

ESTRATEGIAS SOCIALES  
DE INNOVACIÓN POLÍTICA.  
EL CASO DE LA INSUMISIÓN\*

Víctor Sampedro Blanco

Los nuevos movimientos sociales desarrollan una acción política no convencional [1] que cuestiona el control de la agenda. Dicho control se alcanza por la inadvertencia (Lukes, 1974), la inacción o el veto (Bachrach y Baratz, 1962) de los gobernantes ante las demandas que abanderan los activistas. Aplicando teorías neo-institucionalistas, analizó el movimiento antimilitarista español [2] para detallar las estrategias de otros movimientos sociales. Estas consisten en abrir, recondu-

...  
211

\* Este capítulo actualiza y reformula otros trabajos previos (Sampedro, 1997 y 2000b). Agradezco la generosidad con la que José López Rey y Rafael Ajangiz han aportado datos de gran valía.

[1] La acción política no convencional se identifica con la «protesta política» que abarca desde las manifestaciones callejeras a la violencia anti-sistema, con un amplio elenco de actividades (véase Koopmans, 1995, apéndice A). Los movimientos sociales también despliegan actividades políticas convencionales (p.e. la iniciativa o el cabildeo legislativo). De forma semejante, los partidos y las instituciones a veces promueven acciones no convencionales (p.e. manifestaciones).

[2] Por movimiento antimilitarista me refiero al movimiento de objeción de conciencia, cuyas primeras movilizaciones tuvieron lugar en la década de los 70 y que a mediados de los años 80 se transformó en el movimiento de insumisión, rechazando cualquier prestación obligatoria, militar o civil. Entonces, la demanda de una ley de objeción de conciencia, promulgada en 1984, se cambió por la «abolición» de la leva forzosa, entendida como institución «militarizadora» de la población (véanse las Actas del II Congreso Estatal del MOC, 1-4 de mayo, 1986, Madrid).

cir y bloquear las agendas gubernamentales elaboradas de espaldas a la opinión pública. Finalmente, sostendré que el éxito de los movimientos sociales depende, sobre todo, de su capacidad para aprovechar o agravar los costes de un control impopular de la agenda política.

#### INNOVAR LA ESFERA POLÍTICA. CUESTIONAR EL CONTROL LA AGENDA

En este epígrafe esbozo un modelo de análisis de la efectividad política de los movimientos sociales, cifrada en el cuestionamiento del control de las agendas. La esfera política está formada por las instituciones cuyas agendas recogen y gestionan las necesidades o demandas ciudadanas (Hilgartner y Bosk, 1988). Los nuevos movimientos sociales protagonizan un «nuevo paradigma» que cuestiona la definición institucional de cuáles son los problemas a resolver y las políticas públicas a adoptar (Offe, 1985). De hecho, la teoría de la construcción de estas agendas (*agenda-building*) integra las dos principales líneas de estudio de los movimientos sociales: la culturalista y la movilización de recursos [3].

Algunos autores (Touraine, 1981; Offe 1985; Melucci 1989 y 1996) han analizado los movimientos sociales, sobre todo, como actores culturales que expresan identidades e ideologías alternativas. Los activistas «cuestionarían los códigos» (Melucci, 1996) del debate social dominante, intentando influir en la opinión pública, (Garnson y Modigliani, 1998; Garnson, 1992) y alterar consensos atrayendo seguidores (Snow *et al.*, 1986; Snow y Bendford, 1988). Sin embargo, los politólogos tienden a estudiar los movimientos sociales como «empresarios políticos» que movilizan sus recursos para exigir demandas concretas de forma estratégica (Jenkins, 1973; Jenkins y Perrow, 1977). Así, deben considerar las condiciones externas de su éxito. Una estructura de oportunidad política [EOP] favorable se compone de alineamientos estables, canales de acceso, aliados y cierto conflicto en las instituciones (Tarrow 1988 y 1994).

Ambas perspectivas han sido tachadas de reduccionistas (Klandermans, 1991, 5-6) porque suelen forzar la dicotomía entre objetivos culturales y políticos. Se ha avanzado en la integración de las

[3] Véase la comparación y progresiva integración de ambas perspectivas en Della Porta y Diani (1998) o Ibarra y Tejerina (1998).

dos escuelas [4], reconociendo que el discurso de los activistas puede explicar los ciclos de protesta (Snow and Bendford, 1992) y que su retórica permite abrir la EOP (Tarrow, 1994). Curiosamente, esta perspectiva integradora siempre caracterizó los estudios de la agenda política.

Cobb y Elder (1971; Elder y Cobb 1984) señalaron hace varias décadas los tres procesos que permiten introducir nuevas demandas en las agendas. Primero se deben desvincular los problemas —p. e. el efecto invernalero— de procesos inevitables —como el desarrollo— o entidades no humanas —como «la naturaleza» (Stone, 1989, 299)—. De este modo se justifica la exigencia de la intervención institucional. Es lo que en movimientos sociales se conoce como enmarcamiento (*framing process*; Snow y Bendford, 1992). Después se deben proponer soluciones factibles y, por último, designar los portavoces-agentes políticos que las desarrollen. Estos dos últimos procesos dependen, en gran medida, de los nichos de oportunidad de la agenda (Kingdon, 1984); es decir, de la EOP.

En resumen, la literatura de la agenda política y de los movimientos sociales se solapan con distintas jergas académicas. Ambas coinciden en señalar que los marcos discursivos, la selección de las soluciones y de los agentes deben converger para que la esfera política se renueve. En las agendas políticas y mediáticas los tres procesos no forman una cadena secuencial y determinista. Interactúan con resultados contingentes [5], según los recursos y las estrategias de cada grupo (Sampetro, 1997 y 2000b).

Pero, sobre todo, nos importa subrayar que, cuestionando las agendas oficiales, los movimientos sociales promueven medidas políticas concretas e inmediatas —perspectiva de la EOP. Sin embargo lo hacen como parte de un proyecto de cambio sociocultural amplio y a largo plazo— perspectiva culturalista. Esta duplicidad es el rasgo diferencial de los movimientos sociales frente a otros actores políticos más o menos convencionales. Al demandar políticas específicas dentro de un proyecto de transformación social más amplio cuestionan los controles oficiales de la agenda. De este modo, convierten la agenda gubernamental en «la arena en la que se debate por definir lo político [...]» íntegramente, lo que concierne a la polis» (Melucci, 1996, 221). Al con-

[4] Véase Diani (1996, 1054-1058) para un excelente resumen y contribución.

[5] Véase, por ejemplo, el «garbage can model» propuesto por Cohen, March y Olsen (1972).

vocar a los ciudadanos a participar ensanchan la esfera política y la esfera pública.

Los movimientos, por tanto, se enfrentan a mecanismos de cierre o control de las agendas, analizables desde una perspectiva neo-institucionalista. Toda institución privilegia determinados intereses que ya están asentados. Pero, al mismo tiempo, permite expresar nuevas demandas. En otras palabras, las instituciones brindan cierta capacidad de acción a los movimientos, pero priman a quienes disponen de más recursos. Las instituciones se han originado en luchas de poder previas que, una vez institucionalizadas, restringen los posibles ganadores de futuros conflictos (Mann, 1993). Si analizamos cómo evolucionan las agendas contemplamos fases elitistas que manifiestan asimetrías de poder e inercias heredadas. Pero también encontramos momentos pluralistas, con posibilidades de innovación y consecuencias institucionales no deseadas.

Así, las agendas se caracterizan por extensos periodos de estabilidad, basados en el control ejercido por las redes de actores que las monopolizan. Les siguen breves fases pluralistas con cambios promovidos por nuevos actores. Y, de este modo, se suceden «sistemas de participación limitada en constante reformulación» (Baumgartner y Jones, 1992), a medida que los actores dominantes establecen nuevas formas de hacer política o alteran las previas para salvaguardar sus intereses.

Desde esta óptica, los movimientos sociales plantean demandas (auto)excluidas de las instituciones y cuestionan los sesgos que delata toda institución en los intereses que moviliza (Schattschneider, 1960). El principal objetivo político de los activistas reside, entonces, en romper los monopolios de las agendas y acelerar su recambio.

Como señala Meyer (1991), todos los movimientos sociales son organizaciones transitorias, cuyo final es siempre una doble institucionalización: la co-optación y la marginación. Pueden ocurrirle a un movimiento social en bloque o a distintos sectores del mismo. Los activistas *co-optados* satisfacen bastantes demandas inmediatas trabajando dentro de las instituciones. Cifran el éxito político en las reformas incrementales conseguidas, lógicamente, renunciando a cambios estructurales, moderando la acción colectiva no convencional (Koopmans, 1995). Por el contrario, la marginación supone el fin de la interacción con las instituciones que, simplemente, ignoran o reprimen a los activistas.

Añadiendo el neo-institucionalismo al argumento de Meyer, los estudios sobre el antimilitarismo (Sampedro, 1997; Sampedro, 2000b) o el movimiento de solidaridad internacional (Jerez y

Sampedro, inédito) han probado que con frecuencia se produce una *marginación institucional* doble, que tiene lugar en las agendas políticas y mediáticas. El conflicto con los activistas que no han sido co-optados tiende a desplazarse a comisiones o burocracias, que, a su vez, les impiden acceder a los círculos decisorios o gestores. Por ejemplo, la controversia política sobre la insumisión se remitió durante años a comisiones de expertos o altos tribunales para dilucidar su adecuación legal. Después, las autoridades recurrieron a los tribunales penales, definiendo como delitos, por ejemplo, la desobediencia civil insumisa o el referéndum por la Abolición de la Deuda Externa del 2000.

De este modo, los conflictos sobre los límites de la esfera política se «encapsulan» en ámbitos jurídicos, que tienen procedimientos y ritmos propios, en gran parte ajenos a la movilización de los activistas y a la opinión pública. Los gobernantes pueden obviar sus responsabilidades porque la coerción (amenaza de castigo) o la represión (castigo efectivo) se ejercen con leyes penales, heredadas de gobiernos anteriores. Y, sobre todo, porque se genera una saturación de información sobre juicios. Dicha saturación produce la posterior indiferencia de los medios hacia procesos legales que no presentan un vencedor ni un ganador claro. Es decir, la estructura de oportunidad política y «la estructura de oportunidad mediática» se cierran al mismo tiempo (Sampedro, 2000b).

En suma, construir nuevas agendas políticas, cuestionando las existentes, constituye el objetivo político por antonomasia de los movimientos sociales. Se trata de un proceso de institucionalización con predominio de controles elitistas sobre las fases pluralistas en las que pueden introducirse nuevas demandas, soluciones y gestores. Las posibilidades de éxito o la misma existencia de los movimientos continúan mientras se sitúan en un terreno «de nadie» (de ninguna institución), pero que les es propio. Para no perder la identidad de movimiento social no deben ser co-optados ni marginados por completo. De hecho, logran la máxima efectividad cuando una parte del movimiento o ciertas organizaciones afines actúan dentro de las instituciones, mientras se mantiene la presión desde fuera. Así logran ser escuchados e interaccionar con los responsables políticos sin perder capacidad para criticar y regenerar las agendas oficiales. Detallaremos las estrategias con las que logran estos objetivos, basándonos en los estudios ya reseñados sobre el Movimiento de Objeción de Conciencia [MOC].

ESTRATEGIAS DE ACCION POLITICA  
DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

El movimiento antimilitarista, objetor e «insumiso» desde su nacimiento en 1970 y en campaña de desobediencia civil desde finales de los años 80, expone con rotundidad las posibles actividades políticas de los movimientos sociales. Tres estrategias básicas resumen infinidad de actividades desplegadas durante otras tantas décadas: *abrir*, *reconducir* y *bloquear la agenda oficial*. Tal como están enunciadas, se gradúan de menor a mayor enfrentamiento con las instituciones. Forman un *continuum* de progresiva radicalización al hilo del logro de determinados objetivos políticos y podría servir para analizar otros movimientos a lo largo del tiempo.

La primera estrategia, *abrir la agenda*, consiste en ampliar los temas que son objeto de políticas públicas; elevando demandas y proponiendo alternativas a las iniciativas institucionales. Concretada una nueva política oficial, podrían señalarse sus limitaciones para mantener un perfil reivindicativo. Abrir la agenda requiere dos tareas: ofrecer votos a los políticos en elecciones y proponer soluciones atractivas a los gestores de las agendas. Para implicar a la clase política el movimiento precisa un marco discursivo con beneficios tangibles, que en democracia son los votos de los sectores afectados o sensibilizados. A ellos se dirigen los candidatos cuando actúan como portavoces de los activistas. La segunda tarea reside en proponer soluciones que entren en el debate institucional, a sabiendas de que no lograrán una completa aceptación. Las reivindicaciones inmediatas debieran rebasar las reformas incrementales y de corto alcance que las autoridades están dispuestas a asumir.

El movimiento de objeción, primero, y el de insumisión, después, han demostrado una enorme efectividad en abrir las agendas oficiales. La Tabla I recoge los cambios promovidos en la dictadura, la transición—incluyendo los gobiernos de la UCD—, el período socialdemócrata y el primer gobierno del PP.

Tabla I  
*Legislación, medidas políticas y demandas del movimiento de objetores*

AÑO	LEGISLACION y MEDIDAS DEL EJECUTIVO	CONTENIDO	DEMANDAS INMEDIATAS DEL MOVIMIENTO
1970	Primer proyecto de ley de objeción religiosa	Condenas de 6 años de prisión consecutivas hasta la edad de 38	Ley de objeción secular y servicios sociales civiles
1971	Segundo proyecto de ley gubernamental sobre objeción religiosa	Ídem	Ídem
1973	Reforma del Código Penal Militar	Penal Condena de prisión única de 3 a 8 años. Inhabilitación permanente para cargos públicos y derechos políticos	Ídem
1976	Decreto de objeción religiosa	Ídem	Ídem
1977	Incorporación aplazada a las obligaciones militares de cualquier objetor	Prórrogas castrenses discretionales. Prohibición de propaganda. Igual condena penal	Ídem
1978	Reconocimiento constitucional	Ídem	Ídem
1980	Frustrado proyecto de objeción secular de UCD	Ídem	Ídem
1984	Ley de objeción Secular y Código de Sanciones del Servicio civil	Ídem; posibilidad de propaganda. Reconocimiento oficial de objetores	Liberalización de la ley y comienzos de la campaña de desobediencia civil
1988	Decreto de la Prestación Social Suscritoria (PSS)	Desarrollo de la prestación social	Abolición del servicio militar
1991	Ley de reforma del Servicio Militar	Semi-profesionalización de las FAS	Ídem
1995	Código Penal y Reforma de las Leyes de objeción y PSS	Inhabilitaciones hasta 14 años y multas hasta 36 millones de pesetas	Ídem
1996	Pacto de Gobernabilidad UIU	PP-Compromiso de profesionalización total de las FAS	Abolición de las FAS
1998	Reforma de penas por insumisión y Nuevo Modelo de Profesionales	Supresión de cárcel y mantenimiento de inhabilitaciones	Ídem

En la década de los 70 el incipiente MOC promovió sin éxito cuatro iniciativas legales. Constituyen un caso único de leyes debatidas pero no aprobadas por las Cortes de la dictadura. Sin embargo, son prueba de la madurez política del grupo que realizaba los contactos políticos del MOC, constatable también en los siguientes años. En la transición se logró el primer decreto de objeción por motivos religiosos (1976), el aplazamiento de las obligaciones militares para los objetores (1977) y el proyecto de ley sobre objeción secular de la UCD (1980). Durante los gobiernos del PSOE, los activistas se apoyaron en la oposición parlamentaria para liberalizar las leyes de objeción promulgadas en 1984. Cinco años después, los primeros insumisos exigían la abolición del servicio militar. Antes del último cambio penal, en 1997 comenzó la campaña de deserción o insumisión de los activistas una vez reclutados en los cuarteles. De este modo, el MOC escogía las penas de cárcel por deserción, frente a los cuatro años de inhabilitación por declararse insumiso. Era también la forma de intentar reabrir el tema del modelo y necesidad de las FAS (Fuerzas Armadas Españolas), después de que el Gobierno del PP anunciase la profesionalización total de la milicia.

En todos estos momentos, las reivindicaciones inmediatas del MOC potenciaron el debate político, porque *siempre* rebasaron las medidas que los distintos gobiernos fueron incorporando a sus agendas. El objetivo último (la abolición de las FAS) no resultaron asumibles por ningún Ejecutivo. Pero esto no ha impedido que incluso las demandas más maximalistas se hubiesen visto acompañadas *siempre* de iniciativas de la oposición a favor de reformas legales y penitenciarias [6]. Los movimientos sociales con respaldo popular ofrecen excelentes argumentos a la oposición, mientras plantean serios problemas a los gobernantes, tal como ilustra el gráfico I. El MOC logró en todo momento recoger los apoyos de casi toda la oposición y de los partidos no estatales. De hecho, el *clivage* gobierno-oposición borra el ideológico de izquierda, centro y derecha.

[6] Coincidiendo con el último llamamiento de reclutas, todos los partidos de la oposición (incluidos los socios canarios del PP) elevaron propuestas de despenalización de la insumisión. *El País*, 30 de mayo del 2001, p.

Tabla 2

Número de iniciativas parlamentarias sobre objeción de conciencia, y partidos promotores en el Congreso de los Diputados (III, IV y V Legislatura)

PARTIDOS	III LEG. (1986-89)	IV LEG. (1989-93)	V LEG. (1993-96)
CIU	13	14	4
PNV	8	7	7
PP	7	28	25
IU	5	20	40
PSOE	2	10	7
CDS	3	9	-
EA	1	2	-
EE	2	2	-
Parlamento Catalán (*)	-	1	-
PAR	2	-	-
TOTAL (**)	43	90	83

(\*) Proposición de Ley presentada en el Congreso de los Diputados, a iniciativa de la mayoría absoluta del Parlamento de Cataluña.

(\*\*) Las sumas de los datos desagregados pueden no sumar los totales, por doble contabilidad de las peticiones de comparencia del Gobierno, por parte de varios grupos parlamentarios. Fuentes: *Diario de Sesiones y Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados (junio de 1986 - febrero de 1996).

Las tres últimas legislaturas socialistas (que debían desarrollar las leyes marco de la objeción) revelan que el movimiento logró abrir esa agenda: 213 iniciativas en total, presentadas por todo el abanico de la oposición. El 20 por 100 hacía referencia expresa a la insumisión y un 15 por 100 proponía liberalizar la ley de objeción de conciencia o la Prestación Social Sustitutiva [PSS]. El resto eran, en su mayoría, preguntas que urgían a los gobiernos a desarrollar una política acorde con el marco legal o a excarcelar a los insumisos.

La teoría señala que la «colaboración» entre activistas y políticos acostumbra a ser transitoria y que suele finalizar con la llegada de los últimos al gobierno. Así lo revela el giro del PSOE tras 1982 (véanse los cambios de propuestas legales sobre objeción en Sampedro 1997). A menudo la colaboración de los políticos se limita al mero respaldo declarativo, sin traducirse en actividad institucional alguna o coherente. Un claro ejemplo es la propuesta de reforma de las penas por insumisión realizada por el PP en las elecciones de 1991. De hecho, encubría la intención de cambiar la cár-

cel por las severas inhabilitaciones que se aplican en la actualidad (Sampedro 1997).

Las agendas en las que no se gestionan de forma directa las demandas del movimiento son las más abiertas o receptivas a sus demandas. Entre las analizadas (Sampedro, 1997, 173-233), se sitúan de mayor a menor receptividad la agenda de las juventudes de los partidos, la agenda electoral, la de las administraciones locales y autonómicas, la parlamentaria de la oposición y, finalmente, la del Gobierno, que en período electoral no duda también en realizar promesas de reforma. Quizás este listado resulte válido, con las modificaciones pertinentes, para otros casos de estudio.

En suma, abriendo las agendas de las instituciones los activistas encuentran en la clase política portavoces y, con mayor dificultad, gestores de sus propuestas. Con todo, introducen nuevas demandas, provocan giros programáticos o amplían los argumentos de la controversia institucional. En caso de que el Ejecutivo fije una política contraria o insuficiente, el movimiento podría desplegar otras dos estrategias: reconducir y bloquear su agenda.

Una segunda línea de acción consiste en *reconducir la agenda*. Supone reabrir el debate sobre las medidas y el estilo político con que el Gobierno integró o excluyó las reivindicaciones. Otras agendas, entre las que destacan la judicial [7] y la parlamentaria, pueden facilitar ese proceso. En el caso que nos ocupa entre la III y la IV Legislatura la oposición parlamentaria incrementó sus apoyos: de 13 a 16 iniciativas a favor de la reforma de las leyes de objeción y de la PSS, y de 4 a 23 apoyando a la insumisión. En la VI Legislatura (1996-2000), la supresión de la cárcel para los insumisos se acordó con la convergencia de cuatro propuestas [8], lo que da prueba del consenso que de nuevo despertaba en MOC entre la oposición.

Ya que los gobiernos suelen recoger los objetivos del movimiento social tras eliminar sus notas más radicales, los activistas abren la agenda con demandas factibles que, una vez alcanzadas, se reconducen hacia demandas maximalistas. Así se intenta orientar hacia las causas estructurales del conflicto. Reconducir la agenda oficial requiere una constante redefinición de objetivos a corto y a largo plazo. En todo caso,

[7] Véanse las sentencias contrarias a la política de objeción, en Sampedro, 1997.

[8] La primera iniciativa era del PSOE; otra del PP-CIU y CC; la tercera de Nueva Izquierda e Iniciativa per Catalunya; y la última del Bloque Nacionalista Galego. *El País*, 18 de febrero de 1998, p.20.

debieran parecer viables a la opinión pública y a los sectores político-sociales implicados.

Sirva como ilustración el MOC, que planteó sus demandas al hilo de las oportunidades políticas y la receptividad social que pudieran despertar. Durante el franquismo postuló la objeción como un derecho de conciencia garantizado por la Ley de Libertad Religiosa. El marco discursivo se secularizó en la transición reivindicándola como derecho humano básico. Finalmente, ante las leyes que regulaban la objeción secular y el servicio civil, se pidió el fin de la mili. Los insumisos actuaron como movimiento de consenso porque, a pesar de su radicalismo, expresaban una demanda casi unánime de la opinión pública.

Al tiempo que se reconduce la agenda, se altera la jerarquía de intereses y de instituciones que fundamentan las políticas oficiales. Por ejemplo, el MOC cuestionó el control corporativo castrense durante el franquismo, el veto militar durante la transición y, finalmente, deslegitimó la ya minada institución del Ejército de leva. Esta presión prolongada provocó giros significativos en la definición del asunto social que se debatía (el fin de la mili), las soluciones (el ejército profesional) o los actores encargados de desarrollarlas (de los mandos castrenses, a los ministros civiles de Defensa, a los ministros de Justicia).

Las agendas se reconducen, sobre todo, cuando el movimiento social genera o acentúa la falta de consenso entre la clase política. Esta es la variable más importante de la estructura de oportunidad política, y el conflicto puede manifestarse en el seno del Gobierno, entre éste y la oposición, y entre diferentes niveles de la Administración. Sirvan como ejemplos las desavenencias entre las elites aperturistas e inmovilistas del franquismo, entre los Ministerios socialistas de Defensa y Justicia, o las numerosas iniciativas de la oposición, los Parlamentos autonómicos y los municipios. Todo ello manifestó las carencias de la política gubernamental y generó cambios de calado. De hecho, reconducir la agenda equivale a reabrir un debate cerrado de forma artificial, deficiente e impositiva.

Por último, si la agenda política se cierra en bloque a las demandas del movimiento, sólo cabe intentar el *bloqueo de la agenda gubernamental*. Se trata de impedir o dificultar la implementación de las medidas del Ejecutivo. Para ello han de avanzarse políticas alternativas que rompan consensos previos. Los activistas también pueden impugnar ante los tribunales la legalidad de la política oficial o recurrir a las organizaciones necesarias para desarrollarla. El fin reside en boicotear o paralizar la agenda del Gobierno. Contextualicemos estas tres iniciativas en nuestro caso de estudio.

La política de objeción de las legislaturas socialistas tenía como función básica preservar el Ejército de leva y, sin embargo, será pronto rebasada por la alternativa de unas FAS profesionales. Las encuestas señalaban la popularidad de esta última medida, en especial tras el climax de protagonismo público que alcanzaron los insumisos durante la Guerra del Golfo. La controversia política desatada [véase de nuevo la Tabla 2] intentó zanjarse con la ley servicio militar de 1991 y el Código Penal de 1995. Se estableció entonces una semi-profesionalización de las FAS y el endurecimiento del castigo a los insumisos con el consenso «férreo» del PSOE, CiU y PP.

Pero cuando estos partidos concurren a las elecciones o necesitan legitimarse como gobernantes ante la opinión pública (caso del PP), el consenso saltó por los aires. El PSOE acudió a las elecciones de 1996 con la promesa de equiparar los tiempos de la PSS y la mili, mientras sopesaba la profesionalización total [9]. El PP prometía reducir el tiempo del servicio militar y aumentar la remuneración a los reclutas [10]. Sin embargo, tras ganar las elecciones, el Pacto de Gobernabilidad, firmado entre PP y CiU, contemplaba la completa profesionalización de las FAS para el cambio de siglo [11]. Se trataba de la única medida del Pacto de alcance estatal, ya que el resto eran concesiones a los nacionalistas.

Es decir, en la primera agenda del gobierno popular, la semi-profesionalización de las FAS había sido reconducida a la profesionalización total. Los consensos parlamentarios y las promesas electorales negaban esta posibilidad. Considerando la firme retórica y los sólidos consensos con que se presentó la agenda oficial (Aguilar y Bardají, 1992), su bloqueo resulta difícil de explicar sin la presión de un movimiento que obligó a revisar constantemente los diques penales que se le imponían. A los dos años de su llegada al gobierno, el PP anunciaba su intención de excarcelar a los insumisos acumulados hasta entonces [12].

Otra vía de bloqueo consiste en recurrir la política oficial ante los tribunales que por su rango pueden paralizarla, poniendo «en tela de juicio» sus fundamentos legales. Éste fue el caso de los recursos presentados por el MOC ante el Tribunal Constitucional, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. Sus efectos fueron considerables. Los

[9] *El País*, 20 de enero de 1996, p. 21.

[10] *El País*, 7 de enero de 1996, pp. 1, 14 y 17.

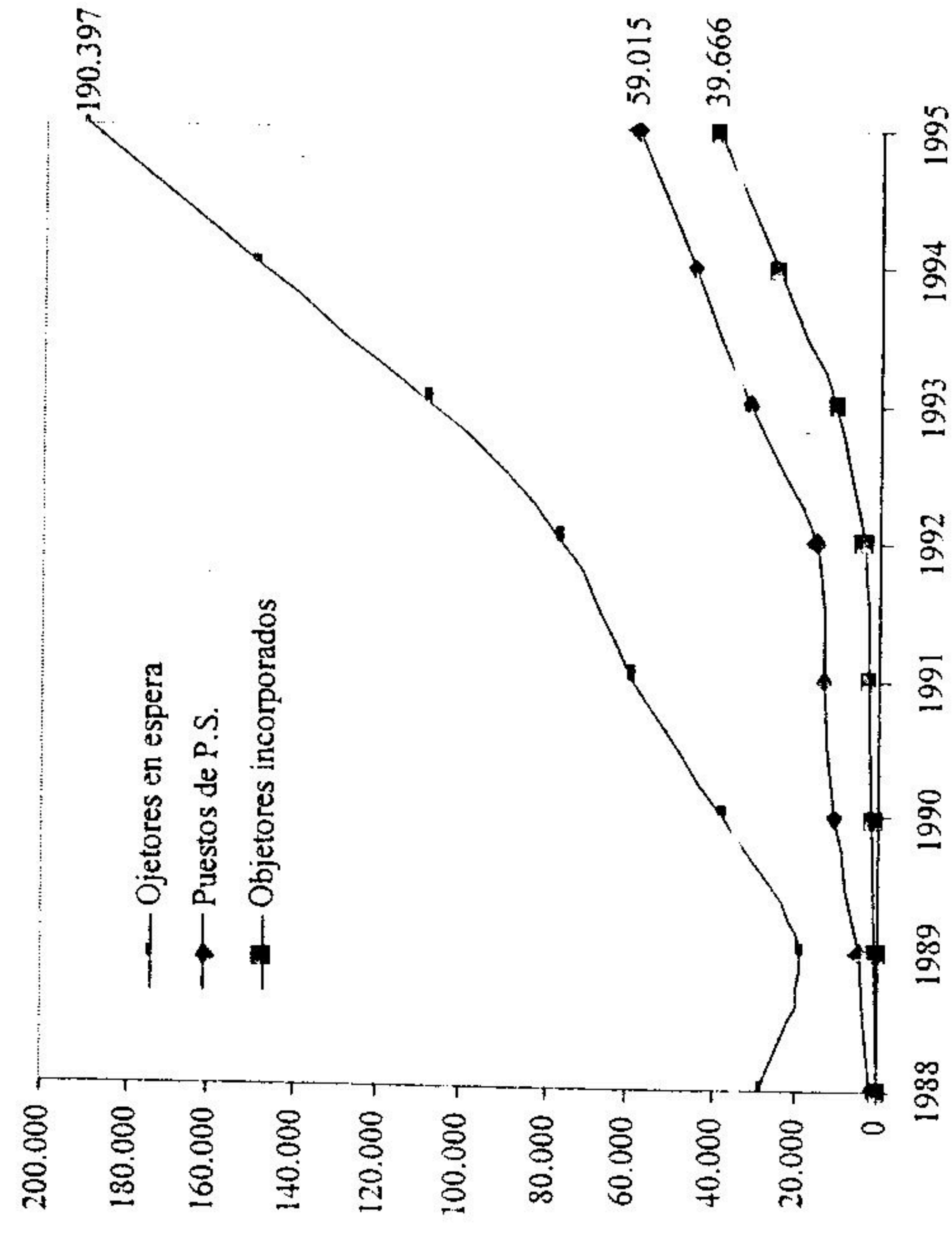
[11] *El País*, 29 de abril de 1996, p.19. Punto número 11.9. del Pacto de Gobernabilidad.

[12] *El País*, 7 de marzo de 1998, p. 16.

dos primeros tribunales detuvieron el desarrollo de las leyes de 1984 durante tres años. La anulación del Tribunal Supremo del decreto de la PSS, por falta de consulta con las organizaciones de objetores, paralizó el servicio civil en su segundo año de desarrollo. Y varias sentencias eximieron de la PSS a los objetores pendientes de ser incorporados [13]. Constituyen ejemplos de consecuencias institucionales no deseadas por los gobiernos que judicializaron las demandas del movimiento.

Por último, los movimientos sociales pueden colaborar con las instituciones necesarias para implementar la agenda del Gobierno con el fin de bloquearla. Los municipios y las Comunidades Autónomas donde los antimilitaristas estaban más implantados se negaron a desarrollar la política estatal —caso del País Vasco y Navarra—, o la gestionaron de forma propia —caso de Cataluña—. Allí donde las administraciones se negaron a colaborar en la recluta militar y a ofertar puestos para la PSS se alcanzaron las más altas cotas de insumisión. En las Comunidades con una política de expansión de la PSS, la objeción legal aumentó (Sampedro, 1997). Tal como indica el Gráfico I, partir de 1989 el proceso de asignación a puestos de la PSS se vio totalmente sobrepasado por el número de objetores y la falta de cooperación de las organizaciones sociales que debieran emplearlos.

Gráfico I  
El colapso de la Prestación Social Sustitutiva



Fuente: AJANGIZ, 2001.

[13] *El País*, 28 de febrero de 1998, p. 18.

Las elevadas cifras de objeción e insumisión son las verdaderas responsables del bloqueo de la agenda oficial. El objetivo de los gobernantes —controlar el número de objetores para disponer de suficientes reclutas forzosa— fue rebasado en un tiempo record. Además de las administraciones locales y regionales, que no colaboraron con los gobiernos, también ayudaron a bloquear la agenda las asociaciones profesionales de la judicatura y la magistratura o de derechos humanos, españoles e internacionales, que denunciaron de forma continuada el castigo de la resistencia al servicio militar. La competencia electoral entre los partidos y la necesidad de legitimarse en el gobierno con minoría insuficiente traerían, en este contexto, la promesa obligada de profesionalizar las FAS.

Los antimilitaristas españoles han sido el primer movimiento pacifista que en tiempos de paz ha forzado la desaparición del servicio militar. España arroja las mayores tasas de objeción, la más alta proporción de objetores sobre reclutas desde mediados de los noventa (Ajangiz, 2000) y de desobedientes civiles (20.000 insumisos procesados hasta el momento) [14]. De ello son responsables tanto el movimiento como las organizaciones que colaboraron para bloquear la agenda oficial. Así lo reconocían importantes sectores de los Ejecutivos del PSOE y el PP [15]. Según fuentes oficiales, la objeción y la insumisión han invalidado el servicio militar como «factor de integración del ciudadano en la defensa de España» [16]. Y éstos mismos números, en palabras del primer Ministro de Defensa del PP, forzaron el ritmo de profesionalización de las FAS [17]. La insumisión (iniciada en 1989) provocó un aumento exponencial de objetores legales, que a la altura de 1996 hacían inviable la semi-profesionalización consensuada por el PP, PSOE y CiU en 1991.

[14] A estos datos habría que añadir cerca de 60.000 autoinculpaciones y un número total de objetores cercano al millón. *El País*, 20 de abril de 2001, p. 87.

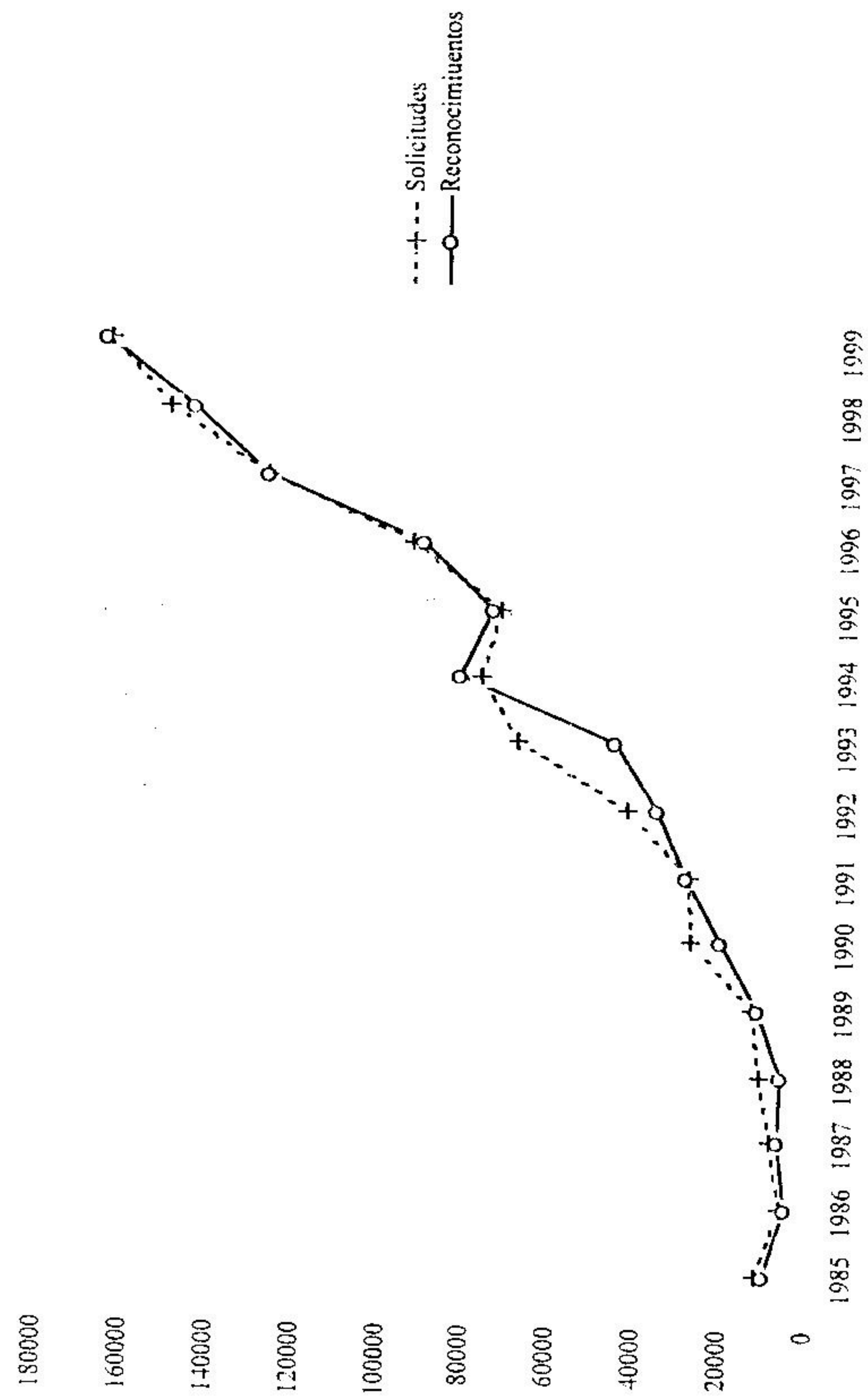
[15] Véase, por ejemplo, el «Informe sobre la Objeción de Conciencia. Actividades del MOC». 1991. Informe secreto del Ministerio de Defensa, proporcionado al autor por un suboficial del Ejército de Tierra; y la noticia de *El País*, sobre un informe interno del PP, 3 de mayo de 1996, p. 22.

[16] *El País*, 29 de mayo de 1994, p. 18.

[17] *ABC*, 9 de diciembre de 1996, pp. 22 y 23; *El País*, 19 de diciembre de 1996, p. 19.

Gráfico 2

Evolución de solicitudes y reconocimientos de objetores



Para entender las elevadas cifras del Gráfico 2, quizás sea necesaria una breve aclaración, que además ejemplifica las nuevas formas de activismo que se dan en otros movimientos sociales. La objeción contemporánea tiene una naturaleza «contingente» (Levi y De Tray, 1993). No expresa un activismo fundamentalista, regido por principios absolutos de carácter ideológico, moral o religioso. El volumen de los objetores occidentales ha dependido en las últimas décadas de dos factores: los costes legales de negarse a la recluta forzosa y la pérdida de legitimidad del Ejército de leva.

Pues bien, el movimiento antimilitarista incidió en esos dos factores (Sampedro, 1997). Logró retrasar y bloquear las sucesivas agendas oficiales y con su desobediencia rebajaron los costes comparativos de declararse objetor. Con todo ello buscaba profundizar la impopularidad de la leva. No se pudieron aplicar y, menos aún, endurecer las condiciones de reconocimiento de los objetores o del cumplimiento; tal como ha ocurrido en todos los demás países ante subidas de la objeción muy inferiores a las experimentadas en España. En el Gráfico 2 puede constatar el espectacular crecimiento de solicitudes producido



a partir de 1989 con la insumisión. Después se abrieron importantes brechas en un proceso de reconocimiento sobrepasado por el número de solicitantes.

En 1994 el Ministerio de Justicia intentó desarrollar la PSS y reprimir la insumisión. Esto explica el único descenso de solicitudes que se observa en el Gráfico 2. Pero ambas medidas no pudieron desarrollarse satisfactoriamente. Un control estricto de la objeción y el servicio civil habría creado nuevos insumisos y brindado argumentos a la oposición que les apoyaba. Por otra parte, las vías de exención para las bolsas de objetores que esperaban realizar la PSS y para los insumisos encarcelados minaron aún más la legitimidad del servicio militar. Los cálculos favorables a la objeción, finalmente, se hicieron evidentes, cuando la «obligación» militar comenzó a proyectarse también como profesión. Véase en la Tabla 2 el incremento de objetores experimentado en 1996, cuando el PP anunció la profesionalización de la milicia.

La contingencia de los objetores, sin embargo, no se aplica a los insumisos que han asumido los mayores costes penales. Del año 1998 al 2000, a medida que avanzaban los planes de profesionalización militar, apenas ha variado el número de insumisos procesados (unos 5.000 anuales). Mucho más contingente resulta el número de reclutas: en el último llamamiento sólo se incorporaron 14.000 de los 90.000 sorteados [18], y se les hubo de ofrecer más de un millón de pesetas para que alargasen tres meses su mili. Por último, el final obligado del servicio militar afecta profundamente los planes de profesionalización de las FAS. En las convocatorias del 2000 para las plazas de la milicia profesional apenas se presentaron 0,6 candidatos por puesto ofertado, cuando la cifra óptima es de 4 aspirantes. Todos los requisitos físicos y psicológicos se han rebajado a los topes mínimos. A pesar de ello, se incumplen las previsiones de captación de plazas profesionales y se proyecta la inclusión de reclutas extranjeros.

El MOC ha atribuido la principal responsabilidad de la «debiacle de la mili y de su prestación sustitutoria» [19] a «la movilización social» que lideró. De hecho, el antimilitarismo mantuvo el ciclo de movilización pacifista casi desaparecido tras el referéndum de la OTAN. Fue casi el único movimiento social con fuerza e impacto político hasta la aparición de la Plataforma del 0,7 a mediados de los

[18] *El País*, 20 de mayo de 2001, p. 23.

[19] «Carta abierta del Movimiento de Objeción de Conciencia a la opinión pública frente al último sorteo de la mili», <http://www.nodo50.org/moc-carabanchel/finmili.htm>

noventa (Jerez y Sampedro, inédito). De hecho, la insumisión (junto con el ejemplo zapatista) inspiró la convocatoria del Referéndum para la Abolición de la Deuda Externa. Sus organizadores —entre ellos muchos objetores e insumisos descontentos con las ONGs oficiales— fueron detenidos por instalar sus urnas en la jornada electoral del 2000 [20].

Asimismo, la insumisión está presente en los movimientos sociales más relevantes de la España del siglo XXI. La ocupación de inmuebles urbanos para construir «centros sociales liberados» desafía las leyes de la propiedad urbana con la retórica de la desobediencia civil. Además recurre a las estrategias de las autoinculpaciones de personajes políticos y líderes sociales, que empleó la insumisión. El Movimiento de Resistencia Global reivindica la no cooperación, la acción directa noviolenta y la desobediencia civil [21]. Los grupos de apoyo a los inmigrantes, opuestos a la Ley de Extranjería, se han organizado en la Plataforma Desobedecer la Ley, ofreciendo apoyo, trabajo y servicios sociales a los inmigrantes ilegales [22]. Incluso, el movimiento de Gays y Lesbianas realiza la llamada de «la insumisión contra el sida» [23]. Se comprueba, por tanto, la tesis que esbozábamos al comienzo de este epígrafe. Las estrategias de los movimientos sociales para cambiar la agenda política conllevan un cambio socio-cultural, de evaluación más problemática pero con manifestaciones evidentes [24].

La apertura, la reconducción y, finalmente, el bloqueo de las agendas que realizaron los antimilitaristas parte de una paradoja. El MOC jamás formuló como objetivo propio potenciar la objeción legal, a la que se negaba la posibilidad de convertirse en la opción mayoritaria de los jóvenes españoles (Sáinz de Rozas, 1988; San Pedro, 1990). Esto

[20] <http://consultadeuda.org/rcade>

[21] <http://rosadefoc.org>

[22] <http://www.sindominio.net/encierro-madrid>

[23] <http://www.naciongay.com/editorial/reportajes/22601191059>

[24] Véase, como botón de ejemplo, la publicación de los Centros Sociales de Madrid, *Contrapoder. Publicación de debate para, por, desde la autonomía*, n.º 4/5, invierno 2001. En el editorial (p. 5) se afirma, en referencia al conflicto sobre la violencia en el País Vasco y como actitud política a mantener: «En CONTRAPODER no tenemos recetas mágicas, si bien creemos que de lo que se trata es, precisamente, de adoptar una postura insumisa a esta gramática de guerra» Una postura insumisa que no surge «del miedo a sufrir la represión» (...) como si alguien creyese que el movimiento de la insumisión —del cual nos reivindicamos— no proponía más que «un escaquearse de la mili». Decir algo así es no haber comprendido absolutamente nada.»

nos recuerda que los movimientos sociales no actúan de la forma racional y calculada que se les presupone a los actores políticos convencionales. Las tres estrategias señaladas no se realizan de forma totalmente planificada ni coherente. Para empezar, los movimientos sociales carecen de listas fijas de financiadores, afiliados o activistas. Pero no todo es puro azar.

Un cuestionamiento tan prolongado y efectivo de la esfera política oficial se debe a que el movimiento interactuó con las instituciones, huyendo tanto de la co-optación como de la marginación. El desarrollo progresivo de la desobediencia civil impidió cooptar a los miembros más activos. La marginación institucional se evitó con muchos discursivos que generaban apoyos y alineamientos favorables entre amplios sectores sociales y políticos (Sampedro, 1997). De este modo se pusieron en escena la protesta y el discurso, que son las herramientas básicas de los actores sociales con menos recursos. Su efectividad residió en simultanear el difícil binomio de la radicalización estratégica y las demandas inmediatas con fuerte arraigo popular, pero negadas por la clase política.

Sin embargo, la atención que hemos prestado al MOC no debiera sobredimensionar su papel. Los movimientos no actúan en un contexto vacío y los antimilitaristas profundizaron la variable de la EOP que la literatura de los movimientos sociales considera como la más relevante para su éxito. Nos referimos a la controversia de las élites (Klandermans, 1989). Como vimos antes, las desavenencias entre los políticos surgían a la hora de afrontar la impopularidad y los costes de las políticas oficiales de la objeción y, más aún, del servicio militar. Ambas políticas pretendían salvaguardar una leva que, además de impopular, era caracterizada según la Organización de Reclutas Europeos como «período de suspensión de los derechos civiles» [25].

En el siguiente epígrafe matizaremos este argumento. Las oportunidades de los movimientos nacen del error político de mantener durante demasiado tiempo, y en condiciones cada vez más adversas, un control impopular sobre la agenda. Si ese control gravita sobre políticas que implican de forma personal a los ciudadanos, los costes o las consecuencias negativas del control, acaban por transformarse en ocasiones para el movimiento.

[25] «Informe de la ODS», Oficina de Defensor del Soldado, Madrid, julio de 1992.

Excluir de la agenda ciertas demandas resulta, a veces, un requisito imprescindible para preservar el normal desarrollo de las instituciones. Stephen Holmes (1988) denomina «reglas mordaza» (*gag rules*) a los controles de la agenda sin intenciones «conspirativas». Ayudarían a evitar la parálisis gubernamental, ahorrarian esfuerzos y antagonismos irreconciliables. La esfera política se descartaría, así, de problemas insolubles y aumentaría su eficacia. Resulta obvio que las demandas antimilitaristas y sus argumentos de fondo implicarían la transformación radical o la desaparición de las bastantes instituciones, empezando por las FAS. Resulta, por tanto, inasumible; como quizás lo fuesen también una ley de objeción en la transición o la desaparición inmediata del servicio militar en los años noventa. Desde este pragmatismo, cabe preguntarse, ¿por qué funcionaron tan mal las mordazas y cómo se pudieron convertir en oportunidades para el movimiento? Analizamos así la estructura de oportunidad de política, desde una óptica nueva.

Holmes (1988) señala que los controles de la esfera política deben satisfacer cuatro requisitos. Al tiempo que los enunciarnos, señalamos su incumplimiento en el caso que nos ocupa. En primer lugar, una regla mordaza debe plasmar la *auto-limitación racional* de los gestores de la agenda y no la imposición del actor más poderoso. Pero fueron las jerarquías castrenses quienes vetaron durante muchos años la posibilidad de establecer una exención legal del servicio militar mediante la objeción. Los argumentos de los políticos, para negarse a las demandas del MOC, resultaban entonces más una autoracionalización a posteriori de los vetos e imposiciones castrenses. Cuando éstas desaparecieron, las mordazas saltaron por los aires [26].

En segundo lugar, el control de la agenda debe establecerse con el *consenso sobre las condiciones y formas de poder incorporar esos temas a la política*. Sin embargo, hemos visto con qué facilidad los propios políticos y gobernantes rompieron esos consensos por la búsqueda de votos y de apoyos de la opinión pública.

En tercer lugar, la regla mordaza debe tener una *vigencia limitada* y ser sustituida por un debate abierto. En cambio, las penas de cárcel para los objetores, contempladas en el Código Militar franquista se

[26] Curiosamente, la primera propuesta de reducción del servicio militar la realiza el CDS en 1986, el año de la última intentona golpista conocida.

mantuvieron desde 1973 hasta 1985. Mientras, a los más recalitrantes se les ofreció una exención irregular y alegal entre 1977 y 1988.

Finalmente, añade Holmes, el control de la agenda debe respetar los *intereses de los sectores enfrentados*. Con la información ya presentada, debiera quedar claro que ni militares ni antimilitaristas podían tener semejante percepción de salvaguarda de sus intereses.

En resumen, las mordazas se impusieron durante demasiado tiempo, con elites enfrentadas y con términos imprecisos e insatisfactorios para los sectores afectados. Las disfunciones resultaron notorias y se transformaron en oportunidades para el movimiento. Porque aún resultando eficaz, el control de la agenda siempre reporta ciertos costes. Holmes (1988) señala tres, que también aplicamos a nuestro caso de estudio:

(1) Se ofrece la oportunidad de generar *falsas interpretaciones* que sacan ventaja del conflicto suprimido. Dejando a un lado la cuestión la legitimidad de las demandas antimilitaristas, resulta paradójico que las únicas leyes de objeción sancionadas por una mayoría democrática —las leyes de 1984— hayan sufrido más críticas que las medidas anteriores, de exclusivo carácter autoritario. De hecho, el movimiento argumentó la falsa equiparación entre la normativa franquista y la socialista para justificar la insumisión.

(2) La falta de intervención de los poderes públicos *perpetúa* las posiciones de *perdedores y vencedores*. Así, la historia del movimiento podría ser calificada como un largo recorrido por la amenaza y la represión institucional, que dificultaron la integración de los activistas.

Y (3), ligado a lo anterior, lejos de rebajar el conflicto, el control de la agenda puede *exacerbar el antagonismo*; sobre todo, cuando se integra en la lucha partidista. Pocos ejemplos tan claros como la controversia parlamentaria, la carrera electoral y los aliados sociales e institucionales que generó la insumisión.

Detallando la historia del antimilitarismo, podemos los costes, y considerar como otros otros movimientos sociales pueden haberlos explotado.

(4) El aplazamiento de las decisiones permite a los *sectores disidentes radicalizar las estrategias*. Esto dificulta su co-opcación o integración institucional; que, antes o después, resulta necesaria. Por ejemplo, todas las organizaciones de objetores, incluso las más moderadas, desarrollaron, en distinguidos grados la desobediencia a las medidas oficiales.

(5) El cuestionamiento prolongado del control de la agenda puede incorporar a un *frente cada vez más nutrido de opositores*. Este proceso se observa a mediados de los años ochenta cuando la izquierda extra-par-

lamentaria apoyó por primera vez a los objetores. Sirva también como ejemplo que a finales de esa década las juventudes del PP y, más tarde el propio PP, postularon la reforma del servicio militar.

(6) Del aumento de fuerzas opositoras se deriva de que *el tema censurado puede vincularse a otros* de mayor conflictividad e incidencia. Esto ocurrió cuando toda reforma de la normativa de la objeción se acabó vinculando con la del servicio militar y, por fin, con la transición hacia unas FAS profesionales. La controversia sobre estos temas adyacentes impregnó el debate que antes se había querido suprimir y que el MOC primaba.

(7) El control de la agenda siempre requiere sancionar a quienes lo vulneran. Generalmente esto *agrava el conflicto* y, por supuesto, *deslegitima a los gobernantes*. Incluso cuando la represión no se aplica con rigor parece inevitable la radicalización de la protesta y la reforma permanente del marco penal para evitar los costes de aplicarlo. Las actas de las asambleas del MOC revelan que cada anuncio de penalización legal fue contestado con una radicalización de la estrategia. «Lógicamente» todas las iniciativas de los Gobiernos entrantes se vieron acompañadas de reformas de las sanciones [véase de nuevo la Tabla I].

(8) Tampoco puede olvidarse que ciertos *acontecimientos* —al margen de cualquier estrategia— *pueden conferir relevancia al tema suprimido*. En nuestro caso de estudio encontramos los mejores ejemplos en el referéndum de la OTAN y en la Guerra del Golfo. El primero aglutinó en torno al MOC a la oposición de izquierda (parlamentaria y extra-parlamentaria) y a los nacionalistas (donde se rechazó la OTAN). La Guerra del Golfo propulsó la insumisión al centro de las protestas pacifistas y del debate sobre el Ejército [27].

Como último coste (9), cabe recordar el posible *desconocimiento del tema vetado*; en especial, entre quienes se supone que controlan y gestionan la agenda. Suprimir un debate acarrea detraer recursos y equipos técnicos, con el riesgo de llegar a ignorar la raíz del problema y no anticipar medidas racionales. Así, el conflicto puede surgir por la manipulación de datos y está expuesto a crisis «imprevistas». Como ejemplo, las estadísticas sobre objeción (oficiales y del movimiento) presentaban durante mucho tiempo manipulaciones, lecturas interesa-

[27] Tal fue el nivel de movilización social y de rigidez institucional, que las sesiones parlamentarias sobre la reforma del servicio militar se suspendieron hasta el fin de la Guerra del Golfo. Es otra de las excepcionalidades parlamentarias (la primera, las leyes rechazadas por las Cortes franquistas) provocada por los antimilitaristas.

das e insuficiente rigor. Estos hechos han de considerarse factores adicionales que frustraron el desarrollo de políticas más adecuadas (Sampedro, 1997).

El recorrido que hemos realizado confirma que los costes del control de la agenda política se incrementan cuando las «mordazas» se extienden durante largo tiempo y ante la oposición de un mismo actor. Así los sectores disidentes pueden convertirse en un movimiento social estable, con una estrategia continuada de confrontación que compatibiliza los objetivos concretos y los globales. Sin variar los argumentos pacifistas de fondo, que permanecieron inalterables desde los años setenta, los antimilitaristas sólo cambiaron las reivindicaciones inmediatas, nunca satisfechas por las instituciones.

Resumiendo el elenco secuelas negativas, unas mordazas oficiales deficientes pueden permitir que el movimiento realice interpretaciones interesadas del problema. La permanente exclusión política de las demandas o la represión del activismo justifican la protesta como único recurso de los «perdedores». La protesta exacerbaba la lucha partidista en su favor. Y el aplazamiento de las decisiones gubernamentales brinda posibilidades para la radicalización de los activistas. Si sus demandas son populares pueden recabar apoyos de otros sectores y reconducir las demandas hacia temas de mayor calado institucional. En caso de respaldo popular, las sanciones impuestas al movimiento deslegitiman a los gobernantes. En la medida que éstos mantienen el control de la agenda se exponen a acontecimientos imprevistos o a llegar a desconocer el tema que quieren obviar. Como resultado, se dificulta mucho la gestión racional del conflicto, que era lo que se pretendía.

En el caso de la objeción, la clase política tardó demasiado tiempo en adoptar la regla mordaza más efectiva y, posiblemente, con mayor contenido democrático: transformar ciertos problemas «irresolubles» en una cuestión de derechos y libertades individuales, apartándolos así de la refriega partidista. Holmes (1988) defiende esta última vía con gran solvencia. Aplicada a la objeción debiera haber adoptado dos formas. La primera, regular en pie de igualdad el servicio militar y la PSS, permitiendo la libre elección entre ambos servicios. Y la segunda, de hecho, una consecuencia a corto plazo de la anterior: eliminar las prestaciones personales obligatorias, militares o civiles, sustituyéndolas por un programa de voluntariado [28] y un

[28] Para una visión crítica del ordenamiento del voluntariado, véase Madrid (2001).

Ejército profesional abierto a ambos sexos. Ninguna de esas dos políticas se formularon con esos fines y de ahí el rotundo fracaso en el que se ven sumidas ambas.

### CONCLUSIONES

El reconocimiento oficial de las demandas de los movimientos sociales no puede ser la única medida de su éxito político. En primer lugar, porque los movimientos sociales suelen demandar cambios estructurales que sólo se incorporan a las agendas de gobierno después de cierto tiempo. A corto plazo las políticas concedidas suelen limitarse a reformas incrementales. En segundo lugar, fijar la agenda de un Gobierno requiere objetivos concretos, recursos, resortes de compromiso y de negociación de los que suelen carecer los movimientos.

En cambio, hemos delimitado tres estrategias para *questionar* las agendas oficiales. Esta tríada resume los resultados más factibles de la acción política no convencional. Los activistas pueden, de forma simultánea o secuencial, *abrir* las insituciones a nuevos temas y líneas de trabajo, *reconducir* las iniciativas oficiales o el estilo político en el que se asientan, y *bloquear* la implementación de las agendas existentes.

La EOP más favorable al movimiento vendrá marcada en gran medida por un control fallido de la agenda oficial. Los riesgos de que el conflicto con el movimiento se reproduzca con mayor virulencia aumentan a medida que los controles se extienden en el tiempo, con elites enfrentadas, con contenidos imprecisos y que no satisfacen a los sectores implicados. Ante esta situación los activistas pueden aumentar los costes de las mordazas de varias formas. Entre ellas destacamos las siguientes: interpretar interesadamente su posición de «perdedores», trasladar su oposición a la lucha partidista, radicalizar sus estrategias, aglutinar amplios sectores, vincular sus demandas a otras de mayor calado y deslegitimar a las elites que aplican sanciones. Además, pueden aprovechar los acontecimientos que confieren relevancia a sus exigencias o el desconocimiento oficial de los temas vetados. Es decir, las mordazas ineficientes generan y amplían la estructura de oportunidad política de los activistas.

Haciendo compatibles la interacción con las instituciones y la radicalización estratégica los movimientos huyen, respectivamente, de la marginación y la co-optación. Esto les sirve para cuestionar las agendas oficiales y alterar tres procesos: el reconocimiento de problemas sociales, la formulación de soluciones y la selección de actores. Si

las demandas inmediatas son populares y, a pesar de su radicalidad, el movimiento se mantiene fiel a los principios democráticos básicos estará contribuyendo a la profundización democrática. Esto será más cierto en la medida en que canalice sus demandas en instituciones legitimadas y con apoyos sociales amplios. Aunque la agenda final no coincida con (e incluso contradiga) los objetivos finales del movimiento, los cambios inducidos aproximan la esfera política a la opinión pública [29].

Los estudios de eficacia política suelen reproducir el esquema conflictual del cómputo de ganancias y pérdidas entre movimientos y clase política. Cabe hacer otra evaluación más abstracta, pero con mayor trascendencia. Podría argumentarse que la potencia democratizadora de los movimientos sociales reside en mostrar o profundizar las contradicciones de las agendas oficiales y pedir su recambio al abrirlas, reconducirlas y bloquearlas. Representan, en definitiva, una reacción y un contrapeso al control impopular (e ineficaz) de la esfera política. Los movimientos sociales se perfilan, entonces, como agentes de la democracia deliberativa (Sampedro, 2000a), que aumentan la participación ciudadana y fiscalizan a los políticos profesionales.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M. A. Y BARDAJÍ, R. L. (1997?): *El Servicio Militar: ¿Obligatorio o voluntario?*. Madrid: Tecnos.
- AJANGIZ, R. (2000): *Política militar y movimientos sociales: El fin de la conscripción en Europa*. Tesis Doctoral. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de El País Vasco. Lejona.
- AJANGIZ, R. (2001): »La objeción de conciencia excepcional. Cuando, cómo y qué consecuencias tiene en las políticas militares europeas». Ponencia presentada en el Congreso de la Federación Española de Sociología. Salamanca, septiembre.
- AJANGIZ, R. et al. (1991): *Objetores, Insumisos. La juventud vasca ante la mili y el Ejército*. Bilbao, Gobierno Vasco, Departamento de Cultura y Turismo.

[29] Podría argumentarse que la unas FAS profesionales suponen menor control civil y mayores presupuestos militares. Pero resulta innegable que la desaparición de la mili no satisfaga una demanda expresada con toda claridad en las encuestas desde fechas muy tempranas e ignorada por los políticos (véanse datos de opinión en Ajangiz et al., 1991; Sampedro, 1997, 107-109).

- BACHRACH, P. Y BARATZ, M. (1992): «Two Faces of Power.» *American Political Science Review*, 56:947-952.
- BAUMGARTNER, F. R. y JONES, B. D. (1992): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- COBB, R. W. y ELDER, C. D. (1971): «The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory.» *The Journal of Politics* 33: 892-915.
- COHEN, M.; MARCH, J. G.; y OLSEN, J. P. (1972): «A Garbage Can Model of Organizational Choice.» *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.
- DELLA PORTA, D. y DIANI, M. (1998): *Social movements*. Oxford: Blackwell.
- DIANI, M. (1996): «Linking Mobilization Frames and Political Opportunities: Insights from Regional Populism in Italy.» *American Sociological Review* 61: 1053-1069.
- ELDER, C. D. y COBB, R. W. (1984): «Agenda Building and the Politics of Aging.» *Policy Studies Journal* 13: 115-129.
- GAMSON, W. A. (1992): *Talking Politics*. New York: Cambridge University Press.
- GAMSON, W. A. y MODIGLIANI, A. (1989): «Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach.» *American Journal of Sociology* 95: 1-37.
- HILGARTNER, S. y BOSK, C. L. (1988): «The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model.» *American Journal of Sociology*, 1:53-78.
- HOLMES, S. (1988): «Gag Rules of the Politics of Omission», en Elster, J. y Slagstad, R. (eds.) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IBARRA, P. (1992): (ed.) *Objeción de conciencia e insumisión. Claves ideológicas y sociales*. Madrid: Fundamentos.
- IBARRA, P. y TEJERINA, B. (1998): *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- JENKINS, C. J. (1973): «Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements.» *Annual Review of Sociology* 9: 527-553.
- JENKINS, C. J. y PERROW, C. (1977): «Insurgency of the Powerless. Farm Workers' Movements 1946-1972.» *American Sociological Review* 42: 249-268.
- JEREZ, A. y SAMPEDRO, V. (inédito, en proceso de revisión editorial) *Redes de acción y comunicación. Del 0,7 a la Abolición de la Deuda Externa*.
- KINGDON, J. W. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.