el estallido de la Segunda Guerra Mundial, la dictadura nazi se hace merecedora de una posición destacada en el ranking mundial del horror. Pero ello no debiera hacernos olvidar que el siglo pasado acogió otros muchos regímenes y dictadores con los que la historia y la política se han mostrado mucho más indulgentes. Hoy sería imposible ver una estatua o una fotografía del cabo austriaco en cualquier sitio céntrico —o incluso secundario— de cualquier ciudad alemana, mientras que la imagen del Gran Timonel todavía preside la plaza de Tiananmen, en Pekín, y las de otras innumerables ciudades chinas. Eso nos indica que el régimen asiático, por más que desde finales de los setenta soltara amarras con la herencia de Mao, todavía sigue siendo una dictadura de partido único que se ha mostrado incapaz de hacer un análisis crítico de sus orígenes y de los millones de muertos que provocó. En este sentido, la utopía maoísta constituye sin duda el experimento de ingeniería social más brutal con la propia

ciudadanía —a gran distancia de la Unión Soviética y de la propia Alemania nazi— de todo el siglo xx.

Con la meticulosidad de un notario y un envidiable aparato empírico, Diköter da muestra detallada de esa historia en las más de mil cien páginas vertidas, por ahora, en nuestra lengua. Así, por ejemplo, se nos da cuenta de la extrema habilidad desplegada por los comunistas en la guerra civil frente a un adversario en principio mejor pertrechado al que derrotaron en 1949; o de las artimañas utilizadas para ganarse a los millones de campesinos pobres en el período de la Nueva Democracia, arremetiendo sin pudor y activando el odio social contra los representantes del *viejo* orden. En virtud de ello, como ante otros desafíos, se aplicaron medidas terroristas desde el primer día de la conquista del poder: hasta dos millones de presuntos *terratenientes* fueron asesinados a resultas de la reforma agraria emprendida en los primeros años cincuenta, sin contar que otros cuantos millones de individuos —mucho antes de la Revolución Cultural— fueron condenados a pasar largos años en la gigantesca red de cárceles y campos de trabajo. En clara emulación del Gulag soviético, fueron reducidos a la condición de esclavos sometidos a palizas, torturas y la reeducación ideológica. Lo mínimo que queda claro en este recorrido es que Mao sentía auténtica fascinación por la violencia, no dudando en aplicarla a todos aquellos que consideró opuestos a su experimento revolucionario, incluidos muchos camaradas del partido que se atrevieron a alzar la voz, por lo general con extrema timidez, ante los desastres que se sucedieron sin solución de continuidad hasta los últimos días de la vida de Mao. Este reiteró la idea muchas veces: «El socialismo de verdad exige una guerra». De este modo, todos los aspectos de la sociedad se organizaron con criterios militares, se glorificó la violencia y se dio alas a una ideología totalitaria en la que el fin justificaba los medios.

Hacia mediados de los años cincuenta ya se habían sentado las bases de aquel Estado totalitario, por más que no se dejara de experimentar con la población una y otra vez. A resultas de ello, cientos de millones de campesinos quedaron convertidos en siervos de la gleba sometidos a los cuadros del Partido Comunista, como también las etnias y nacionalidades minoritarias en el Tibet, Xinjiang u otros lugares. Diköter se hace eco de esos millones de víctimas silenciadas, millones de tragedias individuales causadas por la revolución comunista en esta particular versión. La implicación de la China de Mao en la guerra de Corea —al margen del enorme coste humano que produjo— ayudó a impulsar el experimento en la medida en que constituyó una victoria personal de aquel dictador. Desde ese momento todo fue posible: la liquidación del mercado y de la iniciativa privada, la prohibición de las inversiones extranjeras, el control absoluto de la economía por el Estado, la

prohibición de las huelgas y de la protesta social, la liquidación de la libertad de prensa, las trabas a la libertad de circulación y de residencia de las personas, la persecución de todos los credos religiosos, las purgas de los funcionarios, disidentes e intelectuales, la guerra cultural contra todas las manifestaciones artísticas tildadas de *burguesas*, y un largo etcétera.

Desde todos los puntos de vista, esta utopía revolucionaria no ha tenido parangón en la historia de la humanidad, superando incluso a sus homólogos soviéticos en los momentos más duros del estalinismo. Sus efectos catastróficos sobre la economía no tardaron en percibirse, por más que enseguida se advirtiera que todo se sostenía sobre una gigantesca mentira. Como apunta Dikötter: «Todo giraba alrededor del mundo que se iba a construir. Era un mundo de planes, proyectos y maquetas», «China era un gran teatro». Pero de inmediato y de forma constante se evidenció que la realidad no respondía para nada a esa auténtica farsa: «Lo que mostraba la propaganda del Estado no tenía nada que ver con la realidad». A mediados de los años cincuenta China hervía de descontento, con enormes problemas de desabastecimiento, desnutrición, escasez de viviendas o mala salud crónicas. Cuando en ese contexto se planteó la desestalinización en la Unión Soviética bajo el liderazgo de Kruschchev, Mao lo vivió como un auténtico trauma. Pero lejos de seguir su ejemplo, reaccionó apostando por una profundización en la vía propia al comunismo. Fue poco después cuando apeló a dar el Gran Salto Adelante en pos de alcanzar en un tiempo record la plena colectivización y la ansiada sociedad sin clases, trampolín a partir del cual se hallaría al alcance de la mano un paraíso de felicidad y abundancia para todos los habitantes del país.

Durante los cuatro años siguientes, a la sombra de esa nueva escalada revolucionaria, decenas de millones de personas murieron a causa de los trabajos forzados, el hambre generalizada y la tortura en la que puede considerarse como la mayor catástrofe provocada por la mano del hombre en China y posiblemente en el conjunto del mundo a lo largo de la historia. Solo la población carcelaria se estima en este período entre ocho y nueve millones de seres humanos, de los que unos tres millones murieron durante la hambruna. Entre 1958 y 1962 se movilizó a toda la sociedad con la pretensión de convertir una economía subdesarrollada en una economía comunista moderna capaz de subir el nivel de vida de los ciudadanos hasta cotas inimaginables. En el intento de alcanzar tal meta, todo se colectivizó, concentrando a los aldeanos en comunas gigantescas que anticipaban el advenimiento del comunismo pleno. El experimento se tradujo en una gigantesca catástrofe demográfica. Antes de este estudio, lo historiadores habían estimado entre quince y treinta y dos los millones de vidas perdidas en esos cuatro años. Aparte de brindar un conocimiento mucho mejor de las consecuencias del Gran Salto Adelante, el libro de Dikötter eleva la cifra de muertos

a un mínimo situado por encima de los cuarenta y cinco millones, si bien algunos historiadores recientes especulan con que la mortandad osciló en realidad entre los cincuenta y los sesenta millones.

Como nos advierte el autor, hasta ahora se hallaba muy extendido el punto de vista de que las muertes fueron una consecuencia accidental de programas económicos mal concebidos y ejecutados: «No se acostumbra a asociar a Mao y al Gran Salto Adelante con asesinatos en masa, y por ello China sigue saliendo bien parada cuando se la compara con la brutalidad que sí se suele asociar con Camboya y la Unión Soviética». Sin embargo, en este denso y muy documentado estudio se demuestra que la coacción, el terror y la violencia sistemática constituyeron los cimientos del Gran Salto Adelante y de la construcción de la China comunista. Entre un 6 % y un 8 % de las víctimas fueron torturadas hasta la muerte o ejecutadas sumariamente. A otras se las privó deliberadamente de alimento y se las hizo morir de hambre. Muchas otras perecieron porque eran de edad demasiado avanzada, o estaban demasiado enfermas o débiles para trabajar, y no pudieron ganarse el sustento. Todo ello por no hablar de los incontables seres humanos a los que indirectamente se les hizo morir por negligencia.

Así, la abundancia prometida no solo motivó uno de los mayores asesinatos en masa de la historia humana, sino que también infligió daños sin precedentes a la agricultura, el comercio, la industria y el transporte, así como una catástrofe incalculable en el entorno natural, en lo que puede ser calificado como una auténtica guerra contra la naturaleza (deforestación, erosión del suelo, alteración del sistema hídrico con las consiguientes inundaciones y plagas de langosta...). Si bien hubo muchos otros dirigentes comunistas detrás de esa enloquecida estrategia de ingeniería social, Mao fue el arquitecto indiscutible del Gran Salto Adelante, y por ello fue el principal responsable de la hecatombe que este ocasionó.

Fernando del Rey Reguillo

Universidad Complutense de Madrid

Las claves de un poder en la sombra

JORDI GRACIA: *Javier Pradera o el poder de la izquierda. Medio siglo de cultura democrática*, Barcelona, Anagrama, 2019, 666 págs.

«¿Quién teme a Javier Pradera?» se habrá preguntado más de uno a la vista de la hasta ahora no muy nutrida bibliografía dedicada a una figura de la

talla humana, intelectual y política como la suya, de presencia pública discreta, pero bien conocida y hasta reconocida con distinciones, como el premio de periodismo Francisco Cerecedo o la Medalla al Mérito Constitucional (a título póstumo). No lo han hecho, por supuesto, sus numerosos adversarios de la prensa a los que silenció con su pluma afilada y su acerada inteligencia, pero tampoco sus amigos, quizá anonadados ante su figura, «el largo», más de 1,90 de estatura, o bien temerosos todavía de las frecuentes erupciones de su carácter efectivamente volcánico, proclive al estallido en improperios o, lo que era peor, en sarcasmos hirientes.

No es el caso de Jordi Gracia, profesor de Literatura Española en la Universidad de Barcelona y de larga experiencia investigadora, acreditada con numerosos ensayos, biografías (Ridruejo, Ortega, Cervantes) y estudios monográficos. Ahora ofrece un *Pradera total*, se diría, un amplio volumen después de haberle dedicado con anterioridad diferentes artículos y un documentado libro sobre su faceta profesional por excelencia (*Javier Pradera. Itinerario de un editor*, Madrid, Trama, 2017). En esta ocasión emprende un verdadero reto intelectual, pues el mal llamado ágrafo Pradera escribió mucho, pero firmó poco con su nombre y publicó menos, lo que ha obligado al biógrafo a apoyarse en las más diversas fuentes para dar con la voz propia de su biografiado, desde los anónimos por definición editoriales de prensa, los numerosos informes y la correspondencia copiosa, hasta llegar al ámbito testimonial de la familia en su sentido más amplio y generoso, y las *fratrías*, en términos ferlosianos los muchos y cambiantes grupos de amigos y compañeros que rodearon a Pradera en etapas sucesivas. Hay un precedente que sin duda habrá ayudado a Gracia, el *Camarada Javier Pradera* (Barcelona, Galaxia de Gutenberg, 2017), firmado por quien fue su amigo, Santos Juliá, historiador y maestro de historiadores hace unos meses desaparecido, un amplio estudio completado con un destacado contingente documental.

Gracia reconstruye toda la vida de Pradera desde los orígenes. Y digo bien, reconstruye, porque la suya es una obra de restauración y montaje de las infinitas piezas del mundo de Pradera. Difícil propósito —y logrado, quiero subrayarlo desde el principio— porque lo hace preferentemente con las palabras y los dichos del propio biografiado, a veces como si fueran los propios del autor, lo que dota de gran verosimilitud y veracidad al relato, si bien el no uso de notas y referencias —marca habitual de la casa— algunas veces hace difícil distinguir nítidamente el mensaje de Pradera.

La de Pradera fue una vida marcada desde sus comienzos por la política, en su caso de forma trágica. Su abuelo y su padre fueron asesinados en San Sebastián en 1936, al comienzo de la Guerra Civil. «Hijo y nieto de mártires de la Cruzada», su destino voluntario, a contracorriente de los lazos

familiares, sería promover vías políticas para que sucesos como los que ensombrecieron su infancia nunca más tuvieran cabida en España. En sus años universitarios descubriría que su caso no había sido el único.

Pradera fue un estudiante brillante, primero en el colegio El Pilar de Madrid y después en la Facultad de Derecho, en el caserón de la calle San Bernardo de la misma ciudad. Fue en los últimos cursos cuando empezó el distanciamiento teórico y práctico de su pasado familiar, tomando pie en una sólida formación jurídico-política que le llevaría a rechazar el sistema franquista y al mismo tiempo, apoyado en el trato con los no muchos, pero sí muy activos estudiantes antifranquistas, de los cuales uno, su paisano Enrique Múgica, le acercaría a un pequeño núcleo comunista recientemente constituido. Ya licenciado, Pradera materializaría su adhesión al PCE en el verano de 1955, Jorge Semprún mediante, quien llevaba ya un par de años como enviado de la dirección comunista en el exilio para la agitación y organización de los estudiantes e intelectuales contra la dictadura. La integración de Pradera en el comunismo, refiere Gracia, tuvo rasgos específicos. No formaba parte de ninguna célula. De hecho, bajo supervisión directa de Semprún, su actividad se desarrollaba en el sector universitario a pesar de que ya no era estudiante y su colaboración, como profesor ayudante, sería breve. No obstante, fue una incorporación plena al universo de verdades y creencias del comunismo en el que Pradera se mantendría por unos diez años. Lo que, en mi opinión, tiene menos sentido es proponer que, a su marcha, Pradera no debió «desestalinizarse» porque «entró desestalinizado», (p. 95). Es sabido que Stalin había muerto en 1953, que su sucesor N. Jhrushchov había iniciado un nuevo rumbo y en febrero de 1956 desencadenaría el proceso de desestalinización. Oficialmente no existía ya el estalinismo a esas alturas. Había, y ya es bastante, comunistas, concretamente leninistas, o sea, enemigos tanto del fascismo como de la democracia *burguesa*. Acaso en Pradera estas huellas no resultarían tan marcadas como en los que ingresaron en el comunismo en los años de la II República, caso de Claudín, o en el exilio, caso de Semprún, por señalar dos referencias muy cercanas a Pradera.

El flamante licenciado en Derecho decidió preparar oposiciones al Cuerpo Jurídico del Ejército del Aire. No obstante, su *trabajo* político le mantenía vinculado a la universidad, atravesada en el curso de 1955-1956 por agitación y protestas no conocidas hasta esos momentos. La contribución de Pradera fue muy destacada. Sin embargo, a mi entender, el relato de Jordi Gracia sobre estos acontecimientos resulta un tanto confuso; por ejemplo, en la cuestión de los manifiestos universitarios. Se hicieron públicos tres, redactados colectivamente, con presencia a veces de los mismos autores, el primero en 1947, los dos siguientes en febrero y abril de 1956, ambos reducidos a uno

en los comentarios de Gracia. El último fue redactado por los miembros de la ASU (Agrupación Socialista Universitaria), Víctor Pradera en la escritura y Francisco Bustelo en la coordinación, y el PCE, representado por Semprún con la colaboración de Javier Pradera. Considero este escrito el más transcendental porque, tomando como base la fecha del 1 de abril, el día de la victoria en la Guerra Civil para el franquismo, los firmantes, como «hijos de los vencedores y de los vencidos», hacen patente por primera vez, veinte años después del comienzo de esa guerra, el rechazo a ese régimen que no es capaz de «reconciliación» alguna y piden que se atienda a todas las demandas que los universitarios vienen planteando en sus movilizaciones a lo largo del curso. Unos meses después, el PCE haría pública su *Declaración por la reconciliación nacional* de los españoles, sin duda una de sus apuestas políticas de mayor alcance. Los acontecimientos de la Universidad de Madrid no dejaron de tener su influencia.¹

Pradera continuó en la actividad política clandestina. Por ello se ganó tres detenciones, seguidas de estancias en prisión, dos en establecimientos militares y una tercera, más breve, en la madrileña cárcel de Carabanchel. Entre otras consecuencias funestas, supusieron la ruptura de los proyectos profesionales del joven licenciado: primero, la expulsión del Cuerpo Jurídico del Ejército, y segundo, la imposible continuidad en la actividad docente universitaria. Su matrimonio de aquellos años con Gabriela Sánchez Ferlosio le asentó más en la *fratría* de los escritores, de la que formaban parte algunos de los creadores más importantes de mediados de siglo. Cerradas otras vías, esto le llevaría al mundo editorial, a la profesión que finalmente haría suya, «el mejor oficio del mundo», como acostumbraba a decir.

Se iría consagrando más al oficio a medida que avanzaba la erosión de la actividad militante. Pradera participó en las llamadas «jornadas» convocadas por el PCE. El fracaso de la segunda, la llamada a una huelga general en junio de 1959, decidió a Pradera a lanzar una impugnación política muy fundamentada en una carta enviada a la dirección del partido, y no como escribe Gracia a Federico Sánchez, quien, eso sí, fue obligado a responder en nombre del Comité Ejecutivo del partido. Esta respuesta, muy insatisfactoria, dio pie a una réplica más extensa, quizá no tan certera como la primera, dirigida, esta vez sí, a «Querido F.». Las valientes y fundamentadas opiniones críticas de Pradera fueron rechazadas por la dirección comunista en pleno. El número dos, Fernando Claudín, calificó el segundo escrito de Pradera como el «más

¹ Todo esto ha sido documentado, entre otros, por Roberto Mesa (*Jaraneros y alborotadores*), Gregorio Morán (*Miseria y grandeza del Partido Comunista de España*) y por mí mismo en lo referente a Semprún (*La aventura comunista de Jorge Semprún*).

inverosímil embrollo dialéctico y metafísico, lógico y sofisticado» hasta entonces visto. En consecuencia, el partido respondió con duras medidas disciplinarias contra el disidente. Todavía faltaba tiempo para que Claudín y Semprún emprendieran su larga marcha contra la estrategia del partido que terminaría en su exclusión y en el abandono definitivo de Pradera.

El pasado comunista volvió de forma aparatosa cuando Semprún publicó su *Autobiografía de Federico Sánchez* en 1977, libro dedicado a Javier Pradera y a Domingo G. Lucas (Dominguín). Pese a la amistad con el autor y al detalle de la dedicatoria, Pradera manifestó su disconformidad con algunas partes del libro. El «parti pris» de Gracia por su biografiado me resulta cuestionable en algunos de sus extremos. Considero que las críticas de Pradera eran sobre cuestiones menores para un libro necesario que, a cincuenta años de su publicación, no ha perdido vigencia. Es la primera crítica al comunismo, hecha por alguien que lo ha conocido desde dentro, que denuncia su inviabilidad política como fuerza liberadora. No está escrito desde el «rencor», como apunta Gracia, sino desde la conciencia de alguien que, habiendo sido miembro del partido y expulsado con no buenas artes, no quiere ser también excluido de su memoria. Algo así viene a reconocer el mismo Javier Pradera en la extensa retrospectiva que dedicó a Semprún poco después de su muerte («La extraterritorialidad de Jorge Semprún», *Claves de razón práctica* (2011), pp. 60-71). Menos afortunada me resulta la apreciación de Gracia de un Semprún hablando mal de sus excamaradas en su libro. Sin duda, habla mal de algunos dirigentes. Pero resulta innegable la obsesión reiterada de Semprún por defender el sacrificio y la entrega de muchos militantes, empezando por Simón Sánchez Montero, que tanto le ayudaron y protegieron en la clandestinidad. Semprún nunca olvidó la «fraternidad comunista» que experimentó por primera vez en los años lejanos de Buchenwald.

La carrera de editor de Pradera discurrió inicialmente por Tecnos, se fraguó como representante en España del Fondo de Cultura Económica, se prolongó hacia Siglo XXI y tuvo su etapa más duradera en Alianza Editorial, como responsable de no ficción, junto a Ortega Spottorno y Jaime Salinas. Todas fueron extraordinarias empresas culturales que difundieron lo más importante de la cultura española, la que se hacía en España y la que venía del exilio.

En la parte sustancial del libro, Gracia se adentra en lo fundamental de la travesía política de Pradera. Tras unos años inciertos se produce su alejamiento definitivo del comunismo, con Cuba, la Praga de 1968 y el golpe militar chileno como eslabones del descontento. Pradera se aproxima al socialismo, concretamente al reformismo socialdemócrata dentro del marco de la democracia parlamentaria. De tal manera fue esto así que a la muerte de

Franco y al comienzo del incierto periodo que será la Transición, Pradera era uno de los hombres más preparados para avizorar el futuro inmediato, mostrar por dónde no se debía ir, el continuismo franquista, y orientar a los despistados marinos errantes provenientes de todos los naufragios por la ruta que ya había descubierto, la democracia sin adjetivos.

El buque piloto sería el diario *El País*, el periódico fletado en 1976 en el que Pradera estuvo desde el principio en la zona de Opinión, en puestos decisivos, más bien invisibles, como era y sería su costumbre, en la «caja negra», como precisa Gracia. En seguir las huellas de esa actividad de Pradera de forma tan escrupulosa como certera, desde las palabras hasta los asuntos y los hombres que los ejecutan, reside el valor máximo del extraordinario esfuerzo de Jordi Gracia.

El meollo de esta historia lo constituye la reflexión de Pradera en tiempo real sobre la España del momento, de tal manera que podemos asistir al cómo se va configurando el nuevo sistema político español —fase analítica—, hasta cómo debería hacerse y qué debería evitarse —fase crítica—, con lo que se nos muestra la evolución política de España seguida día a día desde los días del comienzo de la Transición hasta los años de Gobiernos socialistas bajo Felipe González.

El análisis de Pradera se diría que es por naturaleza crítico, nunca complaciente. Exigió la apertura del proceso constituyente con las máximas garantías, pero defendió antes que muchos otros la conveniencia de la monarquía parlamentaria. De ahí su rechazo a una solución republicana que consideraba divisiva en esos momentos. Habría que evitar repetir en lo posible los errores de la época de la II República. Por sus planteamientos equilibrados merecería el oficioso título de «disco duro de la Transición» que le adjudicó Felipe González.

Con esta tónica siguió actuando durante la larga época socialista. Su apoyo al cambio socialista no frenó la crítica frecuente a los Gobiernos ni a su presidente (y amigo), unas veces por la timidez reformista, otras por la confusión de poderes, otras aún por las guerras intestinas en el partido, muchas veces por la acomodación al poder y siempre por la elección de personas inadecuadas para puestos de gobierno, entre otros asuntos de relieve. Como se ha visto, Pradera no acostumbraba a casarse con nadie, de ahí que sea especialmente duro con asuntos como la corrupción política de Gobiernos y partidos (el libro que entonces empezó se ha publicado póstumamente), y señaladamente con la lucha antiterrorista mediante procedimientos alegalados al menos, como los GAL, asunto con el que fue inclemente y le valió el distanciamiento por una temporada del presidente del Gobierno. No obstante, la peor parte de su arsenal crítico en esos años se la llevó el llamado sector guerrista del partido

socialista, el que acaudillaba con firmeza el vicesecretario general del Partido Socialista y vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra.

En el medio del camino, de forma inesperada, saltó la crisis del referéndum de la OTAN, crisis para *El País* y para Pradera. Ambos exigían al Gobierno la celebración de la prometida consulta sin más demoras. Pradera se implicó a fondo, promovió un manifiesto a favor de la permanencia de España en la Alianza que fue publicado en el periódico, con la firma de numerosas personalidades relevantes, a las que Pradera sumó la suya, acuciado sin duda por el temor a un triunfo del «no» que había empezado a promover la derecha acaudillada por Fraga. Arte y parte en la operación, la posición de Pradera quedó en evidencia, entre otras razones por dejar al paio la enseña de la independencia del periódico. Reconocido el error, Pradera no tuvo más remedio que dimitir. Pasados unos años, volvería al periódico y a Prisa, ya no al núcleo duro editorial, sino como colaborador con firma y para promover otras empresas en el grupo editorial, como la revista *Claves de Razón Práctica*, codirigida con Fernando Savater.

Pradera ha ejercido durante muchos años el poder desde *El País*, un poder sobrio, desnudo, señala Gracia, que tendría, creo entender, varios ingredientes inseparables. Es el ejercicio del poder en el periódico para establecer la línea editorial, con voluntad de orientar, cuando no dirigir, al poder político real mediante sugerencias y consejos a veces muy exigentes. Pradera sería el consejero político del poder sin dejar de reflexionar sobre el sentido y alcance de ese poder. Todo ello ejercido desde la sombra o desde pequeños círculos, evitando el protagonismo. Para todo ello, expone Gracia, Pradera se ha apoyado en sus sólidos principios jurídico-políticos —el Estado de derecho— y en sus firmes convicciones éticas de raíz kantiana. Supo buscarse amigos, colaboradores y consejeros en casi todas las áreas en las que se veía obligado a intervenir. En opinión de Gracia, sus referentes intelectuales, políticos y éticos fueron Dionisio Ridruejo, Jorge Semprún y Felipe González.

Como escritor de prosa fría, analítica, más cercana al bisturí que al florete, buscó llegar siempre al núcleo duro de los asuntos que le interesaron con la capacidad de distinguir lo accesorio de lo esencial. Polemista temido, hizo uso frecuente del recurso a la acumulación de adjetivos, de los que poseía amplias reservas, para paralizar, inmovilizar e inutilizar dialécticamente al adversario. Sus invectivas más directas en su última época se centraron en políticos como Anguita o en periodistas como los Ramírez, Campmany, Jiménez Losantos y otros a los que agrupó en el «sindicato del crimen».

El riguroso estudio de Jordi Gracia abre múltiples vías a una reflexión sosegada sobre el ejercicio del poder y sus diferentes corolarios. Entre otras se podría mencionar la vieja cuestión de las relaciones del intelectual y el

político, pues aconsejar e intervenir desde las sombras, con la salvaguarda de valores y principios firmes, no equivale a la toma de decisiones inaplazables, a menudo no exacta traducción de criterios éticos, cuando no desviación de los mismos. Es doctrina aceptada comúnmente que el rigor de los principios se compadece problemáticamente con la acción política inmediata. ¿En qué modo alcanzaría Javier Pradera a vivir una contradicción semejante en su dilatado ejercicio del poder en la sombra?

Felipe Nieto

Universidad Nacional de Educación a Distancia

MARTA NUSSBAUM: *La monarquía del miedo, una mirada filosófica a la crisis actual*, Paidós, Barcelona, 2019, 304 págs.

Si nos atenemos a lo que dice la teoría política de los últimos tiempos, vivimos en un mundo en el que hay mucho miedo. A pesar de la tesis de S. Pinker, que asegura en su último libro *En defensa de la Ilustración* que vivimos en la época más segura de la historia, lo cierto es que los más recientes análisis sobre la crisis política de las democracias contemporáneas destacan el papel de las emociones, fundamentalmente del miedo, a la hora de dar cuenta de lo que sucede. No en vano, se editan, discuten y traducen las obras de autores que otorgan un papel fundamental al miedo como emoción política —como es el caso de *El liberalismo del miedo* de J. Shklar, por citar un ejemplo paradigmático—, a la vez que se publican otros libros que tratan de las emociones, sentimientos o pasiones políticas en general: *La política en tiempos de indignación* de Innenarity, *La democracia sentimental* de Arias Maldonado, *La edad de la ira* de Mishra y, por supuesto, *Las emociones políticas* de la propia Nussbaum, entre otros muchos.

Pues bien, la profesora de Chicago advierte también de que en Estados Unidos hay mucho miedo, y la causa afecta asimismo a otras democracias occidentales: un cambio social y moral muy rápido que genera sufrimiento y que, fundamentalmente, ha sido provocado por la globalización, la multiculturalidad, el empoderamiento de las mujeres y el cambio de valores, sumado todo ello a la última crisis económica. La sensación de pérdida de control, el desamparo y el miedo al futuro han provocado, según Nussbaum (que aporta numerosos ejemplos relacionados con el estancamiento de los ingresos de las clases medias, los costes de la educación o la caída de la esperanza de vida), una verdadera crisis de la democracia que se manifiesta en el aislamiento, la desunión y una falta de sentido del bien común que considera una auténtica

crisis nacional. Además, no solamente se habría producido una *agria división* del electorado desde la elección de Donald Trump, sino que el miedo social imperante provoca y está en la raíz de otras emociones negativas como la ira, la envidia e incluso el asco, pues el pánico exagera los peligros y produce la necesidad de culpar a alguien de lo que nos pasa.

Pero Nussbaum es optimista y cree en el papel de la filosofía como arma para pensar y comprender este momento político de cambio. De ahí el subtítulo del libro: *una mirada filosófica a la crisis actual*. Y esa mirada filosófica implica estudiar las emociones que subyacen a la política, pues ellas tienen un papel importante en la sociedad para bien y para mal. Las emociones lo invaden todo. Lo personal y lo político son planos inseparables, algo que nuestra autora ya había dejado claro en obras anteriores, aunque ahora el centro de atención es una emoción particular: el miedo.

El miedo es una emoción primordial, genética y biológicamente necesaria que se relaciona con la vulnerabilidad y la inseguridad radical de la vida humana (tema, por cierto, también de moda en la teoría política contemporánea), aunque por supuesto también lo sienten los animales. El pavor al desamparo existe desde la infancia y por ello el bebé se convierte en un tirano narcisista que esclaviza a sus progenitores. Se trata, según la profesora americana, del narcisismo del miedo. Un miedo primitivo, nebuloso, multiforme que puede malograr el desarrollo emocional.

Esta emoción, necesaria para la supervivencia es, sin embargo, asocial y genera su propia política: la política del miedo. Una política que amenaza la democracia, la envenena e intoxica porque cuando uno se siente impotente, sin control sobre su vida y teme por su futuro, tiende a buscar la protección de un «monarca» poderoso. Ya decía Rousseau —nos recuerda Nussbaum— que el miedo es la emoción del monarca absoluto. Y de ahí el título del libro: *La monarquía del miedo*, y su vinculación con el gobierno de Trump, que aparece aquí como un dirigente que se alimenta del miedo de los ciudadanos que necesitan orden, protección y cuidado, a la vez que lo alienta. Y el efecto de esta situación no es solo el sometimiento voluntario, la falta de confianza mutua y de proyecto común, sino también la infantilización de la ciudadanía a la que contribuyen poderosamente las redes sociales.

Nussbaum reconoce que el origen de ese miedo que lo invade todo reside en problemas reales y complejos para los que no existen soluciones fáciles. Por eso afirma que solo pretende ofrecer una guía y unas ideas porque, sobre todo, de lo que se trata es de no perder la confianza necesaria para la cooperación y la deliberación racional, pues ella misma reconoce que también hay miedo entre los que no votaron a Trump, que tienden, además, a demonizar y a no escuchar al adversario.

Pero no debemos rendirnos. Para Marta Nussbaum el antídoto contra el miedo es la esperanza. La esperanza aparece como un deber, como una suerte de imperativo categórico que nos impulsa a actuar y a cambiar el mundo. No en vano, nuestra autora se inspira en los ejemplos de Martin Luther King, Gandhi o Mandela, aunque es probable que ese llamamiento a la esperanza tenga que ver también con sus creencias religiosas (se convirtió al judaísmo en 1969).

Insiste en que tenemos que descubrir cuáles son las causas que nos hacen sufrir (el sufrimiento como problema político) para dar con acciones y soluciones políticas que se apoyen en la esperanza e incluso en el amor. Mediante la ley (que debe convencer también emocionalmente a las personas), y con determinadas reformas, podemos cultivar la confianza porque las emociones se moldean de muchos modos de acuerdo con el contexto cultural, las normas o las instituciones sociales y por eso pueden servir tanto para el bien como para el mal de la comunidad política. Es decir, podemos dirigir las emociones para que sirvan de apoyo a las aspiraciones democráticas evitando las políticas que generan odio, buscando las que fomentan el amor; o podemos utilizar otras emociones como la ira —que no van a desaparecer— como instrumentos de la justicia.

Sin embargo, aclara, no se trata de buscar la pureza en la política ni de sugerir medidas utópicas. Al contrario, se trata de una esperanza práctica; de propiciar un tipo de cultura política que eduque en la idea de que el enemigo tiene un fondo de sentimientos humanos, que siente y que sufre y que también es capaz del bien; que fomente el espíritu público y la virtud política y que mejore la calidad de la deliberación pública. Y también es necesaria la participación de las familias, de la sociedad civil; la desobediencia pasiva y la resistencia pacífica; la labor de las ONG y las universidades, e incluso Nussbaum llega a proponer la instauración de un programa de servicio nacional de tres años que conecte a los jóvenes americanos de diferentes zonas del país. Todo ello, en el contexto de su propia teoría de la justicia de tipo rawlsiano —la teoría de las capacidades—, pluralista y redistributiva, que ayudará a nuestra apertura plena hacia la humanidad de las personas.

Por supuesto, el papel de la educación, la filosofía, el arte, el teatro, la danza (o incluso el de un musical como *Hamilton* al que ella hace numerosas referencias), más la creatividad y la imaginación, presentes en toda la obra de la pensadora americana, es fundamental. La educación en humanidades ayuda a la construcción de una ciudadanía crítica, conocedora de su pasado y abierta a la imaginación y la esperanza porque lo que no se puede aceptar es no hacer nada. No se puede asumir la indiferencia y la injusticia pasiva. Además, el cambio es a menudo producto de pequeños actos cotidianos de

fraternidad, de «hábitos de esperanza» que tienen efectos sociales valiosos y hacen posible la fe en la justicia y el amor.

En definitiva, este libro recupera de una manera más divulgativa y didáctica ideas desarrolladas con anterioridad en otras obras importantes de la profesora de Chicago. No es el mejor ni el más profundo, pero se lee bien y contiene referencias y tesis interesantes. Además, resulta muy ameno gracias a los variados ejemplos sacados de la Antigüedad clásica que ella conoce tan bien, de la literatura, de la obra de pensadores como Aristóteles, Lucrecio, Rousseau o Kant, así como del día a día de su país, más asuntos relacionados con sus propias experiencias personales como miembro de lo que ella sabe muy bien es una élite privilegiada. Por último, aporta datos e ideas interesantes de otras disciplinas como el psicoanálisis, la neurociencia, la biología e incluso la pediatría, y está muy bien escrito.

La tesis de que las emociones de los individuos responden a las instituciones bajo las que viven, y que de alguna manera la salud psíquica de los ciudadanos depende también de su tipo de democracia, resulta muy sugerente. Sin embargo, muchas de las dudas y preguntas que suscita la lectura de este libro se quedan sin respuesta. En parte porque se estudia el miedo como emoción permanente y universal, pero sin perspectiva histórica. El mundo ha sufrido con anterioridad profundos y vertiginosos cambios económicos, sociales y políticos que han trastocado también la escala de valores morales tradicionales. ¿Qué es lo que ahora es diferente? ¿No será, quizás, que las expectativas que había generado la vida en una democracia próspera y desarrollada han hecho que soportemos peor el miedo consustancial a la vida humana? J. Shklar lo tenía más claro: «To be alive is to be afraid».

Paloma de la Nuez

Universidad Rey Juan Carlos

MARISA GONZÁLEZ DE OLEAGA: *Itinerarios. Historiografía y posmodernidad*, Madrid, Postmetrópolis Editorial, 2019, 271 págs.

En los últimos años del siglo xx prosperó entre los historiadores —sobre todo en los influidos por la tradición escolar francesa— considerar que todo discurso histórico contendría ya un grado, siquiera mínimo, de competencia epistemológica: los escritos de Gérard Noiriel, tan apreciados en España, lo ejemplifican bien. Una supuesta competencia que sin embargo no se sabía —ni querría saberse seguramente— cómo se había adquirido y llegado a poseer, hallándose la historia tan alejada de la filosofía y siendo, en general, el

acercamiento de algunos de sus practicantes a las ciencias sociales puramente instrumental. Por lo demás, resultaría evidente que muchos de ellos habrían sido (y acaso siguen siendo aún) empecinadamente reacios a toda reflexión teórica y científico-social. Desde finales de los años setenta del siglo xx, ciertamente, en especial en medios anglosajones, la preocupación por la *pobreza del empirismo* (una tensión antigua si se quiere, pero minoritaria) amplió visiblemente su presencia en la profesión. Los más optimistas creyeron que se estaba cubriendo a toda prisa el déficit teórico..., hasta que llegó de repente el colapso de la confusamente denominada *vuelta del sujeto*. Un retorno equívoco y ambiguo, que se acompañó de *otra* supuesta vuelta, la del *relato*, y que, tanto aquí como allá, enmascaró las polémicas teóricas del fin de siglo tras el disfraz liviano de un admonitorio rechazo —con razones más o menos explícitas de orden político— ante la *peligrosísima* invasión posmoderna. La naturaleza moral de esos «peligros» quedaría, sin embargo, por definir, y desde luego también su vertiente epistemológica. Tal es el punto de partida que abre la discusión que Marisa González de Oleaga aborda con energía en este libro.

En *Itinerarios*, un texto felizmente valiente, y en nuestros contextos académicos inusual, la autora ha querido rescatar los debates de los años noventa y el comienzo del siglo xxi para exponer —en círculos concéntricos o con armazones dialécticos tangentes— su decidida posición proactiva, ante un colectivo profesional que insiste en presentar como escasamente receptivo al debate. En caso de haberse involucrado en la polémica, viene a decir González de Oleaga, quien en su día lo hiciera no sabría dejar de anteponer —admite que, quizá, inconscientemente— la imposición mediadora de su propia experiencia. Ello influiría decisivamente a la hora de esgrimir, ante la discrepancia interpretativa o la diversidad de posiciones, una postura acre y generalmente defensiva, contando con la complicidad del sostén académico y en ocasiones también mediático. La pregunta por la *utilidad* social de la historia, por sus *usos* derivados, de manera indirecta, del discurso académico hegemónico, se halla en la diana de la autora.

Comienza preguntándose si en 2019, dos décadas después del debate historiográfico que originó temores y reacciones en aquel tiempo de «adolescencia rebelde de la historiografía» (p. 6), tiene sentido publicar un libro que invite a repensar el asunto. Yo creo que la respuesta rotunda es que sí, precisamente porque —convengo con la autora— buena parte de lo que allí se debatió (quizá al igual que pasó con la prosa y Monsieur Jourdan...) ha calado de hecho en nuestras prácticas historiográficas, independientemente de que seamos o no conscientes de la transformación operativa y conceptual en curso. Aunque es en ese punto, el de mostrar efectivamente al lector la *libertad formal* de esas prácticas, en el que quedamos deseosos de un mayor tratamiento (bien

es verdad que ello requeriría otro tipo de ejercicio, que aquí empañaría posiblemente el hilo conductor de la argumentación).

Combinando una importante y bien meditada comprensión de las lecturas anglosajonas imprescindibles con un amplísimo uso de artículos de revista y monografías (*History and Theory* en lugar central, pero no único), circularán por estas páginas, hábilmente enlazados, nombres e ideas que en los contextos hispanos no siempre hemos llegado a utilizar con provecho. Nombres e ideas de muy distinta orientación: Stanley Fish, Marshall Sahlins, Gregory Bateson, Geoffrey R. Elton, Jean-François Lyotard, Alun Munslow, Gertrude Himmelfarb, Gabrielle M. Spiegel, Arthur Marwick, los dos Stone (Lawrence y Norman, tan diferentes en actitud, pero tan influyentes ambos), Christopher Norris, Bryan Palmer, Neville Kirk, Berel Lang, Nancy F. Partner, Terry Eagleton, David Löwenthal, Michael Walzer, Paul Ricoeur, Richard Rorty, Elizabeth Fox-Genovese, Joyce Appleby, Lynn Hunt, Patrick Joyce, Catriona Kelly, Wulf Kansteiner, Frank Ankersmit, Keith Jenkins, Dominick LaCapra, Allan Megill, David Harlan..., y desde luego Hayden White y Jürgen Habermas (quizá el más decisivo en que una parte de la comunidad historiográfica *batallara* contra el enemigo postestructuralista, no siempre posmarxista...). Con muchísimos autores más y un importante aparato crítico, la historiadora dibuja aquí un recorrido —o, mejor dicho, una especie de delta de caminos que fluyen y confluyen: *itinerarios* en plural, como indica certeramente el título—, por los cuales la historia (*discursiva* siempre, como diría Joyce) se nos ofrece hoy. Mediante su comprensión la autora nos propone ayudar a vencer eso que desde finales del siglo pasado ella observa, perspicaz, como un no controlado «malestar en la historiografía».

Su experiencia docente ha mantenido atenta a Marisa González a procurar el entendimiento de la historia con la filosofía y las ciencias sociales, como nos muestran páginas aquí incorporadas con algunos textos publicados y otros nuevos, expuestos en una prosa tan densa conceptualmente como a veces poética y metafórica. Su intención de «desestabilizar los límites entre filosofía e historia» (p. 17) revela la plausible ambición de un escrito excelente, un ejercicio óptimo de historia intelectual, que debería ser de obligada lectura para todo profesional de la historiografía, pero también —como ella misma quiere, y ojalá ese deseo no peque de optimismo— para estudiantes universitarios.

En uno de los capítulos, «Cruce de caminos», somete su texto principal a la mirada de otros colegas en un ensayo coral y reflexivo —a la vez que juego de espejos— que deja ver si cabe con mayor claridad en el texto principal la posición moral que inspira a todo aquel que emprende un ejercicio historiográfico, incluido el suyo propio. Pablo Sánchez León, una de las voces

invitadas, es quizá quien más explicita esa vertiente moral, ponderando de la autora el saber defender su posición «manteniendo la sangre fría» (p. 127) mientras arriesga. Por su parte, es fácil convenir con otro de los autores invitados, Miguel Martorell, que ha sido la *situación* posmoderna (inestable y abierta por demás en sí misma, recalcaría yo) la que abre a la autora la posibilidad «de ser libre al hablar del pasado», y por no obedecer, discutir y crear (p. 154).

En efecto, ¿quién puede ya ignorar, a estas alturas, que los autores posmodernos no niegan la existencia misma de la realidad, los *acontecimientos*, sino que lo que ponen de relieve es que las discusiones historiográficas versan sobre *interpretaciones* y no sobre hechos...? Y siendo así, interroga, «¿por qué incomoda tanto la pluralidad y la diversidad de experiencias humanas?» (p. 35), una pluralidad y una variedad que fundamentan aquella diversidad de interpretaciones existentes, acordes con las vidas y expectativas diferentes... Es decir: ¿por qué somos los propios historiadores tan escurridizos y reticentes, precisamente nosotros, a la *historicidad*...? Afrontando respuestas siempre fragmentarias, la historiadora despliega su personal itinerario, un *palimpsesto* marcado permanentemente por duda, pregunta y búsqueda. Una inmersión en el pasado —el propio y el *social*— que desvela la profunda preocupación existencial de la autora, una característica que reafirma y poetiza otro de sus libros recientes (2019): *Transterradas* —poética y política construcción coral—, añadiéndole complejidad experiencial a este que comentamos.

¿Quién podría objetar hoy ya, honestamente, que estamos obligados a «convivir con variadas versiones del pasado» y que debemos «aprender» a ello...? ¿Y quién se atrevería a discutirle a la autora que «este nuevo ejercicio implica un movimiento ético fundamental (y doloroso): desplazar la verdad del pasado (las cosas fueron así) a la responsabilidad de los sujetos en el presente (así las vemos y debemos responder por ello...)?» (p. 270). En los momentos en que escribo esto —la dolorosa primavera de 2020— un libro como este no debería entenderse nunca como un punto de llegada, sino al contrario, un valioso punto de partida, una herramienta útil para la imprescindible, y muy consciente acción, que nos implica y que, en adelante, nos obliga.

LaCapra habló de textos *con* los que es bueno pensar y otros, en cambio, *sobre* los que es bueno hacerlo. Este *Itinerarios. Historiografía y posmodernidad* de Marisa González de Oleaga cumple las dos funciones, por su carácter clarificador en cuanto a la dimensión performativa y perlocutoria —como en toda actividad que lo implique— del lenguaje en nuestro oficio. Un objeto que la autora explora con sus queridas metáforas instrumentales: la «estrategia del colibrí» o el «tábano» como herramienta crítica (por cierto, que metáfora

benjaminiana también...), una tarea que ya hicieron explícita sus esfuerzos teóricos primeros. «De lobos y de fauces», publicado en 1997 e incluido también aquí, proponía ya un «saber socialmente útil» que habilitara para «entrever alternativas futuras mediante la acción de los sujetos» (p. 174). A no olvidar.

Elena Hernández Sandoica

Universidad Complutense de Madrid

FRANCISCO JAVIER RAMÓN SOLANS: *Historia global de las religiones en el mundo contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2019, 307 págs.

La religión no ha figurado entre los asuntos que hayan preocupado en exceso a los historiadores, al menos a los contemporaneístas. Su estudio ha quedado generalmente reservado a un grupo de especialistas, a menudo vinculados a instituciones confesionales, cuyas publicaciones y actividades no parecían decir demasiado al conjunto de la profesión historiográfica. Esta se solía contentar con la asunción, generalmente acrítica, del paradigma sociológico de la secularización, según el cual las relaciones entre modernidad y religión responderían a un juego de suma cero, en el cual a esta correspondería un rol menguante o, en todo caso, retardatario de aquella. Sin embargo, las más recientes investigaciones ofrecen un panorama mucho más complejo, en el que «la religión ya no aparece como un elemento inmóvil y anquilosado, sino como un objeto de estudio dinámico y [...] que desempeña un papel central en la explicación de los procesos sociales, políticos y culturales que han dado forma al mundo moderno» (p. 12) Aunque solo fuera por eso, la consideración del decurso histórico de la religión en época contemporánea debiera ocupar más páginas en los textos de historia general e interesar también más a quienes se dedican a la historia política, social o cultural.

El libro de Javier Ramón Solans, *Historia global de las religiones en el mundo contemporáneo*, del que procede la cita del párrafo anterior, ofrece buenos argumentos para suscitar tal interés. Su autor es un joven historiador, que ha demostrado su dominio del campo de la historia de la religión en su intersección con otros campos. En 2014 publicó *La Virgen del Pilar dice... Usos políticos y nacionales de un culto mariano en la España contemporánea* y acaba de salir a la luz *Más allá de los Andes. Los orígenes ultramontanos de una Iglesia latinoamericana (1851-1910)*, por referir tan solo sus libros en solitario. Pertenece a una nueva generación para la cual la *normalización* del campo historiográfico de la historia religiosa, que demandaba hace años Feliciano Montero, se está convirtiendo en una realidad.

Historia global de las religiones en el mundo contemporáneo no constituye una *historia de* al uso. No ofrece una narración cronológica y sistemática del devenir entrelazado de las religiones en el mundo entre los siglos XVIII y XXI. No proporciona tampoco una visión sinóptica o una perspectiva comparada de la evolución histórica de las principales tradiciones religiosas mundiales. Presenta, más bien, un amplio panorama de los grandes temas en torno a los cuales se están produciendo las innovaciones más importantes en el estudio histórico de la religión, aquellos que están contribuyendo a brindar «una visión más rica y matizada de la religión en la contemporaneidad» (p. 14). Para la presentación de estos temas, recurre, ciertamente, a la exposición de elementos de historia contemporánea de las principales confesiones religiosas, por lo que, de manera secundaria, también se acaba ofreciendo una aproximación a la propia historia de las religiones. Sin embargo, insisto, no es esa la originalidad del libro, sino desafiar los lugares comunes asociados a la percepción de la religión y su papel en la historia.

Los dos primeros capítulos abordan sendos grandes temas para la historia contemporánea de las religiones, que son dos grandes temas, asimismo, para la sociología de la religión: la secularización y la relación entre la religión y la modernidad. En el capítulo 1 se da noticia de la reevaluación en curso del paradigma de la secularización, a cuyo cuestionamiento en su validez universal y absoluta se suma el autor. En efecto, si nos atenemos a los hechos, la historia contemporánea del mundo parece haber sido una edad más caracterizada por la vitalidad de la religión que por su declive. Esta observación conduce de manera necesaria a la introducción del tema de la modernidad en su relación con la religión. Desde las premisas apuntadas en el capítulo anterior, en el segundo se propone abandonar las visiones más reduccionistas (y habituales) de la modernidad, que entienden que las confesiones religiosas (salvo, quizá, la protestante) han constituido un obstáculo para su desarrollo. No solo se trata de la entusiasta adopción instrumental por parte de estas de la modernidad técnica y económica, sino de la existencia de proyectos modernistas en el seno de diversas religiones o, incluso, de la consideración de la paradójica modernidad de los fundamentalismos, católicos o islámicos, de los siglos XIX y XX.

Los capítulos tercero, cuarto y quinto problematizan tres aspectos esenciales en la vinculación de las religiones con la modernidad: su relación con las nuevas realidades e ideologías políticas, su relación con la globalización y su relación con los procesos de construcción nacional. El capítulo tercero no elude los elementos y episodios de confrontación y guerra cultural entre la religión y la política moderna, pero prefiere poner de relieve las experiencias de encuentro entre ambas, ya sean la Ilustración católica, los liberalismos católico o musulmán, el socialismo protestante o las diversas fórmulas de

«comunismo religioso». El capítulo quinto, si se me permite saltar hasta el principal constructo político de la modernidad, desafía la asunción del antagonismo entre religión y nación. Un resumen del debate académico vigente y un recorrido de dos siglos y tres continentes ponen de manifiesto no solo la compatibilidad de la religión con la nación, sino la contribución de las religiones a los procesos de construcción nacional, bien mediante su aportación al imaginario de los nacionalismos seculares, bien mediante la proposición de nacionalismos específicamente religiosos. El capítulo cuarto, por su parte, aborda un proceso no menos característico de la contemporaneidad: la globalización. No puede haber duda del papel desempeñado por las confesiones religiosas en el desarrollo del proceso, aunque con demasiada frecuencia esta participación haya sido injustamente preterido hasta su recuperación por parte de historiadores como C. A. Bayly y J. Osterhammel.

El libro se cierra con un capítulo, no por obligado menos necesario, sobre religión y género, y con otro, tal vez menos previsible, en torno a la conexión entre las religiones y la violencia. El capítulo 6 presenta argumentos que rebaten el relato simplista, que asocia directamente las religiones con actitudes intolerantes y comportamientos violentos, ofreciendo, en contraste, ejemplos del compromiso de actores religiosos con causas como el abolicionismo, el pacifismo o el diálogo entre confesiones. En el séptimo y último capítulo, se someten a evaluación los actuales debates en torno a la feminización de la religión y a los feminismos de impronta confesional y se reivindica la autonomía de los agentes religiosos femeninos frente a la extendida percepción de su mero sometimiento a directrices masculinas dentro de organizaciones patriarcales.

A un libro tan ambicioso como el de Javier Ramón Solans siempre es posible hacerle alguna crítica. Ya se ha adelantado la primera. El título puede parecer que promete algo que no se va a encontrar: una exposición de la historia interconectada de las principales tradiciones religiosas en edad contemporánea. Esto podría frustrar las expectativas de algún lector y, tal vez, un subtítulo aclaratorio habría sido de agradecer. Una segunda observación tendría que ver con los casos y debates escogidos para ilustrar los grandes temas que presenta el libro. Es casi inevitable no observar en estos una cierta preponderancia de las religiones abrahámicas: cristianismo, islam, judaísmo; y además, por este orden. También parece sentirse el autor más a gusto tratando el siglo XIX y las primeras décadas del XX que el período más cercano al presente. Sirvan dos ejemplos, contiguos en el texto: cuando se discute el pacifismo católico, la noticia de este se detiene prácticamente en 1920, y cuando se trata del ecumenismo cristiano, no se va más allá de 1961 para el caso protestante y en 1964 para el católico. Por último, en un libro de tan

amplio alcance, siempre es posible echar de menos la discusión en mayor profundidad de algún tema (por ejemplo, llama la atención que el modernismo católico se resuelva en dos párrafos, frente al americanismo, al que se dedican seis; que no se profundice algo más sobre el significado del Concilio Vaticano II, o que no lleguen a mencionarse los debates en torno al clero femenino en la Iglesia católica o las teologías feministas).

Ninguna de estas objeciones puede empañar la importancia del libro. La obra de Javier Ramón Solans ofrece un extraordinario panorama global de los grandes debates en torno a las religiones en época contemporánea sirviéndose de un nutrido y actualizado corpus bibliográfico que incorpora, además, las contribuciones de la historiografía alemana, siempre tan oportunas y a las que los historiadores españoles discurrimos, en general, tan ajenos. Este panorama desafía los lugares comunes a los que todavía nos aferramos sobre la religión y permite descubrir la compleja historia contemporánea de las religiones, cuyo papel en la modernidad no se puede entender como mera reacción a esta. Antes bien, gracias a esta obra, descubrimos cómo las confesiones religiosas han participado de manera muy activa en la plural configuración de la modernidad y de nuestro mundo actual. La lectura de *Historia global de las religiones en el mundo contemporáneo* interesará no a los estudiosos de la historia religiosa, sino a la comunidad historiográfica en general, que hallará en sus páginas razones para considerar la necesidad de incorporar, y no solo de manera residual o negativa, el factor religioso en el análisis de la contemporaneidad.

Julio de la Cueva Merino
Universidad de Castilla-La Mancha

COLABORAN

MIGUEL ALONSO IBARRA

Profesor asociado en la Universitat Autònoma de Barcelona. Doctor europeo por la misma institución en 2019, su tesis doctoral articula un análisis sociocultural de la experiencia bélica de los soldados encuadrados en el bando rebelde durante el conflicto de 1936-1939. Sus principales líneas de investigación son los estudios de la guerra en la época contemporánea, y el estudio del fascismo y la contrarrevolución europeos en el siglo XX. A este respecto, ha coeditado dos libros: *Europa desgarrada. Guerra, ocupación y violencia, 1900-1950*, Zaragoza, 2018; y *Fascist Warfare, 1922-1945. Aggression, Occupation, Annihilation*, Cham, 2019], y publicado diversos artículos, como “Guerra Civil Española y contrarrevolución. El fascismo europeo bajo el signo de la santa cruz”. *Ayer*, 109 (2018), 269-295.]

BELÉN BECERRIL ATIENZA

Profesora de Derecho de la Unión Europea y Subdirectora del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. Doctora en Derecho (Premio *Europa* de tesis doctorales - Comunidad de Madrid) y “*Diplôme d’études spécialisées en droit international et européen*” por la Universidad de Lovaina (Gran Distinción). Su investigación aborda el proceso de integración europea, su historia y sus instituciones. Ha publicado recientemente: “*Malheurusement impossible: la relación de Ortega y Gasset y Coudenhove-Kalergi, fundador de la Unión Paneuropea*”, *Revista de Estudios Orteguianos*, 2019; “La apuesta de los Estados Unidos por la unidad europea en el marco del Plan Marshall. El apoyo norteamericano y la obstrucción británica en el umbral de la integración europea (1947-1951)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2017; “Hacia una Política Cultural de la Unión Europea”, *Aranzadi*, 2015.

GONZALO CAPELLÁN DE MIGUEL

Profesor Titular de Historia Contemporánea en el Departamento de Ciencias Humanas de la Universidad de La Rioja (acreditado a Cátedra, ANECA, 2016). Mis investigaciones actuales se centran en la historia de los conceptos políticos fundamentales de la modernidad, especialmente opinión pública, revolución y democracia, así como en la cultura visual y la caricatura política. Sus resultados más recientes son “Los símbolos de la democracia en España (siglos XIX y XX)”, en *Historia Actual Online* 52 (2020) y “‘Le moment’ Lamennais. *Modern Slavery and the Re-description of People (and Democracy)* in Spain and Chile”, en *Contributions to the History of Concepts*, vol.14/2 (2020).

LUIS DOMÍNGUEZ CASTRO

Profesor titular de Historia Contemporánea en la Universidad de Vigo. Titular de la Cátedra Jean Monnet Ad Personam en Historia de la Construcción Europea y Cooperación Territorial. Coordinador del European Centre of Excellence Jean Monnet Cross-Border de la Universidad de Vigo. Sus líneas de investigación se centran en la integración europea, con especial atención al europeísmo cultural y a la cooperación transfronteriza. Entre sus publicaciones más recientes: con Rodríguez Lago, J.R., (2020) «El relato vaticano sobre el proceso de integración europea. Los pontificados de Pío XII y Juan Pablo II», *Ayer. Revista de historia contemporánea*, 117, pp. 303-329; con Rodríguez Lago, J.R., (2019) «Education and Cultural Diplomacy in the Spring of Europe (1948-1954)», *Revista de Educación*, nº 383 enero-marzo, pp. 63-84; con Fernández-Prado, M. (eds.), (2019), *City Policies and the European Urban Agenda*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

ÁLVARO FRANCISCO RODRIGUES GARRIDO

Es catedrático de Historia Económica y Social en la Facultad de Económicas de la Universidade de Coimbra, Portugal. En la actualidad es Decano de la Facultad de Económicas, miembro del Departamento de Historia Social y Económica e investigador del Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20). Ha publicado numerosos libros, artículos y otros estudios de Historia Contemporánea. Sus intereses actuales se centran en la historia del corporativismo económico y la historia de la pesca. Entre sus últimas publicaciones destacan *Too Valuable to be Lost. Overfishing History in the Atlantic World*, Berlin, 2020. Álvaro Garrido e David Starkey (eds.); *A Economia Social em Movimento. Uma História das Organizações*, Lisboa, 2018 (en coautoría con David Pereira); *Queremos uma Economia Nova! Estado Novo*

e Corporativismo, Porto Alegre, 2018; “Débats et compromis dans l’institutionnalisation de l’Économie sociale au Portugal, 1974-2013”, en *Revue Internationale de L’Économie Sociale*, Paris, April 2020 y “Le Corporatisme de l’État Nouveau Portugais. Un débat sur l’institutionnalisation économique de la Nation”, in *Storicamente*, Bologna, nº 11, 2015.

SARA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la UCM. Certificat D’Études Supérieures du Fédéralisme. Centre International de Formation Européenne. (Nize - Francia/Aoste- Italia). Profesora Titular Economía Aplicada. Profesora Externa. Master en UE (UNED). Catedrática Europea Jean Monnet Ad Personam de la Comisión Europea. Presidenta ECSA Spain. 9 Tesis doctorales dirigidas. Tres sexenios de investigación concedidos. Seis quinquenios docentes. Autora de más de 40 artículos en revistas académicas indexadas y 45 libros y capítulos de libros. Además de su actividad académica ha sido Asistente Técnico en el Parlamento Europeo y Titulada superior del Servicio de Estudios y de la Dirección General de Inversiones de la Empresa Nacional MERCASA, entre otras actividades en instituciones y sector privado.

JOSEP LLUIS MATEO DIESTE

Profesor Serra Húnter del Departamento de Antropología Social y Cultural, UAB. Líneas de investigación: colonialismo en Marruecos, antropología del Magreb, esclavitud contemporánea en Marruecos, relaciones mixtas en la época colonial, sistemas médicos y religión popular en Marruecos. Principales publicaciones: (con A. Coello), *In Praise of Historical Anthropology* (New York/London, 2020). (con N. Muriel), *A mi querido Abdelaziz, de tu Conchita. Cartas entre españolas y marroquíes en el Marruecos colonial* (Barcelona, 2020). *Health and Ritual in Morocco. Conceptions of the Body and Healing Practices* (Leiden, 2013).

GUILLERMO A. PÉREZ SÁNCHEZ

Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Valladolid. Director del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la UV. Investigador principal del proyecto de Investigación: Europeísmo y Redes Transatlánticas en los siglos XX y XXI (PGC2018-095884-B-C22). Entre sus líneas de investigación se encuentran además la historia del totalitarismo soviético: el caso del Gulag, la crisis del socialismo real y la historia de los

países de la Europa centro-oriental. Entre sus publicaciones destacan *La Unión Soviética ante el espejo de las Comunidades Europeas. De la Europa soviética a la «casa común» europea (1957-1988)*, (en colaboración), Colección «Estudios y documentos» N° 69, Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid, 2017; *El colapso del comunismo (1989-1991): visiones desde Europa y América* (Director en colaboración), Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid, 2017; *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, (Director en colaboración), Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, 2018; y «Otros aniversarios, de Pasternak (y su Doctor Zhivago -1957/2017-) a Solzhenitsyn (y su Archipiélago Gulag -1975/2015-): a propósito de la violación de los Derechos Humanos en la Unión Soviética», *Studia Historica / Historia Contemporánea*, n° 36 (2018), pp. 71-90.

JULIO PONCE ALBERCA

Doctor en Historia. Profesor titular de Historia Contemporánea en la Universidad de Sevilla. Es investigador principal en proyectos I+D+i centrados en la historia del Estado. Entre sus trabajos pueden destacarse: *Política, Instituciones y Provincias: La Diputación de Sevilla durante la Dictadura de Primo de Rivera y la IIa República (1923-1936)* (Premio Archivo Hispalense 1997); *Andalucismo, República y Socialismo. Hermenegildo Casas Jiménez (1892-1967)* (2002); *Guerra, Franquismo y Transición. Los gobernadores civiles en Andalucía (1936-1979)* (2008); *Gibraltar y la guerra civil española: una neutralidad singular* (2009); y *Gibraltar and the Spanish Civil War, 1936-39: Local, National and International Perspectives* (2014).

JESÚS ÁNGEL REDONDO CARDEÑOSO

Investigador postdoctoral del área de Historia Contemporánea de la Universidad de Valladolid. También ha sido investigador postdoctoral en la Universidad de Santiago de Chile y en el CIDEHUS de la Universidad de Évora. Sus investigaciones han analizado la movilización y los conflictos sociales en diferentes regiones rurales de España (Castilla y León), Portugal (Alentejo) y Chile (Araucanía) durante diferentes épocas del siglo XX. Fruto de estas investigaciones, ha publicado varios libros (*1904: Rebelión en Castilla y León*, Universidad de Valladolid, 2013; *Tierra, trabajo y libertad: conflictos campesinos e indígenas en la provincia de Cautín (1967-1973)*, LOM, 2017) así como diversos artículos en revistas españolas (*Historia Agraria*, *Historia Social...*) e internacionales (*Historia Crítica*, *Ler História*, *European History Quarterly...*).

DAVID SAN NARCISO

Doctor en Historia Contemporánea. Sus principales líneas de investigación han girado en torno a cuestiones políticas y culturales del siglo XIX español. En la actualidad está analizando la figura del consorte masculino y la construcción de la masculinidad en la Europa postrevolucionaria. Ha publicado artículos en revistas como *Ayer*, *Hispania* o *European Review of History*. Junto a Raquel Sánchez ha coordinado el libro *La cuestión de Palacio. Corte y cortesanos en la España contemporánea* (Comares, 2018), y con Margarita Barral y Carolina Armenteros el de próxima aparición titulado *Monarchy and Liberalism in Spain: The Building of the Nation-State, 1780-1931* (Routledge, 2020).

ESTHER SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Doctora en Historia y Profesora Titular de Historia e Instituciones Económicas en la Universidad de Salamanca. Su línea de investigación principal es la historia de las relaciones hispano-francesas en la segunda mitad del siglo XX (evolución de los intercambios económicos bilaterales y trayectoria en España de grandes multinacionales francesas, fundamentalmente). Entre sus publicaciones, cabe citar el libro *Rumbo al Sur. Francia y la España del Desarrollo, 1958-1969* (Madrid, CSIC, 2006), el monográfico *La ventana al exterior del Ejército español en la Guerra Fría* (revista *Ayer*, 116, 2019, con Pablo León) y los artículos aparecidos en los cinco últimos años en *Hispania*, *Revista de Historia Industrial*, *Journal of Contemporary History* e *Industrial & Corporate Change*.

BERTRAND VAYSSIÈRE

Profesor de historia contemporánea en la universidad Toulouse 2-Jean Jaurès, especialista en historia de la integración europea y de las relaciones internacionales contemporáneas. Escribió libros sobre los federalistas europeos (*Européiste et eurocrate*, Toulouse, 2018, *¿Vers une Europe fédérale?*, Bruxelles, 2007), el lobbying a Bruselas (*Groupes de pression en Europe*, Toulouse, 2002) y ha publicado varias actas de congresos sobre la historia europea reciente (*Reflets de la construction européenne*, Bruxelles, 2012, *Penser les frontières européennes au XXI^e siècle*, Bruxelles, 2015, *Crises et ruptures en Europe*, Toulouse, 2018).

BIRTE WASSENBERG

Catedrática de Historia Contemporánea en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Estrasburgo. Es titular de una Cátedra Jean Monnet

y Directora Adjunta del Franco-German Jean-Monnet Center of Excellence. Sus campos de investigación son: regiones fronterizas, euroescepticismo e historia de las organizaciones europeas. También es antigua alumna del Colegio de Europa, promoción Carlos IV (1992-1993). Entre sus publicaciones más recientes: *Castle-talks on Cross-Border Cooperation. Fear of Integration? The Pertinence of the Border*, Stuttgart, 2018; “Euro scepticism at the EP elections in 2014: Reflection of the Different Patterns of Opposition to the EU?”, en Costa, O. (ed.), *The European Parliament in times of EU crisis*, Cham, 2019; *The History of the Committee of Regions*, Bruselas, 2020.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

La revista

La revista *Historia y Política* publica trabajos de investigación originales sobre la política en la historia: las ideas, los procesos, los protagonistas y los movimientos. Se distingue por primar el análisis y la renovación interpretativa que ofrecen la comparación y las diferentes ciencias sociales.

Historia y Política agradece el envío de artículos inéditos para su publicación y sigue rigurosos criterios de selección para asegurar la calidad de los textos que publica. Los artículos se enviarán en formato electrónico (extensiones *.rtf o *.doc) a través del Repositorio Español de Ciencia y Tecnología (RECYT), al que se accede a través de **<http://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/index>**.

Envío de originales

La plataforma RECYT es un repositorio de revistas científicas de calidad mantenido por la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología. Una vez que se da de alta como autor, puede enviar el artículo a la revista a través de la plataforma, saber en qué estado de tramitación se encuentra y actualizar sus datos de contacto y su perfil biográfico.

Una vez que tiene el artículo listo y se ha asegurado de que cumple con las normas de formato y citas de la revista [ver más abajo] y ha preparado un resumen del mismo, puede darse de alta en RECYT para enviar el artículo.

1. Acceda a **<http://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/user/register>**, rellene el perfil de usuario y pulse «registrar».
2. Con la claves entre en la revista (**<http://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/login>**). Vaya a la sección «mis revistas» (el acceso en el panel lateral).
3. Pinche con el ratón en «Autor» (en azul) que es el rol del usuario en la revista.
4. Pinche en «**HAGA CLIC AQUÍ PARA COMENZAR EL PROCESO DE ENVÍO**»
5. Siga las instrucciones.

Nota: Si tiene preguntas sobre este procedimiento escriba a **historiaypolitica@cps.ucm.es**.

Idiomas de los originales

Historia y Política acepta trabajos en español e inglés y los publica en el idioma en el que fueron escritos. Si se envía una versión en inglés, la calidad del inglés debe ser perfecta, por lo que el texto debe haber sido escrito o revisado por una persona nativa de lengua inglesa.

Formato de los originales

La extensión de los textos no puede ser inferior a las 8000 palabras ni superar las 12000, incluyendo las notas a pie de página, la bibliografía, los gráficos, cuadros, mapas o apéndices. La fuente empleada será Times New Roman, tamaño 12, con un interlineado de 1,5 espacios, salvo en las notas a pie de página, que deben ir en tamaño 10 y a un interlineado sencillo.

Para garantizar la confidencialidad de la evaluación, el texto no debe contener ni el nombre del autor o autores, ni ninguna referencia que permita su fácil identificación (proyectos, seminarios, agradecimientos, etc.). Tenga en cuenta que en los procesadores de texto hay una sección en Archivo/Propiedades, en la que hay que borrar las referencias a la autoría y la organización. Una vez que el artículo sea aceptado para su publicación, todas las referencias se podrán incluir posteriormente en el proceso de edición.

Los artículos deben ir precedidos de **título** en español e inglés, y también de resumen en ambos idiomas. La extensión de la versión española del **resumen** debe estar comprendida entre 150 y 250 palabras. El resumen debe describir de forma precisa el objetivo del artículo, sus fuentes y metodología y las conclusiones. Su alcance debe ser estrictamente informativo y seguirá siempre la estructura *objetivos-métodos-resultados-conclusiones*. El mismo no puede incluir información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perífrasis y frases excesivamente largas. También se incluirán cinco descriptores o **palabras clave** en español e inglés.

Los artículos deben tener una organización interna aproximada al modelo IMRyD (introducción-métodos-resultados-discusión) de comunicación de resultados científicos. De este modo, los evaluadores podrán considerar la adaptación del trabajo al siguiente esquema:

- *Introducción*. Este apartado debe ser utilizado para presentar su objeto de estudio, describir el problema que pretende resolver, el método de análisis y las fuentes utilizadas para ello.
- *Desarrollo*. Este apartado central del texto debe ser utilizado para analizar su objeto de estudio. Los autores pueden utilizar tantos epígrafes o apartados como consideren necesarios.
- *Conclusiones*. Este apartado debe ser utilizado para especificar de la manera más sistemática y precisa posible los resultados de su investigación, destacando especialmente las aportaciones originales que ofrece en su artículo y las nuevas líneas que deja abiertas para la investigación y debate de la comunidad historiográfica.

En función de esta estructura interna, el artículo debe dividirse en apartados con sus correspondientes títulos numerados (I., II., III.,...). También puede utilizar niveles en los apartados, también numerados, aunque no es recomendable utilizar más de dos en un artículo científico (1., 2., 3.,...).

Las citas textuales irán entrecomilladas, y si exceden las cinco líneas, se separarán del cuerpo principal del texto, sin comillas, sangradas y con tamaño 12. Cualquier cambio introducido en la cita original deberá indicarse encerrándolo entre corchetes.

El uso de la negrita o el subrayado no está aceptado. La cursiva queda únicamente reservada al uso de palabras latinas o expresiones en otras lenguas distintas a las del artículo.

Los cuadros, gráficos o imágenes que pueda contener el artículo deben ir numerados en su encabezamiento e incluir una referencia a la fuente en el pie de las mismas.

En caso de que el artículo contenga imágenes, estas deben enviarse en un documento separado en formato de imagen JPG o similares, una vez que el artículo haya sido aceptado para su publicación. La obtención de licencias de reproducción de imágenes es responsabilidad del autor. Sin las pertinentes licencias, las imágenes no podrán ser publicadas.

Envío y evaluación de propuestas de dossier

Las propuestas de dossier deben ser enviadas en documento adjunto al correo electrónico de la revista: **historiaypolitica@cps.ucm.es**.

Las propuestas de dossier deben tener uno o dos coordinadores y pueden comprender entre cuatro y seis artículos.

Los dossieres no podrán incluir más de dos autores vinculados a una de las entidades editoras de la revista (UCM, UNED, CEPC). Asimismo, se recomienda que al menos uno de los autores no pertenezca a una entidad académica española.

Los coordinadores o autores que hayan publicado previamente algún artículo en *Historia y Política* no podrán publicar en un dossier de la revista hasta pasados tres años.

La propuesta de dossier debe contener los siguientes aspectos:

- Título del dossier.
- Justificación del interés de la propuesta.
- Nombre y apellidos de los autores e institución a la que están adscritos.
- Título y resumen del contenido de cada artículo que forma el dossier.

Los coordinadores del dossier tienen además la obligación de informar al Consejo de Redacción si han presentado una propuesta de dossier en otra revista o la tienen ya aprobada a la espera de ser publicada, aunque aborde una temática diferente. En caso de no informar de estas circunstancias, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de volver a evaluar la propuesta de dossier e incluso de rechazarla, aun en el caso de que hubiese sido aprobada previamente.

El Consejo de Redacción de *Historia y Política* evaluará la propuesta de dossier en un plazo máximo de seis meses y se reserva el derecho de rechazar o instar a los coordinadores a que introduzcan modificaciones en su propuesta original.

En la evaluación de la propuesta de dossier, el Consejo de Redacción de *Historia y Política* tendrá en cuenta de manera prioritaria los siguientes criterios:

- La adaptación de la propuesta a las líneas temáticas de la revista.
- El carácter interdisciplinar de la propuesta de dossier.
- La dimensión internacional de la temática y los autores que conforman la propuesta de dossier.

Una vez aceptada la propuesta, los coordinadores del dossier se comprometen a cumplir con los siguientes aspectos:

- Respetar los plazos previstos para la entrega de los textos.
- Revisar los textos antes de su envío a la revista para comprobar que se adaptan al formato y normas de citación de la revista.
- Incluir una breve presentación o introducción con la que abrir la publicación del dossier (4000 palabras máximo).
- Consultar con el Consejo de Redacción cualquier modificación de la propuesta aprobada de dossier.

Los artículos del dossier se deben ajustar a la extensión (inferior a las 12 000 palabras), formato y normas de citación de la revista.

El autor de cada artículo del dossier es responsable del envío de su texto una vez finalizado mediante la plataforma RECYT.

Las directrices para autores pueden consultarse de manera más detallada en el siguiente enlace:

<http://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/about/submissions#onlineSubmissions>

Normas de citación

Notas

Se situarán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. No deben ser muy extensas, y únicamente contendrán fuentes documentales y breves aclaraciones que no sean de suficiente importancia para situarlas en el cuerpo principal del texto. También incluirán las citas bibliográficas, que en ningún caso serán las referencias bibliográficas completas, que figurarán en la bibliografía final del artículo.

Las referencias a fuentes documentales, hemerográficas o de archivo se harán en las notas a pie de página siguiendo las normas habituales en el ámbito académico. En caso de un artículo de prensa, sígase este ejemplo:

«Una manifestación gloriosa», *La Correspondencia de España*, 15-3-1882.

Citas bibliográficas

Las citas bibliográficas se indicarán en nota a pie de página, y siempre deben corresponderse con su referencia completa en la bibliografía final. Se consignarán de forma abreviada según el sistema autor-año de Harvard —autor (año): página/s—:

Smith (1993): 323

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y»:
Telles y Ortiz (2011)

Si se cita el trabajo de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.*:
Aguilar *et al.* (2003)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c... después del año:

Johnson (2012b)

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto de la nota, debe indicarse siempre entre paréntesis el año y página(s) de la obra citada:

Como afirma Cascales (2010: 22)...

Las citas de varias referencias bibliográficas en una sola nota a pie de página deben ir separadas por un punto y coma siempre que sean más de dos, teniendo en cuenta que la última irá precedida de coma y de la conjunción «y». Si solo son dos, se separarán por la conjunción «y», sin más signo de separación entre ambas:

Garland (2013); Duff (2001); Aguilar (2003), y Rey (2010)

Garland (2013) y Duff (2001)

Bibliografía

Se incluirá al final de los artículos. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto. Por tanto, queda expresamente prohibido incluir referencias adicionales. Se ordenará alfabéticamente por el primer apellido del autor y se seguirá el estilo APA (American Psychological Association).

Si se citan dos o más obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra:

Maravall, J. A. (1966a). *Antiguos y modernos: la idea de progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.

Maravall, J. A. (1966b). *De la Ilustración al Romanticismo: el pensamiento político de Cadalso*. París: Centre de Recherches de L'Institut d'Etudes Hispaniques.

En caso de que se cite una obra reeditada y se considere relevante la fecha de la primera edición, esta se indicará entre corchetes:

Maravall, J. A. (1981) [1963]. *Las comunidades de Castilla: una primera revolución moderna*. Madrid: Alianza Editorial.

A continuación adjuntamos ejemplos para las tipologías más usadas de documentos:

Monografías

— *Un autor*

Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.

— *Dos o más autores*

Anduiza Perea, E., Crespo, I. y Méndez Lago, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— *Libro en línea*

Sanmartín Cuevas, X. (2014). *Nuevas tecnologías, traen nuevas tendencias: viaje TIC con 80 entrevistas exclusivas*. Disponible en: <http://catalogo.ulima.edu.pe/uhtbin/cgiirsi.exe/6Yw1INoKGt/x/153460026/9>.

Capítulos de monografías

Zea, L. (2007). América Latina: largo viaje hacia sí misma. En D. Pantoja (comp.). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades* (pp. 125-138). México: UDUAL.

Artículos de revistas científicas

Miguel, E., Shanker, S. y Ernest, S. (2004). Economic shocks and civil conflict: an instrumental variables approach. *Journal of Political Economy*, 112 (4), 725-753.

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78828864004>.

— *Revistas electrónicas con DOI*

Díaz-Noci, J. (2010). Medios de comunicación en internet: algunas tendencias. *El Profesional de la Información*, 19 (6), 561-567. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2010.nov.01>.

Congresos

— *Actas*

Cairo, H. y Finkel, L. (coord.). (2013). *Actas del XI Congreso Español de Sociología: crisis y cambio. Propuestas desde la Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.

— *Ponencias publicadas en actas*

Codina Bonilla, L. (2000). Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales. En *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación (Bilbao, 19-21 de*

octubre de 2000): *la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información* (pp. 135-144). Bilbao: Universidad del País Vasco.

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

Durán Heras, M. A. (2014). *Mujeres y hombres ante la situación de dependencia*. Comunicación presentada en el seminario *Políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19_21mayo.pdf.

Tesis

— *Publicadas*

Llamas Cascón, A. (1991). *Los valores jurídicos como ordenamiento material* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/15829>.

— *Inéditas*

De las Heras, B. (2011). *Imagen de la mujer en el Fondo Fotográfico de las Guerra Civil Española de la Biblioteca Nacional de España. Madrid, 1936-1939* [tesis doctoral inédita]. Universidad Carlos III de Madrid.

DOIS

En el caso de que los trabajos en formato electrónico contengan DOI (*digital object identifier*), será obligado recogerlo en la referencia bibliográfica. Se hará del siguiente modo:

Murray, S. (2006). Private Polls and Presidential Policymaking. Reagan as a Facilitator of Change. *Public Opinion Quarterly*, 70 (4), 477-498. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfl022>.

Proceso de publicación

Historia y Política acusará recibo de todos los originales a su recepción en la plataforma RECYT e informará de la conclusión del proceso de evaluación.

El Consejo de Redacción decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble ciego. Entre los artículos evaluados positivamente, el consejo decidirá la publicación de aquellos mejor puntuados. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios en la versión original indicados por las evaluaciones. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser solicitados para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 48 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, solo la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Recensiones de libros

Historia y Política no acepta reseñas no solicitadas ni el envío de libros para su recensión. Todas las recensiones son encargadas a especialistas por el Consejo de Redacción.

Derechos de autor

Los autores conservarán sus derechos de autor y garantizarán a la revista el derecho de primera publicación de su obra, el cual estará simultáneamente sujeto a la Licencia de

reconocimiento de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional que permite a terceros compartir la obra siempre que se indique su autor y su primera publicación esta revista.

Plagio y fraude científico

La publicación de un trabajo que atente contra los derechos de propiedad intelectual será responsabilidad de los autores, que serán los que asuman los conflictos que pudieran tener lugar por razones de derechos de autor. Los conflictos más importantes pueden darse por la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por **plagio**:

- a. Presentar el trabajo ajeno como propio.
- b. Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- c. No emplear las comillas u otro formato distintivo en una cita literal.
- d. Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- e. El parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El parafraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de **fraude científico** son las siguientes:

- a. Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- b. Publicación duplicada.
- c. Conflictos de autoría.

ANUNCIOS

INVESTIGACIONES de HISTORIA ECONÓMICA

VOLUMEN 16 • NÚMERO 2 • Junio 2020

Economic History Research

artículos

JAVIER ENCABO GONZÁLEZ

La depreciación argentina durante la Gran Depresión.
¿Por qué falló la teoría?

ÁNGEL CALVO

La reconversión en la industria de equipos de
telecomunicación entre finales de la década de 1980 e inicios
del siglo XXI. El caso de Alcatel-SESA

ROSA ROS MASSANA

Rotación e irregularidad del trabajo en un distrito industrial
exportador. La industria corchotaponera (1891-1910)

JORDI MALUQUER DE MOTES

Movimiento natural y saldos migratorios de la población
de España (1880-2018)

ROCÍO SÁNCHEZ-LISSEN AND MARÍA TERESA SANZ-DÍAZ

The journal *Moneda y Crédito* as a vehicle spreading the
social market economy in Spain (1943-1966)

reseñas

a e h e

UCM

Departamento de Historia del Pensamiento
y de los Movimientos Sociales y Políticos

CEPC | CENTRO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS
Y CONSTITUCIONALES



Departamento de Historia Social
y del Pensamiento Político

