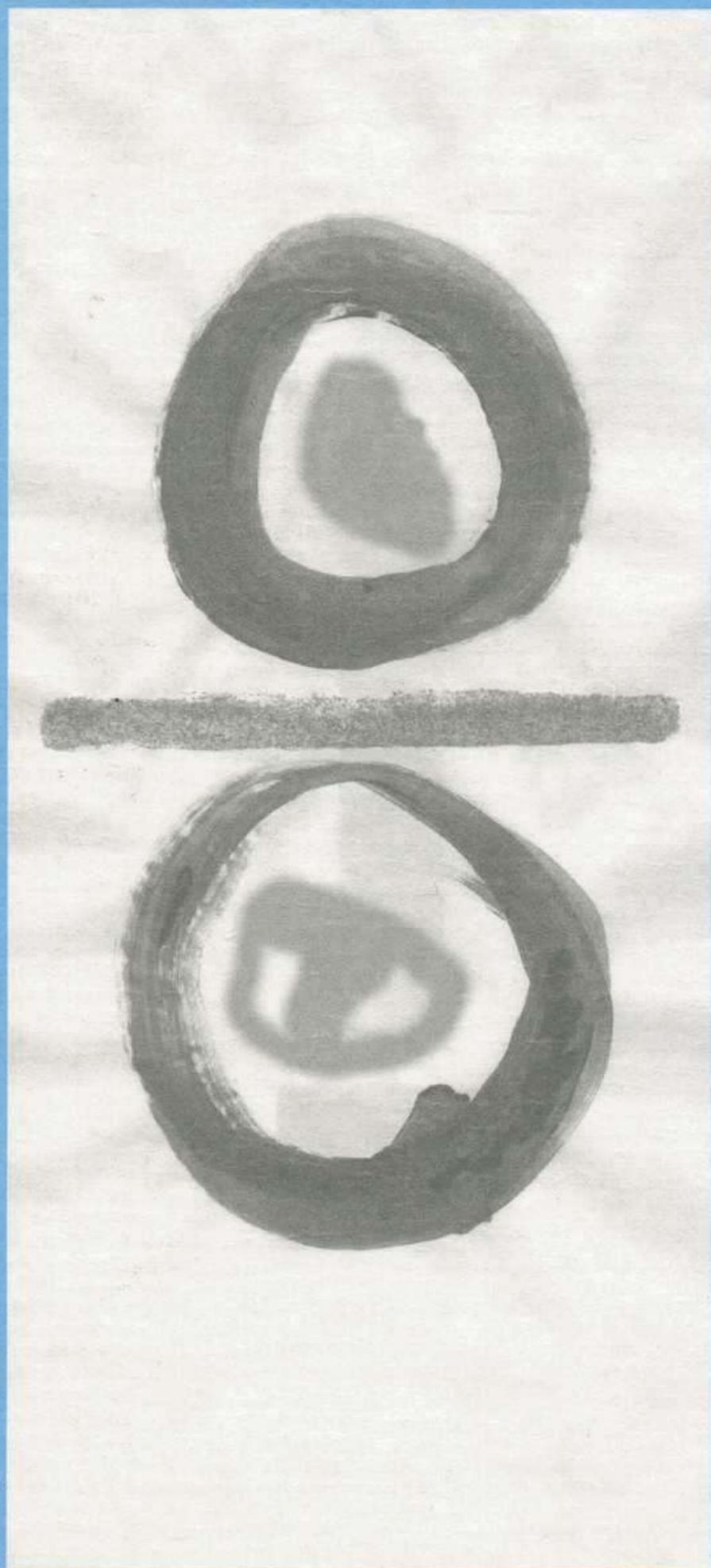


# Cuadernos de 28 Alzate

2003

Revista vasca de la cultura y las ideas



EL PLAN DE IBARRETXE  
A EXAMEN

**Rogelio Alonso**

**José M<sup>a</sup> de Areilza Carvajal**

**Kepa Aulestia**

**Juan María Bilbao**

**Mikel Buesa**

**Javier Corcuera Atienza**

**Jean-Pierre Derriennic**

**Juan Manuel Eguiagaray**

**Emilio Guevara**

**Miguel Herrero de Miñón**

**Juan José Laborda**

**Francisco Rubio**

**Juan José Solozábal**

**Javier Ugarte**

**Edurne Uriarte**

ANÁLISIS

**Francisco J. Llera**

NOTAS

**Xabier Garmendia**



# Cuadernos de 28 Alzate

2003

Revista vasca de la cultura y las ideas

---

# Cuadernos de 28 Alzate

2003 Revista vasca de la cultura y las ideas

## Ilustraciones y portada:

Koldo Ascacibar nació en Bilbao en 1968. Estudió arquitectura y filosofía en Barcelona. Reside en Berlín, donde ha expuesto sus instalaciones por vez primera en 2003. Ha realizado varios programas de multimedia, entre los que destacan, por las polémicas que suscitaron, los vídeos *La casa partida por el muro*; *Tiempos postmodernos* y *Metáforas en el espejo* que componen la trilogía *El Arte a la medida del tiempo*, en los que retrata de una manera personal y desafiante la ignorancia mutua entre arte y sociedad y la confusión que en ambos reina.

Ilustraciones tomadas de la serie  
*Relojes de arena*

Las opiniones aparecidas en los distintos artículos son responsabilidad de sus autores. CUADERNOS DE ALZATE no se identifica necesariamente con sus contenidos.

## REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN:

EDITORIAL PABLO IGLESIAS  
Monte Esquinza, 30, 2º dcha.  
28010 Madrid  
Tel. 913 104 696  
Fax: 913 194 585  
e-mail: editorial@fpabloiglesias.es  
En Internet: <http://www.arce.es/alzate.html>

Realización Gráfica: EFCA  
Depósito Legal: M. 6685-1986  
I.S.S.N.: 0213-1862

Esta revista es miembro de la Asociación de Revistas Culturales de España y de la Federación Iberoamericana de Revistas Culturales



## Director:

Juan José Solozábal Echavarría

## Secretaría de Redacción:

Isabel Giménez  
Mercedes García Lenberg

## Consejo de dirección:

Aurelio Arteta  
Andrés de Blas  
Javier Corcuera  
Manuel Escudero  
Juan Pablo Fusi  
Fernando García de Cortázar  
Jon Juaristi  
Juan Ignacio Macua  
Manuel Ortuño

## Promueve:

Colectivo Unamuno

## Consejo Asesor

Joaquín Almunia, Carlos Alonso Zaldívar, Ángel Amigo, Javier Angulo Urríbarri, Joaquín Arango, Juan Aranzadi, Celestino del Arenal, Jesús Arpal, Ignacio Astarloa, Mikel Azurmendi, José María Benegas, Dionisio Blanco, Marta Cárdenas, Luis Castells, Juan Manuel Eguiagaray, Aurora Elósegui, Pablo Fernández Albadalejo, Emiliano Fernández de Pinedo, Javier Garayalde «Erreka», Sira García Casado, Miguel Ángel García Herrera, Ángel García Ronda, Francisco Javier Gómez Piñeiro, Manuel González Portilla, José Luis de la Granja, Raúl Guerra Garrido, Marianne Heiberg, José Luis Hernández, Juan Carlos Jiménez de Aberasturi, Juan José Laborda, Ignacio Latierro, Jesús Leguina Villa, Andu Lertxundi, José Miguel Larraya, Francisco Llera, Carlos Martínez Gorriarán, José Antonio Maturana, José María Múgica, Marina Olabarria, Mario Onaindía, Ángel Ortiz Alfau, Alberto Pérez Calvo, Pilar Pérez Fuentes, José Ramón Recalde, Luis Rodríguez Aizpeolea, Fernando Savater, Gregorio Sanjuan, Miguel Satrústegui, Sebastián Ubiría, Edurne Uriarte, Patxo Unzueta.

# ÍNDICE

## ESTUDIOS

|  |     |
|--|-----|
| <b>José M.<sup>a</sup> de Areilza Carvajal</b><br>El régimen anti-secesión de la Unión Europea .....       | 5   |
| <b>Rogelio Alonso</b><br>Autogobierno, autodeterminación y secesión: el caso de Irlanda.....               | 13  |
| <b>Jean-Pierre Derriennic</b><br>La evolución de las perspectivas de secesión de Quebec desde 1995.....    | 39  |
| <b>Edurne Uriarte</b><br>La interminable insatisfacción nacionalista y el Plan Ibarretxe.....              | 49  |
| <b>Javier Corcuera Atienza</b><br>Ibarretxe y Arana. La lucha continúa .....                               | 67  |
| <b>Juan María Bilbao Ubillos</b><br>Construyendo el ámbito vasco de confusión.....                         | 83  |
| <b>Javier Ugarte</b><br>El proyecto de Ibarretxe desde la historia razonada y contra la razón cínica ..... | 97  |
| <b>Juan José Solozábal Echavarría</b><br>Algunos problemas constitucionales del Plan Ibarretxe .....       | 111 |
| <b>Miguel Herrero de Miñón</b><br>El Plan Ibarretxe ante la Constitución y el Estatuto .....               | 123 |
| <b>Francisco Rubio Llorente</b><br>El Plan Ibarretxe: Más allá del marco constitucional .....              | 137 |
| <b>Kepa Aulestia</b><br>Condiciones para recuperar el consenso .....                                       | 147 |
| <b>Juan Manuel Eguiagaray Ucelay</b><br>Problemas institucionales de la Comunidad Autónoma Vasca.....      | 153 |
| <b>Emilio Guevara</b><br>Euskadi y su futuro institucional.....  | 165 |
| <b>Mikel Buesa</b><br>Secesión y costes de la ‘no-España’ en el País Vasco .....                           | 171 |
| <b>Juan José Laborda Martín</b><br>Glosas después de la Jornada de Vitoria .....                           | 191 |

## ANÁLISIS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Francisco J. Llera Ramo</b><br>Concentración y estancamiento nacionalista en las elecciones vascas de 2003 ..... | 201 |
|---|-----|

## NOTA

|  |     |
|--|-----|
| <b>Xabier Garmendia</b> , Coraje y piedad..... | 229 |
|--|-----|

Este volumen de CUADERNOS DE ALZATE está dedicado en exclusiva a recoger las ponencias presentadas en la Jornada que sobre *Euskadi y su futuro institucional*, y a convocatoria de la revista, tuvo lugar en Vitoria el 11 de abril del año en curso. La iniciativa contó con el apoyo de la Diputación General y las Juntas Generales de Álava. A sus respectivos Presidentes, Ramón Rabanera y Xesqui Castañer, les agradecemos su colaboración y estímulo, lo mismo que al Senador Javier Rojo. Agradecimiento que debe extenderse a aquellas personas sin cuya intervención la reunión no podría haberse celebrado con el grado de eficacia y cordialidad que alcanzó el encuentro, esto es a Manuela López, Margarita Portillo, Elena Pardo Santayana, María del Mar Garay, Alberto Suárez Alba y Rosa García.

# EL RÉGIMEN ANTI-SECESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

**José M.<sup>a</sup> de Areilza Carvajal (\*)**

## INTRODUCCIÓN (1)

La escisión con permanencia en la Unión Europea sigue siendo parte del proyecto político de distintos partidos nacionalistas europeos. Se trata de una operación bautizada no sin cierta ligereza jurídica como «ampliación interna». La próxima ampliación de la Unión Europea en 2004 en diez Estados, muchos de los cuales son pequeños y han nacido tras escindirse de otros, ha alimentado estos proyectos de estatalidad europea. Las sucesivas reformas de las instituciones de la Unión en parte producen también este efecto, ya que han puesto de relieve lo difícil que es acomodar en el plano europeo a las llamadas regiones constitucionales fuera de sus Estados miembros (2).

Pero al mismo tiempo, no pocos proponentes de la escisión de sus regiones han aceptado que la ejecución y viabilidad no es algo tan evidente, incluso que la expresión «ampliación interna» es engañosa, ya que el Derecho comunitario y el funcionamiento institucional de la Unión Europea contienen de modo explícito e implícito un verdadero régimen anti-secesión. Por eso, en paralelo a su aspiración secesionista, se han planteado otras vías de reivindicación, algunas más realistas. Este artículo pretende resumir las líneas maestras del régimen anti-secesión

---

(\*) Profesor de Derecho Comunitario y Vicedecano del Área Jurídica, Instituto de Empresa.

(1) Este artículo resume y actualiza el trabajo que escribí con Andrés Ortega Klein, «Escisión y Permanencia en la Unión Europea», *Claves de Razón Práctica*, núm. 100, marzo, 2000, en el que por primera vez planteábamos las reglas del juego aplicables a la hipótesis de escisión de una región de un Estado miembro y su permanencia o no en la Unión Europea. Una vez más quisiera agradecer a Francisco Rubio Llorente la generosidad con la que ha guiado e impulsado mi trabajo en este campo y en otros.

(2) Cfr. José M.<sup>a</sup> de Areilza Carvajal, «Regiones y Unión Europea: ¿dónde están los límites?», *Cuadernos de Alzate*, núm. 25, 2001.

## **LAS NORMAS APLICABLES A UNA SECESIÓN**

europeo en 2003, con el fin de fomentar un análisis racional coste-beneficio de la hipótesis y una discusión sobre los valores constitucionales europeos en juego, dos enfoques muchas veces ausentes en el debate nacionalista.

Para analizar la hipótesis de que un territorio de un Estado miembro decidiera escindirse y permanecer o ingresar en la Unión Europea no hay precedentes, pero los tratados europeos y la práctica institucional comunitaria nos permiten encontrar las claves oportunas.

En primer lugar, ningún territorio forma parte jurídicamente de la Unión Europea sino como parte de un Estado miembro. Los Estados miembros conservan la competencia para definir su territorio, con limitaciones impuestas por el Derecho comunitario y el Derecho internacional público. En las distintas mutaciones de territorio de Estados miembros a lo largo de la historia de la integración, se ha confirmado la vigencia del principio de competencia nacional sobre el territorio. El Derecho comunitario ha intervenido sobre todo para regular la aplicación de las políticas comunes una vez sucedidas estas transformaciones. Así ocurrió en 1982 con la salida de Groenlandia de la Comunidad Europea, en la que no hubo secesión de Dinamarca, en 1962, cuando se produjo la secesión de Argelia de Francia y su salida de la Comunidad Europea, y en 1990, en el caso inverso, la unificación de las dos Alemanias y la «entrada» de la RDA en la Comunidad Europea.

Por ello, es importante subrayar que las normas aplicables en primer lugar a una hipotética secesión de un territorio de un Estado miembro son las normas constitucionales internas, que en principio no contemplan esta posibilidad o la regulan de modo detallado en ninguno de los actuales socios de la Unión.

El Derecho internacional público tampoco contiene una normativa pensada para favorecer la independencia unilateral. En nuestros días, el ejercicio del derecho de autodeterminación sólo tiene sentido si no hay democracia en el Estado de origen, circunstancia que suele estar ligada a situaciones de descolonización consideradas como tales por las Naciones Unidas. El problema central del derecho de autodeterminación en Derecho internacional público, de todos modos, consiste en saber qué constituye un «pueblo», es decir, cómo se identifica el sujeto del derecho. Incluso si se superan estas dos limitaciones, el principio de integridad territorial de los Estados y el de inviolabilidad de fronteras operan para circunscribir aún más la auto-

determinación. Es cierto que la desaparición de la URSS y de Yugoslavia ha puesto a prueba estos principios, pero como veremos hay argumentos fundados para sostener que existe un régimen antisecesionista en la Europa democrática.

De hecho, la propia evolución de la integración europea vacía de sentido la idea de la secesión de un territorio dentro de un Estado miembro. El proceso de unidad europea relativiza el concepto de soberanía nacional: ya no existen Estados-nación sino Estados-miembros. Pero la integración se basa en el afán de unir preservando, e incluso revitalizando, identidades nacionales. La integración europea ha fortalecido a los Estados que participan en el proceso, a la vez que los ha limitado de forma severa. En la UE, el nacionalismo y el estatalismo son vigilados y controlados por el Derecho comunitario y las instituciones europeas. Este mismo efecto limitador se hace sentir sobre las llamadas regiones constitucionales.

Uno de los principios básicos de la integración es la no discriminación por razón de la nacionalidad y uno de sus objetivos más loables es el pluralismo de lealtades, de modo que no haya efecto de suma cero entre la pertenencia a un Estado y a la propia Unión. En Derecho comunitario hay un principio implícito de tolerancia constitucional que permite evitar situaciones extremas en las que haya que decidir la autoridad final del nivel europeo o del nacional. Esta tensión benéfica Unión-Estados miembros permite el desarrollo de la integración nacional, compatible con la profundización en la integración europea. Es más, ambos procesos se desarrollan en paralelo, con no pocos protagonistas comunes.

La inserción de un Estado en una comunidad política más amplia, que es comunidad de Derecho, contribuye además al respeto y la protección de minorías en el territorio de cada Estado. En paralelo al llamado déficit democrático europeo producido por la integración de los Estados y sus regiones en una unidad mayor, hay un «superávit democrático» que se produce dentro del territorio de cada socio comunitario por el efecto de su pertenencia a la Unión (3).

De acuerdo con los Tratados vigentes, «la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los

---

(3) Cfr. el artículo de Miguel Poiars Maduro, «Europe and the Constitution: What If this Is As Good as It Gets?», en Wind and Weiler (eds.), *Rethinking Constitutionalism in the European Union*, 2001.

derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros» (art. 6.1. TUE). Es decir, los Estados miembros por su pertenencia a la Unión están obligados a garantizar la democracia y la vigencia de los derechos humanos y libertades fundamentales en su seno. De este modo, se puede argumentar que ningún territorio dentro de un Estado miembro puede atribuirse el derecho de autodeterminación, si el Estado miembro al que pertenece no ha conculcado antes el art. 6.1. del TUE, una comprobación que sólo puede hacer el Consejo de Ministros de la Unión Europea (art. 7 del TUE). Si no hay una declaración europea de «violación grave y persistente» de los principios contemplados en el art. 6.1 dentro del Estado miembro, ningún territorio puede plantear el ejercicio del derecho de la autodeterminación en la UE.

La constatación de esta situación interna corresponde al Derecho comunitario, lo cual añade garantías de objetividad y dificulta enormemente una interpretación política unilateral. El art. 7 del TUE establece un procedimiento gradual para reaccionar desde la Unión ante una violación grave y persistente de derechos fundamentales. Si se produce esta situación y se constata desde el Consejo de Ministros en su formación de jefes de Estado y de Gobierno, se llegaría a suspender ciertos derechos de pertenencia de un Estado miembro a la Unión Europea, como el voto en el Consejo. Sólo entonces podría plantearse la autodeterminación de un territorio, pero sería precisamente en un Estado miembro que ha visto suspendida la parte esencial de su pertenencia a la Unión. Para recuperar estos derechos, el Estado tendría que poner fin a la situación patológica que da lugar a que un territorio pueda aspirar a la secesión y permanencia.

La paradoja es patente: sólo en un Estado que ha dejado temporalmente de poder actuar como miembro de la UE, un territorio puede aspirar a la secesión. Pero entonces su voluntad de permanencia en la Unión una vez escindido tropieza en primer lugar con el hecho de estar suspendido el Estado miembro de origen en sus derechos de pertenencia.

Es decir, si por parte del Estado miembro hay convivencia pacífica, en Derecho internacional público y en Derecho comunitario la escisión sólo es posible partiendo del consentimiento de una clara mayoría de la población de ese Estado miembro, siempre que así lo permita su Constitución. El Estado de origen tendría un claro veto sobre la creación de un nuevo Estado a partir de una porción de su territorio.

## **TRAS LA ESCISIÓN: ¿PERMANENCIA EN LA UE?**

En el caso de que se consiguiese la escisión de un territorio comunitario, su resultado sólo puede ser la creación de un nuevo Estado, que pasará a ser un sujeto de Derecho internacional una vez obtenido el reconocimiento de suficientes miembros de la comunidad internacional. Este nuevo Estado europeo necesitaría para llegar a ser Estado miembro su paso por el complicado proceso de adhesión a la UE. No basta con su deseo de permanencia en la UE, ni tampoco que en su territorio se hayan aplicado hasta entonces las políticas comunes y estén vigentes la normativa del mercado interior e incluso utilice la moneda única. Una vez sale de su Estado de origen y se constituye en nuevo Estado, lo único seguro es su condición de Estado europeo, que nadie puede negar. Pero el Estado de origen es quien conserva su personalidad jurídica internacional y su pertenencia a la Unión Europea (aunque no sería el caso si éste desaparece, como podría ocurrir con una escisión en Bélgica).

Desde dentro de la Unión Europea, el Estado de origen y todos los demás Estados miembros tendrían que dar su consentimiento a la entrada del nuevo Estado, por lo que de hecho los quince socios, y pronto los veinticinco, tendrían también capacidad decisoria sobre su creación en el momento de la escisión pacífica.

Es decir, el Estado de origen tendría un doble veto: sobre la escisión de su territorio y sobre la entrada del nuevo Estado europeo. Los demás Estados miembros de hecho intervendrían en la decisión interna sobre la escisión, ya que ningún territorio se aventuraría hacia la estatalidad europea sin pensar antes las consecuencias de este paso y sin asegurar su pertenencia futura a la Unión Europea al no poder aspirar a la permanencia. El Parlamento europeo tendría que emitir su dictamen conforme, como ha ocurrido en las ampliaciones en curso.

La gran pregunta entonces es si los Estados miembros facilitarían tanto la escisión de territorios como la adhesión de los nuevos Estados resultantes. Si la escisión ha sido forzada por el desarrollo de un nacionalismo excluyente y discriminador, sería difícil argumentar que se dan las condiciones políticas en el territorio escindido para aspirar a la pertenencia a la Unión.

Pero además, una escisión de un territorio con petición de adhesión plantearía problemas estructurales muy importantes. Habría que negociar entre los Estados miembros la nueva aplicación de las políticas comunitarias, primero, al Estado de origen y, luego, en su momento, al nuevo Estado. También sería imprescindible negociar entre los miembros de la UE las modificaciones institucionales necesarias. La tendencia actual a la

hora de determinar el peso de cada Estado miembro en las instituciones comunitarias, bien visible en la negociación de la Conferencia Intergubernamental de Niza de 2000 y en la recta final de la Convención Europea de 2002-2003, es una clara división entre Estados grandes y pequeños, lo cual permite anticipar resistencia a un crecimiento del número de Estados pequeños en la futura Unión.

En todo caso, ninguna ampliación de la UE es una negociación entre dos partes iguales, sino un examen de la capacidad del candidato para cumplir criterios políticos y económicos dictados por la UE y para aplicar el acervo comunitario. La salida de un territorio de un Estado miembro y su constitución en Estado no daría lugar de forma automática a esta capacidad política, económica y jurídica y habría que crearla y demostrarla.

No hay que menospreciar la dificultad para conseguir capacidad negociadora de un Estado. En la Europa de veinticinco socios no es fácil para un Estado pequeño ser interlocutor permanente y obligado de los principales Estados miembros y de las instituciones europeas. Antes tendría que pagar el coste de preparar un aparato estatal eficaz y capaz de negociar con éxito en Bruselas. Los niveles de ayudas públicas, los incentivos fiscales, las subvenciones agrícolas, los fondos estructurales y el fondo de cohesión que recibe en estos momentos España son el resultado de negociaciones prolijas, revisables e inciertas en sus contenidos futuros.

Por otra parte, el riesgo de contagio entre Estados miembros limitaría de forma tajante la benevolencia con la que los Estados miembros facilitarían la creación y la adhesión de nuevos Estados miembros a partir de regiones. Un escenario de escisiones encadenadas no sólo debilitaría a los Estados sino a la integración europea, que no podría absorberlas fácilmente.

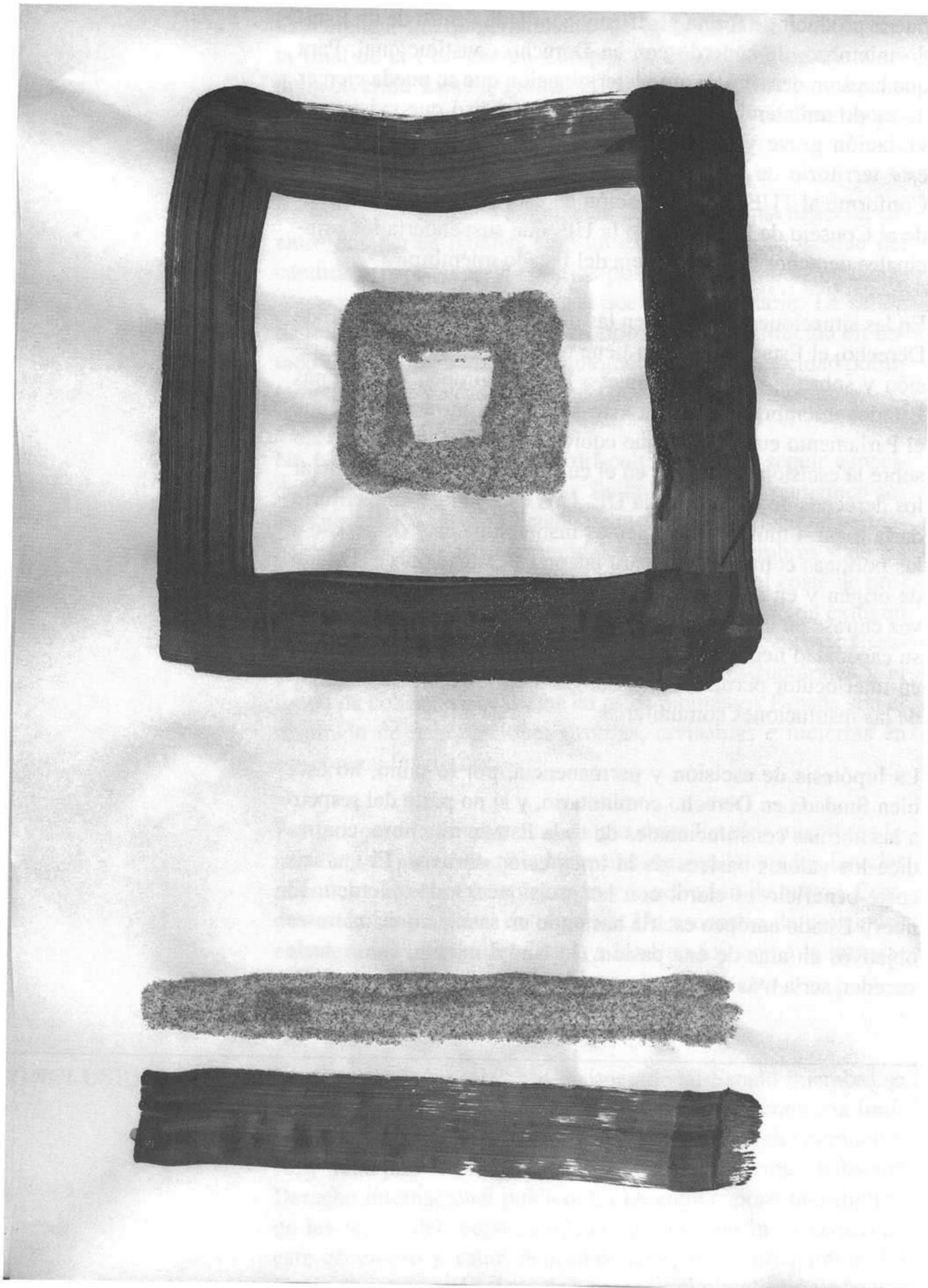
## CONCLUSIONES

La escisión de un territorio europeo de su Estado miembro se regularía por su Derecho constitucional, pero encontraría limitaciones y dificultades graves derivadas del Derecho comunitario y de la práctica institucional comunitaria, además de las del Derecho internacional público. La escisión supone una ruptura de las reglas del juego europeas, que no prevén ni favorecen este escenario y están pensadas para unir y no separar. La Unión Europea está orientada a permitir el pluralismo de lealtades, no sólo europea y nacional, sino también, por reflejo, nacional y regional.

La hipótesis de escisión y permanencia en la UE es en realidad escisión y petición de adhesión a la UE. La escisión sólo se puede producir de forma pacífica y acordada dentro de un Estado miembro, de acuerdo con su Derecho constitucional. Para que haya un derecho de autodeterminación que se pueda ejercer de modo unilateral por un territorio, es preciso que exista una violación grave y persistente de derechos fundamentales en este territorio de la cual sea responsable el Estado miembro. Conforme al TUE, la constatación de esta situación corresponde al Consejo de Ministros de la UE, que suspendería los principales derechos de pertenencia del Estado miembro.

En las situaciones normales en las que está vigente el Estado de Derecho, el Estado de origen tiene un doble veto, sobre la escisión y sobre la entrada del nuevo Estado europeo. Los demás Estados miembros tienen un veto sobre esta entrada, igual que el Parlamento europeo, lo que equivale en la práctica a un veto sobre la escisión, momento en el cual se empezarían a negociar los derechos de entrada en la UE. Una escisión de un territorio daría lugar a múltiples problemas institucionales y de acceso a las políticas comunitarias, para adaptar la situación del Estado de origen y en su momento la del nuevo Estado europeo, una vez entrase en la Unión. El nuevo Estado tendría que desarrollar su capacidad negociadora y encontrar la manera de convertirse en interlocutor permanente y obligado de los demás Estados y de las instituciones comunitarias.

La hipótesis de escisión y permanencia, por lo tanto, no está bien fundada en Derecho comunitario, y si no parte del respeto a las normas constitucionales de cada Estado miembro, contradice los valores básicos de la integración europea. El análisis coste-beneficio es claro: con las escisiones, todos pierden. El nuevo Estado europeo estaría haciendo un sacrificio de intereses objetivos en aras de una pasión. Su cumplimiento, como suele suceder, sería más decepcionante que su no obtención.



*Como una losa*

# AUTOGOBIERNO, AUTODETERMINACIÓN Y SECESIÓN: EL CASO DE IRLANDA

**Rogelio Alonso (\*)**

El nacionalismo vasco se ha mirado en el espejo irlandés con el objeto de diseñar una estrategia sobre la que construir su propio proceso de paz en Euskadi. Sin embargo, dicha búsqueda se ha caracterizado por la tergiversación del modelo seguido en Irlanda. La interpretación que el nacionalismo vasco ha realizado del proceso norirlandés se apoya en dos supuestos que pueden sintetizarse así:

- La creación de un frente nacionalista ofreció al movimiento republicano, integrado por el IRA y el Sinn Fein, una alternativa a través de la cual podían perseguir sus objetivos supliendo la debilidad evidenciada en su reducido respaldo electoral y social.
- El reconocimiento del derecho a la autodeterminación por parte de los gobiernos británico e irlandés hizo que el IRA detuviera su violencia.

Expondré a continuación los errores de un análisis ya evidente en la Declaración de Lizarra.

Desde la firma de dicho documento, constantemente se ha intentado articular la unidad de las diferentes fuerzas que componen el nacionalismo vasco superando sus discrepancias políticas. Esa unidad de acción no ha sido la base del proceso de paz norirlandés, donde el IRA y el Sinn Fein fracasaron en su intento por construir un sólido frente nacionalista; de ahí las críticas de dirigentes como Martin McGuinness al nacionalismo gober-

**LA DISTORSIÓN  
DEL PROCESO  
NORIRLANDÉS**

**El falso frente  
pan nacionalista**

---

(\*) Profesor de la Universidad del Ulster.

nante en la República de Irlanda por no defender «los derechos nacionales irlandeses» (1).

Esta ausencia de unidad de acción quedó reflejada también durante la campaña que precedió a las elecciones generales al Parlamento británico celebradas en 2001. En ellas el nacionalismo representado por el SDLP (Social Democratic and Labour Party) de John Hume rechazó un pacto electoral a propuesta del Sinn Fein argumentando que no aceptaría una coalición que, de haberse materializado, habría profundizado las divisiones entre las comunidades norirlandesas (2). Otro destacado dirigente del SDLP descartaba dicha alianza nacionalista porque «getoizaba» al votante constriñéndole en una política de bloques que precisamente el proceso de paz ambicionaba abandonar (3).

Asimismo, el primer ministro irlandés Bertie Ahern descartó la inclusión del Sinn Fein en un gobierno de coalición en la campaña electoral de 2002 en la República de Irlanda. La existencia del IRA y los todavía frágiles credenciales democráticos de un partido vinculado a una organización que hasta unos años atrás seguía involucrada en una intensa campaña terrorista, fueron los motivos de una decisión que el Sinn Fein recibió como «un insulto» (4). Compárese esta actitud del nacionalismo constitucional irlandés con el diferente comportamiento del nacionalismo vasco reflejado en el pacto con ETA previo a la tregua de 1998 en el que «PNV y EA asumen el compromiso de abandonar todos los acuerdos que tienen con las fuerzas cuyo objetivo es la destrucción de Euskal Herria y la construcción de España (PP y PSOE)» (5).

El alto el fuego del IRA y la implicación del Sinn Fein en el proceso de paz se produjeron en un contexto en el que el republicanismo irlandés fue incapaz de constituir el anhelado frente de fuerzas nacionalistas, viéndose obligado a poner fin a la vio-

---

(1) «Government Fails to Defend Rights of Nationalists, Claims McGuinness», Fionnán Sheahan, *Irish Examiner*, edición digital del 31 de marzo de 2003.

(2) «Agreement Was First Step to Unity For North», John Hume, *Irish News*, 13 de abril de 2001.

(3) «We Must Develop New Covenant to Establish Trust», Eddie McGrady, *The Irish Times*, 12 de abril de 2001.

(4) «Ahern Remarks Provoke Dispute», *RM Distribution, Irish News Round-Up*, 26-28 de abril de 2002, <http://irlnet.com/rmlist>.

(5) *Gara*, 30 de abril de 2000.

lencia a pesar de no haber satisfecho sus principales objetivos, como resumiré a continuación.

Para apreciar el abismo que existe entre lo que los republicanos del IRA ambicionaban conseguir y lo que finalmente han logrado, es útil recordar cuáles fueron las exigencias que durante un encuentro secreto mantenido en julio de 1972 planteó una delegación de dicha organización a representantes del gobierno británico. Los miembros del IRA, entre los que se encontraban Gerry Adams y Martin McGuinness, pusieron sobre la mesa de negociación las siguientes exigencias:

- la autodeterminación del pueblo irlandés en su conjunto y actuando como una unidad;
- la retirada, antes de enero de 1975, de las fuerzas británicas en Irlanda; y
- una amnistía general para todos los presos políticos y personas en busca y captura (6).

El maximalismo del IRA en aquella época lo sintetizó posteriormente Martin McGuinness al indicar que la tregua que hizo posible el encuentro sería rota de inmediato si no conseguían dichas exigencias (7). Esa actitud absolutista y desafiante de los republicanos contrasta con la posición que mantuvieron durante el actual proceso de paz. Recuérdese cómo tras la declaración de alto el fuego del IRA en 1994 se tardó un considerable periodo de tiempo en poner en marcha un proceso de conversaciones multipartitas, al rechazarse la admisión del Sinn Fein a causa de diversas exigencias a los republicanos. La subsiguiente ruptura del alto el fuego del IRA en 1996 volvió a demorar las negociaciones, de las que de nuevo sería excluido el Sinn Fein de modo temporal a comienzos de 1998 como resultado de las actividades del IRA, pese a la reinstauración oficial de su tregua en 1997. Se aprecia, pues, un claro contraste entre la flexibilidad de los republicanos en el actual proceso de paz y su intransigencia décadas atrás.

Al mismo tiempo es claro que sus aspiraciones fundamentales no se han visto satisfechas. En primer lugar es obvio que hoy en día la presencia británica en Irlanda del Norte continúa.

---

(6) *Hansard*, vol. 840, 10 de julio de 1972, col. 1179-1180.

(7) Citado en M. L. R. Smith (1997), *Fighting for Ireland? The Military Strategy of the Irish Republican Movement*, London, Routledge, pág. 108.

En segundo lugar, en relación con la exigencia prioritaria de los republicanos a comienzos de los años setenta, es evidente que el derecho a la autodeterminación del pueblo irlandés tal y como ha sido reivindicado por los republicanos continúa sin ser reconocido.

Estas circunstancias nos muestran claramente una de las claves del proceso de paz norirlandés: éste ha sido posible gracias a la renuncia del IRA al maximalismo que dominó sus planteamientos durante las últimas décadas. De esa forma, el propio Gerry Adams aceptaba en marzo de 2003 la necesidad de ser «realista» reconociendo que resultaba imposible lograr la unificación de Irlanda mediante «ultimátums» (8) como los que los republicanos habían impuesto anteriormente y que habían imposibilitado la resolución del conflicto.

Esta cuestión es de enorme relevancia, pues contradice la interpretación del proceso de paz realizada por el religioso norirlandés Alec Reid y que ha sido asumida en gran medida por el nacionalismo vasco. En opinión de este sacerdote redentorista, asesor de Elkarri, premio Sabino Arana, confidente de Gerry Adams y según Germán Kortabarria «el redactor de la Declaración de Lizarra» (9), «el IRA paró cuando se le presentó una verdadera dinámica alternativa» (10). Aunque el religioso irlandés ha reconocido que no entiende «lo suficiente el problema vasco para saber si ETA son republicanos» (11), en cambio no duda de que «existe un conflicto que, en términos generales, se mantiene entre vascos y españoles» (12), por lo que considera que «el gobierno español es ahora el mayor problema» (13).

El análisis de Reid libera considerablemente al IRA y a ETA de la responsabilidad de la resolución del conflicto situándola más bien en otros agentes, difuminando por tanto las obligaciones

---

(8) *Presidential Address to Sinn Fein Ard Fheis 2003*, RM Distribution, Irish Republican News and Information, <http://www.irlnet.com/rmlist>, 29 de marzo de 2003.

(9) «Testimonio del proceso de paz en Irlanda», Alec Reid, *Seminario organizado por la Fundación Manu Robles-Arangiz Institutua*, Palacio Euskalduna, Bilbao, 29 de junio de 2000.

(10) Entrevista de Josu Juaristi a Alec Reid, *Gara*, 15 de diciembre de 2002.

(11) Entrevista de Íñigo Gurruchaga a Alec Reid, *El Correo*, 20 de mayo de 2002.

(12) Citado en «Metamorfosis de un conflicto», Haritz Rodríguez, *Gara*, 25 de enero de 2002.

(13) Entrevista de Íñigo Gurruchaga a Alec Reid, *El Correo*, 20 de mayo de 2002.

que deberían recaer sobre quienes utilizan la violencia. Sin embargo es posible demostrar que la causa del cese de la violencia del IRA no se encuentra en esa supuesta alternativa que otros actores habrían creado y ofrecido al grupo terrorista. Como he indicado, el proceso de paz no ha garantizado las aspiraciones de los republicanos, sustentándose en cambio en unos parámetros que ya habían sido delimitados a comienzos de los años setenta. Es decir, treinta años atrás el IRA disponía de una alternativa prácticamente idéntica que rechazó entonces pero que ahora ha aceptado tras comprobar la ineficacia de su violencia debido a los costes políticos y humanos de ésta. En ningún caso esa alternativa consiste en la acumulación de fuerzas nacionalistas que el religioso Alec Reid y el nacionalismo vasco desean para Euskadi.

En 1972 el gobierno británico suspendió el gobierno autónomo de Stormont, impuesto en 1922 y controlado exclusivamente por unionistas a lo largo de su existencia, tras haber sido éstos responsables de prácticas anti democráticas contra la minoría nacionalista. Esta suspensión fue seguida de la introducción del denominado *Direct Rule* o gobierno directo desde Londres. De ese modo se generaba un déficit democrático que ha perdurado hasta nuestros días, al haber recaído desde entonces la administración de Irlanda del Norte exclusivamente en el gobierno de Londres, sin que los políticos norirlandeses tuvieran responsabilidad alguna en la gobernabilidad de la región.

Coincidiendo con el estallido de violencia que inauguraría el periodo conocido como los *Troubles*, entre 1969 y 1973 el gobierno británico iba a establecer los principios sobre los que se sustentaría su política hacia la región hasta nuestros días (14). Tres eran los pilares de dicha política:

- En primer lugar, el llamado «principio del consentimiento». En función del mismo, el gobierno británico aceptaba como legítima la posibilidad de unificación del norte y el sur de Irlanda siempre y cuando la mayoría de la población norirlandesa ofreciera su consentimiento para semejante medida.

---

(14) *Northern Ireland Constitution Act 1973*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 18 de julio de 1973; *Northern Ireland Constitutional Proposals*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, marzo de 1973, Cmnd. 5259; y *The Future of Northern Ireland. A Paper for Discussion*, Belfast, Northern Ireland Office, Her Majesty's Stationery Office, 30 de octubre de 1972. Véase también el debate parlamentario sobre este documento en *Hansard*, vol. 846, 13 de noviembre de 1972, págs. 43 y ss.

- En segundo lugar, la necesidad de introducir lo que se denominaba como «dimensión irlandesa» proponiendo una mayor implicación de la República de Irlanda al calificar como «deseable» que, en la medida de lo posible, las disposiciones de gobierno para Irlanda del Norte fueran aceptadas también por el Estado irlandés.
- En tercer lugar una descentralización que se tradujera en la devolución de poderes a un gobierno autonómico que debería basarse en un consenso más amplio que el existente en el pasado, de manera que el ejecutivo no estuviera controlado por un partido que representara únicamente a una de las comunidades de la dividida sociedad norirlandesa.

Al comparar estos parámetros delimitados a comienzos de los años setenta con el Acuerdo de Viernes Santo firmado en 1998, y aceptado por el IRA y el Sinn Fein, se aprecia que el proceso de paz actual descansa sobre los principios que ya habían sido planteados décadas atrás: un sistema de gobierno basado en la devolución de competencias desde Westminster, en el que se institucionalizaría la dimensión irlandesa a través de la cual los nacionalistas deseaban ver reconocidas sus aspiraciones, pero limitando éstas de manera considerable con la consolidación del principio del consentimiento (15).

Como vemos, al contrario de lo que indica Alec Reid no es correcto identificar como la causa del proceso de paz la creación de una dinámica política alternativa basada en una estrategia común del nacionalismo irlandés (16). La alternativa por la que optó el IRA en 1994 al interrumpir su violencia existía desde hacía tiempo sin que dicha vía tuviera como motor esa supuesta unidad de acción de las distintas fuerzas nacionalistas. Por tanto, la variación fundamental que ha hecho posible el proceso de paz no se encuentra en el cambio de actitud de los

---

(15) En 1973 se llegó a constituir en Irlanda del Norte una asamblea autonómica. Ese año el ejecutivo norirlandés al frente de la misma firmó con los gobiernos británico e irlandés el denominado Acuerdo de Sunningdale en el que se reafirmaban los principios básicos de la política hacia la región arriba citados. De ahí que Seamus Mallon, prominente dirigente del SDLP, definiera el Acuerdo de Viernes Santo como una especie de «Sunningdale para principiantes retrasados». «Peace in Our Time? The 1998 Agreement», págs. 21-38, por Steve Bruce en *Scottish Affairs*, núm. 25, otoño de 1998, pág. 26; y *Sunningdale Communiqué*, diciembre de 1973. Northern Ireland Office Information Service.

(16) Entrevista de Josu Juaristi a Alec Reid, *Gara*, 15 de diciembre de 2002.

actores no violentos, sino en el revisionismo asumido por el IRA y el Sinn Fein, que aceptan ahora lo que habían rechazado anteriormente.

El nacionalismo vasco ha preferido ignorar tan obvia y útil lección del proceso de paz norirlandés. Al hacerlo, ha identificado de manera errónea las razones que han hecho posible la derrota política de una organización terrorista como el IRA, sin duda la más activa en el continente europeo (17). En consecuencia, el nacionalismo vasco ha exagerado la importancia de la Declaración de Downing Street, firmada en 1993 por los gobiernos británico e irlandés, utilizándola como referente al que alude para reivindicar el reconocimiento del derecho a la autodeterminación en el ámbito vasco (18). De ahí que, según el Partido Nacionalista Vasco, «en Irlanda del Norte la cuestión no es la de una mayor o menor autonomía, sino la realidad de un solemne reconocimiento del derecho a la autodeterminación de dicho territorio» (19). Sin embargo, es posible demostrar cuán equivocado es semejante análisis.

## El derecho a la autodeterminación

La Declaración de Downing Street fue rechazada por el IRA y el Sinn Fein, ya que al igual que ocurrió con el Acuerdo de Viernes Santo en 1998, el derecho a la autodeterminación no era reconocido en los términos reivindicados por los republicanos. Así, al anunciar su alto el fuego en 1994, el IRA ya indicó que «la Declaración de Downing Street no es una solución» (20), al no garantizar que el derecho a la autodeterminación tuviera como base una circunscripción única en la forma de toda

---

(17) El nacionalismo vasco parece haber asumido la premisa recogida en el plan Ardanza que rechazaba la posibilidad de una derrota política de ETA. Sin embargo, la derrota política del IRA constituye uno de los pilares del proceso de paz en Irlanda del Norte.

(18) Véanse a modo de ejemplo la Declaración del EBB del Partido Nacionalista Vasco hecha pública el 31 de octubre de 2001, *Vasco Press*, Bilbao; «La lógica de la guerra», por Joaquín Navarro en *Deia*, 2 de noviembre de 2001; «Apuntes vasco-irlandeses», por Maite Ubiria, en *Gara*, 25 de octubre de 2001; Entrevista a Arnaldo Otegi en el programa *Hoy por Hoy* de la *Cadena SER*, 25 de octubre de 2001; Comunicado de ETA citado en *Gara*, 16 de noviembre de 2001; «Ibarretxe cree que el irlandés es un ‘modelo de solución’ para Euskadi», Lourdes Pérez, *El Correo*, 1 de noviembre de 2001; entrevista a Arnaldo Otegi en *Deia*, 18 de noviembre de 2001; entrevista a Arnaldo Otegi en *Gara*, 7 de diciembre de 2001; *Zutabe* de ETA citado en *Gara*, 30 de enero de 2002.

(19) Declaración del EBB del Partido Nacionalista Vasco hecha pública el 31 de octubre de 2001, *Vasco Press*, Bilbao.

(20) *Irish Republican Army (IRA) Ceasefire Statement*, 31 de agosto de 1994, *An Phoblacht/Republican News*.

la isla de Irlanda. Como observara un destacado miembro del Ministerio británico para Irlanda del Norte (Northern Ireland Office, NIO), la Declaración de Downing Street daba la impresión de que los nacionalistas habían obtenido un logro aunque en realidad no fuera ese el caso, ya que formalmente el derecho a la autodeterminación quedaba reconocido, si bien vacío de contenido desde un punto de vista republicano al estar sometido al «principio del consentimiento» (21).

Como he indicado previamente, el denominado «principio del consentimiento» puede considerarse como uno de los pilares básicos de la política británica hacia Irlanda del Norte. Supone que una Irlanda unida sólo podrá llegar a materializarse si la mayoría de los norirlandeses dan su consentimiento. A lo largo de su historia, el republicanismo irlandés representado por el IRA y el Sinn Fein había rechazado semejante planteamiento. En cambio, el llamado «nacionalismo constitucional», representado por el gobierno de la República de Irlanda y el SDLP en Irlanda del Norte, sí aceptaba dicho principio.

El motivo de esta divergencia radica en que el origen y la naturaleza del conflicto norirlandés no son percibidos del mismo modo por las dos principales tradiciones del nacionalismo irlandés. Los republicanos han considerado como raíz del conflicto la partición de Irlanda y la creación de un Estado artificial bautizado como Irlanda del Norte en 1920. Puesto que esta entidad carece de legitimidad alguna para ellos, no consideraban apropiado hablar del derecho a la autodeterminación de los unionistas norirlandeses, ya que para los republicanos el ejercicio de ese derecho debía llevarse a cabo en el marco de los 32 condados que constituyen la isla de Irlanda y el verdadero Estado irlandés. Esto supone que el objetivo de la unidad de Irlanda a través del consentimiento de la mayoría de la población de Irlanda del Norte carece de sentido, pues es la nación de Irlanda en su conjunto la que debe dar su aprobación para dicha unificación. Así pues, en opinión de los republicanos, el denominado principio del consentimiento no era más que un veto unionista totalmente inaceptable.

Ese era el motivo por el que Gerry Adams sostenía en octubre de 1996 que «no se puede resquebrajar el derecho a la autodeterminación» (22). Sin embargo, claramente la Declaración de

---

(21) Roger MacGinty *et al* (2001), pág. 475, «The Principle of Consent and Northern Ireland's Constitutional Future», *Government and Opposition*, vol. 36, núm. 4, págs. 472-492.

(22) *Entrevista del autor con Gerry Adams*, 1 de octubre de 1996, Belfast.

Downing Street y el Acuerdo de Viernes Santo incumplían semejante premisa. El propio Adams declaraba lo siguiente en marzo de 2000: «La autodeterminación para la población de esta isla todavía tiene que conseguirse. Y este partido y otros con una mentalidad similar nos hemos fijado la materialización de ese objetivo» (23). En una línea semejante, y para no dejar duda alguna sobre la incapacidad del IRA para lograr su objetivo de la autodeterminación, citaré la valoración que la propia organización terrorista hizo del Acuerdo de Viernes Santo poco después de ser firmado:

Mantenemos nuestra posición de que un acuerdo de paz duradero exige el final del dominio británico en Irlanda y el ejercicio del derecho del pueblo de Irlanda a la autodeterminación nacional. Desde el punto de vista de nuestros objetivos republicanos y de cualquier análisis democrático, claramente este documento se queda corto a la hora de presentar una base sólida para un acuerdo duradero. En nuestra opinión, los dos inminentes referendos no representan el ejercicio de la autodeterminación nacional (24).

Así pues, el IRA aseguraba que la celebración de dos referendos en el norte y el sur de Irlanda en los que se debía votar la aprobación o el rechazo al Acuerdo de Viernes Santo no equivalían al reconocimiento de la autodeterminación reivindicado durante décadas. Por tanto, y al contrario de lo que defiende el nacionalismo vasco, las causas del cese de la violencia del IRA no se encuentran en los contenidos de la Declaración de Downing Street ni en el reconocimiento del derecho a la autodeterminación, sino en otros factores de los que me ocuparé más adelante.

En consecuencia no es correcto concluir, como hizo en abril de 2002 el parlamentario de Batasuna Jon Salaberria, que el IRA suspendió la lucha armada en el momento en el que el gobierno británico reconoció el derecho de autodeterminación al pueblo de Irlanda (25). La propia ETA lo apreciaba en un comunicado aparecido en *Zutabe* de junio de 2001 en el que la banda terrorista evaluaba del siguiente modo el Acuerdo de Viernes Santo firmado en 1998:

---

(23) «Take Ownership of the Peace Process», Gerry Adams, *An Phoblacht/Republican News*, 2 de marzo de 2000.

(24) *An Phoblacht/Republican News*, 30 de abril de 1998.

(25) Citado en *El Correo*, 12 de abril de 2002.

Al pueblo irlandés en su totalidad se le niega el derecho de autodeterminación y por otro lado el gobierno de los 26 condados deberá cambiar su Constitución, renunciando a 6 condados, hasta que sus ciudadanos decidan otra cosa. Los irlandeses deberán aceptar la división de su pueblo (26).

En realidad ese «principio del consentimiento» que negaba la autodeterminación desde la lógica del IRA y de ETA y que dominaba la Declaración de Downing Street de 1993, era también el pilar de otra declaración del mismo nombre que había sido firmada en 1969 (27). La comparación de ambos documentos confirma de nuevo que la alternativa referida por el religioso Reid no es el factor explicativo del cese de la violencia. En consecuencia surge el siguiente interrogante: ¿Por qué ha aceptado el IRA lo que a lo largo de su campaña de violencia había sido un auténtico anatema? A continuación sintetizaré algunos de los factores que han propiciado tan importante transformación en la actitud del republicanismo violento hacia el conflicto.

## **LA DERROTA POLÍTICA DEL IRA Redefinición del nacionalismo**

Como el líder unionista David Trimble ha admitido, la influencia de John Hume, hasta hace unos años máximo dirigente del SDLP, ha sido fundamental a la hora de abordar la «redefinición del nacionalismo irlandés» (28). El nacionalismo tradicional, que, como he mencionado antes, se ha centrado en argumentos territorialistas, ha sido relegado a un segundo plano. Ese tipo de nacionalismo se basó en la creencia de que los británicos eran los principales responsables del conflicto al haber impuesto la partición de Irlanda y creado así una entidad artificial e ilegítima como Irlanda del Norte. De ahí que los nacionalistas tradicionales definieran a los unionistas norirlandeses como descendientes de aquellos británicos que colonizaron Irlanda, estimando por tanto que no tenían derecho a impedir la unificación del territorio nacional definido como el conjunto de toda la isla.

En cambio el proceso de paz ha sido posible porque Hume ha abogado por un nacionalismo «centrado en las personas y no en

---

(26) *Zutabe* 91, junio de 2001.

(27) *Northern Ireland. Text of a Communiqué and Declaration Issued after a Meeting Held at 10 Downing Street on 19 August 1969*, Cmnd. 4154. Londres, Her Majesty's Stationery Office.

(28) «The Belfast Agreement», David Trimble, pág. 1150, en *Fordham International Law Journal*, vol. 22, abril de 1999, núm. 4, págs. 1145-1170.

el territorio» (29), abandonando así el determinismo histórico que ha caracterizado al nacionalismo tradicional irlandés que exigía la unificación del norte y el sur de la isla ignorando los deseos en contra de sus habitantes. El alcance de dicha redefinición de la ideología nacionalista ha llevado al académico Gerard Murray a establecer que Hume no puede ser considerado como «nacionalista en el sentido tradicional» a causa de su *ethos* «posnacionalista» (30). Otros autores comparten esa visión, si bien prefieren utilizar la denominación de «neo nacionalista» para referirse a esa variante ideológica (31).

El alcance de esa redefinición a la que aludo se aprecia bien al comparar el nacionalismo más actual con el que el propio Hume defendiera en la década de los setenta. Así, por ejemplo, en 1972 el SDLP, en un documento titulado «Hacia una nueva Irlanda» (32) planteó que Gran Bretaña debía declarar inmediatamente que la unificación de Irlanda constituía la mejor solución para todas las comunidades. En consecuencia, los nacionalistas proponían que mientras se producía esa unificación se instituiría un sistema de gobierno de transición para Irlanda del Norte bajo la soberanía compartida del Reino Unido y la República de Irlanda (33).

No sería esa la única ocasión en la que Hume propuso un sistema de soberanía compartida, retomando en 1992 una idea abocada al fracaso. En aquel entonces el gobierno británico había iniciado una ronda de conversaciones en la que los partidos constitucionales en Irlanda del Norte discutirían el futuro de la región. Como líder del partido nacionalista mayoritario, Hume planteó que el gobierno recayera en una comisión integrada por seis miembros. Tres de ellos serían elegidos dentro de Irlanda del Norte, mientras que el gobierno británico, el gobierno irlandés y la Comunidad Europea designarían por separado a cada uno de los restantes. Esta fórmula de soberanía compartida, dotada de una fuerte dimensión irlandesa, fue inmediatamente re-

---

(29) *Entrevista del autor con John Hume*, 21 de septiembre de 1995, Derry.

(30) Gerard Murray (1998), *John Hume and the SDLP*, Dublin, Irish Academic Press, pág. 254.

(31) John McGarry y Brendan O'Leary (1995), *Explaining Northern Ireland. Broken Images*, Oxford, Blackwell Publishers, págs. 19-20, 56-60.

(32) *The Future of Northern Ireland. A Paper for Discussion*. Belfast: Northern Ireland Office, Her Majesty's Stationery Office, 30 de octubre de 1972, págs. 72-82, Anexo 7, «Towards a New Ireland», Social Democratic Party.

(33) *Ibid.*, págs. 73-75.

chazada por el resto de las formaciones políticas. Incluso el Partido Alianza (Alliance Party), que incluía entre sus votantes a nacionalistas y unionistas, acusó al SDLP de obstaculizar en sus inicios el proceso de conversaciones con semejante plan.

La propuesta de libre asociación presentada por el *lehendakari* Ibarretxe se acerca más a esas posturas obsoletas del nacionalismo irlandés, abandonadas al no contribuir a la resolución del conflicto, que a las adoptadas más recientemente por esta ideología y que hicieron posible el proceso de paz.

El nacionalismo representando por el Estado irlandés expone también rasgos «posnacionalistas» o «neo nacionalistas» que han contribuido al revisionismo del nacionalismo violento representado por el IRA y el Sinn Fein. Esta actitud fue sintetizada por Albert Reynolds, primer ministro de Irlanda entre 1992 y 1994, en un discurso pronunciado a finales de su mandato:

No hay ni justificación moral ni ninguna base ideológica coherente para la continuación de la lucha armada con la intención de conseguir la autodeterminación nacional de forma colectiva por parte del conjunto de la población irlandesa sin considerar, en última instancia, los deseos de la población de Irlanda del Norte. [...] El hecho de que la partición fuera impuesta en 1920 no significa que hoy sea correcto forzar la unidad [de Irlanda] (34).

Sus palabras reflejan cómo en el nacionalismo constitucional irlandés se ha impuesto el pragmatismo sobre la tradición, de manera que la soberanía de un Estado ya constituido y cuya legitimidad ha sido ampliamente aceptada por sus habitantes ha adquirido prioridad sobre la aspiración nacionalista de unificación territorial. Por ello, y como resultado del Acuerdo de Viernes Santo, la República de Irlanda abandonó la reivindicación territorial sobre los seis condados que constituyen Irlanda del Norte y que aparecía recogida al comienzo de la Constitución irlandesa. Hasta dicha reforma esta Constitución poseía la peculiaridad de ser efectiva únicamente en los 26 condados que conforman la República de Irlanda a pesar de que el texto cons-

---

(34) «Self-Determination and Consent in the Joint Declaration for Peace in Northern Ireland», Discurso de Albert Reynolds en UCD Law Society, Cearbhall Ó Dálaigh Memorial Graduate Law Dinner, Barberstown Castle, 20 de enero de 1994.

titucional consideraba que el territorio nacional lo constituía el conjunto de la isla.

Contrástense estas actitudes más recientes con las que defendiera en 1960 el entonces primer ministro irlandés Seán Lemass al subrayar su compromiso con la integridad territorial de la isla y la denominada autodeterminación nacional del pueblo irlandés:

Deseamos ver restaurada la reunificación de Irlanda. Irlanda es en todos los sentidos una única nación con un derecho fundamental a tener expresión de su unidad esencial en las instituciones políticas. La unidad para la autodeterminación es el conjunto del país y no aceptamos que una minoría tenga derecho a votar su salida de la nación bajo el criterio de que está en desacuerdo con la mayoría en una cuestión política relevante [como esta]. No podemos abandonar esta posición ni lo haremos (35).

Apréciense también cómo esta evolución del nacionalismo tradicional irlandés no ha tenido su reflejo en el nacionalismo vasco. La estrategia utilizada por el PNV para integrar al radicalismo *abertzale* en el ámbito democrático y que, como se aprobó en la III Asamblea General de dicho partido, debe centrarse en «promover la conciencia de integridad territorial» (36), contradice los principios sobre los que se ha construido el proceso de paz norirlandés.

## **El fracaso de la violencia del IRA**

Tampoco debe ignorarse que el cambio estratégico de los republicanos es el resultado de la incapacidad de éstos para conseguir sus objetivos a través de la violencia (37). Como destacados dirigentes del IRA han reconocido, el proceso de paz no se habría concebido si este grupo hubiera sido capaz de derrotar militarmente al Estado británico (38). El pragmatismo, a diferencia del pacifismo, es lo que ha empujado al movimiento republicano hacia un radical giro estratégico, actitud que también

---

(35) «Revisions in Nationalist Discourse among Irish Political Parties», Gareth Ivory, pág. 85, en *Irish Political Studies*, 14, 1999, págs. 84-103.

(36) *Reconocer el ser para decidir*, Anexo aprobado en la III Asamblea General del PNV, reproducido en *El País*, 14 de enero de 2000.

(37) Sobre esta cuestión, véase Rogelio Alonso (2001), «The Modernization in Irish Republican Thinking toward the Utility of Violence», *Studies in Conflict & Terrorism*, 24, págs. 131-144.

(38) Entrevistas personales del autor durante 2001.

ha caracterizado el comportamiento del IRA a lo largo del proceso de paz respecto a una cuestión clave como la de la entrega de las armas (39).

Como han admitido destacados mandos del IRA, si hubiesen sido capaces de derrotar «militarmente» a los británicos no habría habido un proceso de paz. Por lo tanto, el objetivo de la paz obligaba a demostrar que las aspiraciones republicanas no podían lograrse mediante el terror. Únicamente ante la demostración de que la violencia resultaba ineficaz parecía el IRA dispuesto a renunciar a ella. Un activista que permaneció en el grupo hasta la declaración del alto el fuego en 1994 lo resumía así:

Creo que si el IRA hubiese podido intensificar la guerra lo habría hecho. Luchamos hasta el límite. Entiendo a los republicanos que dicen que se han traicionado los ideales y que deberíamos haber escalado la violencia, pero mi experiencia cuando estaba operando en este distrito es que era muy difícil moverse. De cada veinte operaciones que poníamos en marcha, solamente una terminaba saliendo (40).

La debilidad del movimiento republicano representado por el IRA y el Sinn Fein ha sido un factor determinante para generar esa suerte de revisionismo sobre el que se sustenta el proceso de paz (41). Sin duda alguna esa debilidad es el resultado de la presión política, policial, judicial y social que se ha ejercido sobre los republicanos norirlandeses provocando un aislamiento que les impulsó a abandonar su absolutismo ideológico. Antes de embarcarse en el proceso de paz los republicanos eran muy conscientes de que la violencia tenía un elevado coste político para su movimiento, como reflejaban claramente los sucesivos resultados electores del Sinn Fein. Especialmente reveladora fue la actitud del destacado dirigente republicano Danny Morrison días después de las elecciones generales de 1992 en las que el Sinn Fein obtuvo un 10% de votos. En un artículo, dirigido desde la cárcel al semanario *An Phoblacht/Republican News*, escribió: «El descenso en el voto del Sinn Fein debe ser causa

---

(39) Véase «La retirada del IRA», Rogelio Alonso, *El País Domingo*, 28 de octubre de 2001.

(40) Entrevista del autor.

(41) Para un análisis más detallado de esta cuestión, véase Rogelio Alonso (2001), *Irlanda del Norte. Una historia de guerra y la búsqueda de la paz*, Madrid, Editorial Complutense, págs. 355-388, 409-412.

de sería preocupación para el IRA. Es una situación de la que no puede salir simplemente a través de bombas» (42).

Citaré otros dos ejemplos que muestran esta debilidad del IRA y del Sinn Fein:

- Documento TUAS: Este documento distribuido internamente por la cúpula del IRA antes del alto el fuego de 1994 es enormemente revelador, puesto que en él se admitía lo siguiente:

En este momento los republicanos por sí solos no tienen la fortaleza para conseguir su objetivo máximo. La lucha necesita fortalecerse, sobre todo desde otras circunscripciones nacionalistas dirigidas por el SDLP, el gobierno de Dublín y el emergente *lobby* americano-irlandés con el apoyo adicional de otras partes en la Unión Europea (43).

Posteriormente en el documento la cúpula del IRA enunciaba una serie de circunstancias que al confluir hacían de ese «el momento adecuado» para una interrupción de la violencia, ya que resultaba improbable que volvieran a presentarse en un previsible futuro.

- Albert Reynolds, primer ministro de la República de Irlanda entre 1992 y 1994, planteó a los republicanos el siguiente desafío antes del alto el fuego decretado por el IRA en 1994:

Les he dicho que si esto no lo hacen bien, me olvidaré de ellos. No quiero oír nada de un alto el fuego de seis meses o seis años; no quiero saber nada de algo temporal, indefinido o condicional; sólo que se ha acabado. Y punto. Si no, me retiro. Me iré con John Major a por las conversaciones con los tres niveles, el acuerdo marco (44), y ellos, el IRA, pueden volver a otros 25 años de

---

(42) Danny Morrison (1999), *Then the Walls Came Down. A Prison Journal*, Cork, Mercier Press, págs. 288-292.

(43) Eamonn Mallie y David McKittrick (1996), *The Fight for Peace: The Secret Story Behind the Irish Peace Process*, Londres, Heinemann, págs. 381-384.

(44) Aludía de ese modo Reynolds a un proceso de solución alternativo que descartaba la inclusión del Sinn Fein y que se basaba en una estructura de tres niveles: las relaciones entre los actores en Irlanda del Norte, incluyendo aquellas que pudieran generarse entre cualquier nueva institución en esta región y el parlamento británico; las relaciones entre el Norte y el Sur de la isla de Irlanda; y las relaciones entre el gobierno británico e irlandés. *Hansard*, vol. 188, cc. 765-766, 26 de marzo de 1991.

asesinar y de ser asesinados. ¿Por qué? Porque después de 25 años volverán justo a donde están ahora, sin haber recibido nada a cambio salvo otros miles de muertos; y todo para nada. Así que o lo hacen ahora de una vez por todas, o si no: adiós (45).

Así pues, la confluencia de los dos factores aludidos anteriormente, esto es, la redefinición del nacionalismo irlandés y la debilidad estratégica del IRA y el Sinn Fein, han facilitado la constitucionalización del nacionalismo radical representado por el movimiento republicano.

### **Constitucionalización del nacionalismo radical**

El proceso de paz se ha sustentado en la constitucionalización del nacionalismo radical. Es éste un proceso inverso a la radicalización que el nacionalismo constitucional en el País Vasco ha intentado en los últimos años. Así lo corrobora, por ejemplo, el hecho de que en el nuevo marco institucional el Sinn Fein haya abandonado su tradicional política de abstencionismo que obligaba a los republicanos a negar la legitimidad de parlamentos o asambleas asociadas con el gobierno británico. Históricamente, el denominado abstencionismo ha sido un elemento diferenciador clave entre el nacionalismo constitucional y el republicanismo violento.

El abandono del abstencionismo, que obligó al Sinn Fein a modificar su constitución con el fin de permitir a sus representantes ocupar los escaños que les correspondían en la Asamblea autonómica diseñada en el Acuerdo de 1998, exponía que el republicanismo había fracasado en su intento por constituir una «alternativa al constitucionalismo», como propusiera en la década de los años setenta (46). Por tanto, lejos quedaba la postura que en 1975 el joven Gerry Adams propugnaba como eje de su estrategia al asegurar que estaba «completamente de acuerdo con no tomar parte en ninguna de las asambleas con orientación particionista establecidas por los británicos» (47).

Otros signos de constitucionalización del Sinn Fein se perciben en la aceptación y participación en una Asamblea con las siguientes características:

---

(45) Seán Duignan (1995), *One Spin on the Merry-Go-Round*, Dublín, Blackwater Press, pág. 147.

(46) *An Phoblacht/Republican News*, 23 de junio de 1979.

(47) «Active Abstentionism», Artículo de Gerry Adams con el seudónimo *Brownie*, en *The Republican News*, 18 de octubre de 1975.

- Las competencias administradas son mínimas.
- La soberanía continúa recayendo sobre el Reino Unido, como demuestran las sucesivas suspensiones de las instituciones autonómicas decretadas unilateralmente por el gobierno británico a lo largo de los tres últimos años.

Cuando se compara el contexto en el que surge el proceso de paz norirlandés con el escenario vasco posterior a los sucesos de Ermua se observa una importante similitud: la debilidad y aislamiento de las organizaciones terroristas y su entorno. Sin embargo, en contextos similares la respuesta del nacionalismo no violento resultó ser diferente. Compárense el pacto entre ETA y el nacionalismo no violento que precedió a la tregua de dicho grupo con el ultimátum citado anteriormente planteado por el primer ministro irlandés Albert Reynolds al IRA.

Curiosamente el proceso de paz en Irlanda del Norte, basado en el convencimiento de que un sistema de gobierno autónomo compartido ofrece el mejor marco para progresar en la resolución del conflicto, intenta avanzar hacia un escenario no muy diferente al que el Estatuto vasco puso en marcha años atrás. Ese es el motivo por el que la consolidación del marco autonómico, y no la autodeterminación, constituye el objetivo principal de los agentes norirlandeses. Ese marco es en el que aspiran a crear un espacio de convivencia donde la cuestión nacional deje de dominar la vida política. Así, mientras Xabier Arzalluz considera que «para un nacionalista la vía de acción política está con la izquierda *abertzale* y no precisamente con el PP o el PSOE» —formaciones con las que el dirigente peneuvista rechazaba la cooperación al juzgar que con ellos se estaría «en un autonomismo cada vez más tibio» (48)—, el nacionalismo norirlandés en cambio ha optado precisamente por un «tibio autonomismo» con la intención de derribar la política de bloques étnicistas.

La aceptación del Acuerdo de Viernes Santo por parte del nacionalismo violento ha inaugurado una nueva fase en el conflicto norirlandés. Una de sus consecuencias ha sido la participación del Sinn Fein en el gobierno autónomo de Irlanda del Norte, lográndose así la incorporación de una organización violenta y subversiva como el IRA dentro de las estructuras del

**LECCIONES PARA  
EUSKADI  
Tibio autonomismo  
frente a  
autodeterminación**

(48) Entrevista a Xabier Arzalluz de C. Dávila en *Deia*, 10 de diciembre de 2000.

Estado que una vez combatió. La autonomía se convierte por tanto en el marco en el que los agentes deben acometer la normalización democrática ausente durante décadas, todo ello con el objeto de que la cuestión nacional deje de dominar la vida política de la región. Por ello resulta necesario cuestionar la creencia expresada por Arzalluz de que él cambiaría la autonomía vasca «por el estatus de Irlanda del Norte» (49). Y es que las instituciones diseñadas a raíz del Acuerdo de Viernes Santo no han logrado solucionar de manera definitiva el conflicto, únicamente han creado un nuevo marco en el que las ideologías nacionalistas antagónicas tendrán la oportunidad de dirimir sus diferencias.

Las importantes transformaciones dentro del nacionalismo militante han contribuido a crear un contexto político en el que la violencia ha experimentado una considerable disminución, si bien no es posible hablar todavía de su completa desaparición. A pesar de que las principales organizaciones terroristas, republicanas y unionistas, mantienen oficialmente su alto el fuego, éste ha sido infringido en numerosas ocasiones por todas ellas. Como resultado de ello, cerca de un centenar de personas han perdido la vida desde abril de 1998, momento en el que se firmó el histórico Acuerdo de Viernes Santo, hasta la actualidad (50).

En semejante escenario resulta más sencillo que en el pasado acometer la normalización política de una región que aspira a que «las dos verdades, el unionismo y el nacionalismo», sean capaces de coexistir (51). No obstante, el potencial de conflicto se mantiene, ya que el Acuerdo de Viernes Santo posee una estructura abierta en la que teóricamente ninguna de las ideologías nacionalistas ha renunciado a sus aspiraciones. El documento incluye la posibilidad de celebrar consultas populares que habrían de determinar el estado de la «cuestión nacional» respetando el denominado principio del consentimiento sobre el que se ha asentado la política británica hacia la región y el pro-

---

(49) Entrevista a Xabier Arzalluz de Juan Carlos Iragorri, *El Tiempo*, 11 de diciembre de 2000.

(50) Las estadísticas recopiladas por la policía de Irlanda del Norte muestran la siguiente correlación de muertes violentas en los últimos años: 1994: 62 muertes; 1995: 9; 1996: 15; 1997: 22; 1998: 55; 1999: 7; 2000: 18; 2001: 17; 2002: 13; 2003 —hasta marzo—: 5. Fuente: *Police Service of Northern Ireland (PSNI)*.

(51) Arthur Aughey (2001), *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, Londres, Pluto Press, pág. 131.

ceso de paz. De esa manera el destino de Irlanda del Norte ha quedado reducido a criterios meramente numéricos.

El peligro que entraña es evidente, lo que ha llevado a destacadas figuras del nacionalismo irlandés a indicar que una hipotética reunificación no sólo exigiría el consentimiento de la mayoría de la población norirlandesa, sino también la aprobación de los unionistas incluso si éstos se encontraran en minoría. De esa manera se reafirma uno de los principios básicos defendidos por sectores del nacionalismo constitucional, como hiciera ya a comienzos de la década de los años setenta el entonces dirigente del SDLP, Gerry Fitt, cuando señaló que la reunificación sólo se alcanzaría si primero se lograba la reconciliación. El cardenal Cahal Daly, uno de los más feroces críticos de la violencia del IRA, lo sintetizaba así en 2001:

La mayoría irlandesa ni desea ni podría absorber a una comunidad unionista con la que no se ha logrado la reconciliación y que se opone de manera recalcitrante a dicha unidad. [...] La reunificación es vista ahora como algo inextricablemente ligado a dos conceptos que establecen un equilibrio: el consentimiento de los unionistas en el futuro y una auténtica nueva Irlanda del Norte de igualdad y colaboración en el presente (52).

La intensa violencia terrorista ha alejado mucho más una hipotética reconciliación. A pesar del revisionismo que el nacionalismo militante y violento ha acometido, algunos de sus representantes insisten en la unificación como algo inevitable en el caso de vencer en una suerte de batalla de la procreación étnica. Este discurso puede ser fruto de la retórica, pues como ocurriera previamente con Eamon de Valera o Sean Lemass, antiguos miembros del IRA que llegaron a dirigir el gobierno de la República de Irlanda, los actuales líderes del Sinn Féin entienden que deben presentarse como fieles y legítimos herederos del pasado republicano a pesar de que la unidad territorial ha sido sacrificada. De ahí que el Acuerdo de Viernes Santo sea presentado por los republicanos como un acuerdo de transición y no como algo definitivo. Así lo ha expresado Jim Gibney, un destacado miembro del IRA y del Sinn Féin, para quien: «El único acuerdo que será aceptable para los republicanos será aquel que traiga la reunificación y la independencia de Irlanda.

---

(52) «Homily by Cardinal Cahal B. Daly at the State Funeral for Kevin Barry and Comrades», 14 de octubre de 2001, en <http://www.ireland.com/newspaper/special/2001/kevinbarry/index.htm>.

[Nuestra lucha] no se ha acabado y no se acabará hasta que lo logremos» (53).

Los republicanos han revestido el fracaso estratégico que el proceso de paz supone para su movimiento atribuyéndole al Acuerdo un sentido de provisionalidad. De ahí que constantemente el Sinn Fein niegue que Irlanda haya entrado en una era posnacionalista utilizando un discurso político en el que se enfatiza como objetivo la unidad de la isla en un solo Estado. La efectiva y activa persecución de dicho ideal conduce a una inevitable confrontación con el unionismo, ideología en la que no se ha afianzado lo que podría definirse como «post unionismo», sino más bien un «nuevo unionismo» que ha aceptado la devolución de competencias a un gobierno autonómico superando así su ambición previa de una mayor integración en el sistema político centralizado desde el parlamento británico de Westminster (54).

Estas posiciones mantienen el antagonismo en torno a la cuestión nacional exponiendo los riesgos que se derivan de su permanencia. En este escenario es interesante observar cómo la actitud del PNV hacia la necesidad de celebrar un referéndum se contrapone a la que el nacionalismo irlandés ha defendido recientemente en una cuestión semejante.

En marzo de 2002 el entonces Primer Ministro norirlandés, el unionista David Trimble, propuso celebrar una consulta en la que los ciudadanos votarían si deseaban seguir formando parte del Reino Unido o si preferían unirse a la República de Irlanda. Trimble propuso que la consulta coincidiera con las elecciones a la Asamblea autonómica previstas para este año. Dado el elevado abstencionismo de la comunidad unionista en las urnas, en contraste con la mayor movilización del electorado nacionalista, Trimble esperaba que en una circunstancia tan especial la participación de los unionistas se incrementaría. Curiosamente la propuesta fue rechazada por los nacionalistas en el norte y el sur de Irlanda con la excepción del Sinn Fein, que tampoco la recibió con un gran entusiasmo.

Los argumentos esgrimidos por el Primer Ministro irlandés Bertie Ahern exponían hasta qué punto la violencia ha condicionado las aspiraciones territoriales del nacionalismo tradicional.

---

(53) Discurso de Jim Gibney en la Desmond Greaves Summer School, *An Phoblacht/Republican News*, 29 de agosto de 2001.

(54) Aughey (2001), *op. cit.*, pág. 133.

El dirigente del partido gobernante, Fianna Fáil, definió la consulta como «una locura peligrosa», «desestabilizadora» y que sería «un desastre» (55). En su opinión: «Nos distraería de nuestras tareas de reconciliación y del buen trabajo que estamos intentando llevar a cabo con el Acuerdo de Viernes Santo». Añadió que el proceso de reconciliación y de creación de confianza entre las comunidades en el norte de Irlanda debía afianzarse antes de que esta cuestión pudiera considerarse con realismo sin que dañara el proceso de paz: «Forzarlo rápidamente no es una buena idea. Deberá haber un periodo sostenido de x años en el que se creasen confianza y seguridad». Aunque admitió que «no tenía ni idea de cuántos años», sí indicó que el proceso de reconciliación tardaría al menos una «generación», y que el debate sobre la unificación no empezaría en al menos «diez años».

Como escribió el académico irlandés John Murphy, Bertie Ahern estaba distanciándose de la «fácil retórica irredentista del Sinn Fein e, históricamente, de su propio partido» (56). Fianna Fáil, el partido surgido en 1926, tras la escisión en el Sinn Fein entre quienes aceptaron la partición de Irlanda y quienes se opusieron a ella, ha dominado la vida política del Estado irlandés. Su tradición nacionalista ha alimentado una retórica de la que paulatinamente ha ido desprendiéndose (57). Por ello Martin Mansergh, asesor especial de sucesivos primeros ministros irlandeses, rechazaba dicha consulta al considerar que únicamente serviría para «polarizar» a las dos comunidades en Irlanda del Norte: «Ninguna persona que esté siguiendo el proceso [de paz] cree que haya la posibilidad inmediata o cercana de que se materialice una Irlanda unida mediante el consenso. La gente debería concentrarse en trabajar y consolidar el Acuerdo de Viernes Santo» (58).

---

(55) «Border Poll Would be Premature, Ahern Says in US», Patrick Smyth, *The Irish Times*, 12 de marzo de 2002; y «We Will Discourage London on Border Poll, Ahern Says», Patrick Smyth, *The Irish Times*, 13 de marzo de 2002.

(56) «Ahern's New Attitude Reflects Reality of North», John A. Murphy, *Sunday Independent*, 17 de marzo de 2002.

(57) Debe destacarse que el norte de Irlanda jamás constituyó una cuestión central en la política de Fianna Fáil, formación en la que los «pragmatistas» dominaron a los «fundamentalistas» al representar éstos una minoría incapaz de influenciar la dirección del partido. Sobre esta cuestión puede consultarse Richard Dunphy (1995), *The Making of Fianna Fáil Power in Ireland 1923-1948*, Oxford, Clarendon Press.

(58) «No Purpose in Border Poll, Says Ahern Adviser», Mark Brennock, *The Irish Times*, 11 de marzo de 2002.

Esa consolidación del Acuerdo de Viernes Santo exige una cooperación entre unionistas y nacionalistas que fue imposible desarrollar durante las décadas de conflicto en las que Irlanda del Norte careció de estructuras de gobierno compartidas como las que ha creado la actual autonomía. La violencia polarizó a la sociedad acentuando sus diferencias e impidiendo la coexistencia política al quedar alienada por la envenenada cuestión nacional. El marco inaugurado tras la firma del Acuerdo de Viernes Santo sitúa sus esperanzas de éxito en la consolidación de una especie de transversalidad como la que algunos observadores proponen para el País Vasco. La búsqueda de consensos emerge como prioritaria para garantizar la supervivencia de las nuevas estructuras políticas, siendo ésta una de las causas de que la autodeterminación en los términos del nacionalismo tradicional carezca de sentido en una sociedad desvertebrada como la norirlandesa.

### **Primacía del conflicto interno**

Es enormemente significativo que la mayoría del nacionalismo irlandés haya rechazado una consulta sobre el estatus de la región como la propuesta por Trimble. También lo es que en ese debate el nacionalismo considere que no sería práctico plantear semejante ejercicio de autodeterminación si no se contara con el consentimiento y el consenso de la comunidad unionista, incluso en el caso de que ésta se encontrara en minoría (59). Esta interpretación cuestiona el argumento del nacionalismo vasco que otorga al reconocimiento de la autodeterminación una influencia en el proceso de paz irlandés de la que carece. Demuestra en cambio los problemas que ha creado el reconocimiento del derecho a la secesión de una parte del territorio del Reino Unido como Irlanda del Norte a través de ese denominado principio del consentimiento, que ha sido parte de la política británica hacia la región desde comienzos de los años setenta.

Desde comienzos de la década de los años setenta, el gobierno británico ha contemplado la posibilidad de la secesión de una parte de su territorio. Tan particular estatus supone que la pertenencia de Irlanda del Norte al Reino Unido posee un carácter condicional. Varias son las observaciones que se pueden hacer

---

(59) Así lo han reconocido el propio Gerry Adams y Martin Mansergh, asesor especial de tres ministros irlandeses del partido Fianna Fáil. «Adams Surprises with Acceptance of Need for Consent on Irish Unity», Conor O'Clery, *The Irish Times*, 4 de febrero de 2002; y «Is Consent Sufficient for a United Ireland?», Martin Mansergh, *Sunday Business Post*, 10 de noviembre de 2002.

al respecto ante el mimetismo que el nacionalismo vasco ha perseguido en esa cuestión.

En primer lugar, he explicado cómo dicho reconocimiento del derecho a la autodeterminación no es una novedad, sino que data de décadas atrás, sin que por tanto exista una correlación entre su aceptación por parte del gobierno británico y el cese de la violencia del IRA, cuyas causas he analizado ya.

En segundo lugar, debe tenerse presente que esa excepcionalidad ha sido fruto de la particular relación entre el centro y la periferia que desde finales del siglo XIX ha estado dominada por los deseos del gobierno británico de distanciarse de la vida política de la región. Sirva como ejemplo un documento recientemente hecho accesible al público en el que se recogía el testimonio de Sir Alec Douglas-Home, Primer Ministro británico a comienzos de la década de los sesenta y destacado dirigente del partido conservador, cuando en 1972 remitió una carta al entonces Primer Ministro Edward Heath. En ella, tras criticar la introducción del gobierno directo desde Londres o *Direct Rule*, Douglas-Home señalaba: «La mejor forma de satisfacer el interés del [gobierno británico] sería empujándoles [a los norirlandeses] hacia una Irlanda unida en lugar de atarles más estrechamente al Reino Unido. Nuestra propia historia parlamentaria ha estado caracterizada por los constantes problemas con Irlanda» (60).

En tercer lugar, el hecho de que en la actualidad el nacionalismo irlandés en su mayoría se oponga al citado ejercicio de autodeterminación parece respaldar los argumentos de quienes durante años sostuvieron que el reconocimiento de la posibilidad de una secesión del Estado lejos de facilitar la resolución del conflicto complicaba la salida del mismo (61). Los motivos eran que alentaba la violencia del IRA y los temores de los protestantes al tiempo que evitaba que entre el nacionalismo constitucional se fortaleciera una defensa sólida de la legitimidad de Irlanda del Norte. Precisamente ahora las esperanzas de éxito del proceso de paz se basan en gran medida en reforzar la legitimidad de Irlanda del Norte, de ahí que se rehúyan cuestiones

---

(60) «Former PM Sir Alec Backed United Ireland», *Irish News*, 1 de enero de 2003.

(61) Véase por ejemplo Adrian Guelke (1988), *Northern Ireland. The International Perspective*, Dublín, Gill & Macmillan, págs. 2, 4, 17-20, 195, 212, «International Legitimacy, Self-determination, and Northern Ireland», Adrian Guelke, *Review of International Studies*, 11 (1), págs. 37-52.

que causan división, como la de la territorialidad, y que ponen en duda la legitimidad de dicha entidad.

Todo ello contribuye a exponer la preeminencia de la dimensión interna del conflicto arrojando una valiosa lección para el caso vasco que la propuesta de libre asociación presentada por Ibarretxe ignora (62). El plan del *lehendakari* identifica como el problema principal la relación de Euskadi con España, de ahí su deseo de un nuevo «pacto de convivencia» con el Estado español. Sin embargo, ignora que es en un ámbito diferente, y mucho más cercano, entre los propios vascos, donde la convivencia necesita repararse fundamentalmente y de manera prioritaria. En contra de lo que Irlanda del Norte enseña, el *lehendakari* elude por completo el conflicto existente internamente en la propia Euskadi. Ignora que, al igual que en Irlanda del Norte, el conflicto es fundamentalmente interno y que el principal obstáculo hacia la normalización lo constituye la desaparición de una violencia que sigue dividiendo e intimidando a la sociedad vasca.

Tradicionalmente, el nacionalismo irlandés había interpretado que el mayor obstáculo para la paz residía en la presencia británica, de ahí que propugnara una nueva relación entre Irlanda y Gran Bretaña como condición previa a la pacificación. En contra de esa interpretación, el actual proceso de paz ha confirmado la primacía del conflicto interno entre los habitantes de Irlanda del Norte. Es decir, los factores endógenos resultaban mucho más importantes que los externos en la resolución de un conflicto en el que la relación entre los Estados o con éstos era secundaria frente a la de los propios norirlandeses. La reciente suspensión de la autonomía en Irlanda del Norte confirma la relevancia de esa dimensión interna, exponiendo que la falta de confianza entre las comunidades norirlandesas a causa de décadas de intenso terrorismo es el problema fundamental para la normalización política.

Por el contrario, la propuesta de libre asociación enfatiza la definición del problema vasco como un conflicto entre Euskadi y España, tal y como el propio Ibarretxe reiteraba al afirmar en su discurso ante el Parlamento vasco que «para una gran parte de los vascos, los Fueros, los derechos históricos del pueblo vasco, siguen siendo nuestra verdadera constitución». Ello

---

(62) El texto íntegro del discurso del *lehendakari* en el debate de política general del Parlamento vasco fue reproducido en *El Correo*, 28 de septiembre de 2002.

cuando previamente había indicado que «la sociedad vasca no desea reproducir debates estériles sobre el pasado».

Esta peculiar y contradictoria interpretación del conflicto le lleva a proponer como solución a los males que afectan al pueblo vasco un nuevo pacto entre Euskadi y el Estado ignorando que es en otro nivel —el de la propia sociedad vasca, en la que la polarización no deja de acrecentarse—, donde la convivencia necesita enmendarse inicialmente y con mayor urgencia. De ahí la inutilidad de retrotraerse siglos atrás haciendo del pasado imaginado la guía del futuro, en perjuicio del presente y de la historia más reciente, marcada por la convivencia bajo un denostado Estatuto. Difícilmente puede ser la iniciativa de Ibarretxe «el camino para la esperanza» (63) que «ha devuelto la ilusión a Euskadi» (64), como ha ensalzado el nacionalismo vasco con ecos electoralistas, cuando adopta una interpretación del conflicto poco coherente con la realidad y deja sin resolver el principal obstáculo hacia la normalización: la desaparición de una violencia que sigue dividiendo e intimidando a la sociedad vasca.

Al contrario de lo que el *lehendakari* ha repetido en su campaña de promoción, difícilmente puede ser el suyo un «plan de paz» cuando no aborda las causas básicas que impiden dicha paz. Apréciase cómo en el texto se repite hasta seis veces que los vascos tienen derecho «a decidir libre y democráticamente» su propio futuro. A pesar de ello, la violencia de ETA no emerge como la causa principal de que en estos momentos todos los vascos sean incapaces de decidir libre y democráticamente no ya su futuro, si no siquiera su presente. Tras equiparar la responsabilidad del Estado y de ETA, el énfasis de la solución planteada reside en la relación de Euskadi con España, eludiendo por completo el conflicto existente internamente en la propia Euskadi. En consecuencia, y pese a la dolorosa evidencia de quienes padecen la violencia, la normalización no se vincula tanto a la desaparición del terrorismo intimidatorio como al logro de un nuevo estatus de soberanía.

En cambio, el ejemplo de Irlanda del Norte muestra que la cesión de soberanía por parte del Estado central en un contexto condicionado por la violencia terrorista es difícil de contemplar y de llevar a la práctica mientras ésta persista. En semejante es-

---

(63) «La ilusión de un camino que recorrer y de una meta a la que llegar», Íñigo Urkullu Rentería, *Deia*, 28 de septiembre de 2002.

(64) *Deia*, editorial, 29 de septiembre de 2002.

cenario las propuestas que impliquen derogación alguna de la soberanía se interpretan como un mero instrumento de aspiraciones nacionalistas y no como eficaces mecanismos que mejoran el autogobierno de la región, de ahí su dificultad para propiciar un consenso que las haga viables.

---

# LA EVOLUCIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE SECESIÓN DE QUEBEC DESDE 1995

Jean-Pierre Derriennic (\*)

En 1980, un proyecto de soberanía para Quebec obtuvo un 40% de votos favorables cuando fue sometido a un referéndum organizado en dicha provincia. Los independentistas del Partido Quebequés perdieron el poder en 1985, y volvieron a ejercerlo de nuevo en 1994. Un año más tarde, en 1995, con motivo de un segundo referéndum, una pregunta bastante parecida a la formulada en 1980 (1) obtuvo más del 49% de votos favorables, con un índice de participación excepcional del 94%. Tras ese referéndum, Lucien Bouchard se convirtió en Primer Ministro. Se trataba del dirigente nacionalista más popular y era considerado como el principal artífice de la casi-victoria de aquella consulta popular. En ese momento, muchos pensaron que los nacionalistas de Quebec estaban a punto de lograr su objetivo.

---

(\*) Profesor de la Universidad Laval.

(1) La pregunta de 1980 era: «El gobierno de Quebec ha dado a conocer su propuesta de llegar, junto al resto de Canadá, a un nuevo acuerdo formado sobre el principio de la igualdad de los pueblos. Dicho acuerdo permitiría que Quebec alcanzara el poder exclusivo de hacer sus leyes, de recaudar impuestos y de establecer sus relaciones exteriores, que es lo que constituye la soberanía, y, al mismo tiempo, se mantendría con Canadá una asociación económica que implicara el uso de la misma moneda. Ningún cambio del estatuto político que resultara de las negociaciones se llevaría a cabo sin el acuerdo de la población expresado en otro referéndum. En consecuencia, ¿le concede al gobierno de Quebec el mandato para negociar este acuerdo entre Quebec y Canadá?».

La pregunta de 1995 era: «¿Acepta usted que Quebec sea soberano, tras haber ofrecido formalmente a Canadá un nuevo partenariado económico y político, en el marco del proyecto de Ley sobre el futuro de Quebec y del acuerdo firmado el 12 de junio de 1995?». El proyecto de Ley en cuestión fue distribuido a la población, y el acuerdo firmado el 12 de junio fue rubricado por los jefes de los tres partidos nacionalistas, el Partido Quebequés, el Bloque Quebequés y Acción Democrática de Quebec.

El Partido Quebequés gana por un estrecho margen las elecciones de 1998, con algunos votos menos, pero más escaños que su principal adversario, el Partido Liberal. En 2001 Bouchard dimite y abandona la vida política, aduciendo que había sido incapaz de persuadir a la gente de Quebec para instaurar la independencia. Le sustituye Bernard Landry. En el transcurso de la campaña electoral de 2003, Landry habla lo menos posible de independencia y evita comprometerse a plantear un tercer referéndum. En las elecciones que tienen lugar el 14 de abril, el Partido Quebequés es claramente derrotado por el Partido Liberal (2).

Existen múltiples interpretaciones para dar cuenta de una evolución que ha sorprendido prácticamente a todos los que la han presenciado. La que parece más convincente es ésta: la conmoción que provocó el ajustadísimo resultado de 1995 tuvo como consecuencia una mutación del movimiento independentista quebequés comparable a la que se produjo tras el susto que tuvo lugar en 1970.

Permítaseme recordar brevemente lo que sucedió entonces. A lo largo de la década de los años sesenta, se desarrolló en Quebec un movimiento independentista que era minoritario en términos numéricos y radical en términos ideológicos. Uno de los integrantes de este movimiento, el Frente de Liberación de Quebec, llevaba a cabo actos violentos. Dicha violencia alcanza su momento álgido en 1970, cuando un diplomático británico y un ministro de la provincia son secuestrados, siendo este último asesinado. Esta crisis precipita la desaparición del independentismo violento; un hecho que puede explicarse por la conjunción de dos factores: la firmeza con la que el gobierno federal reacciona frente a los secuestros de 1970, y el ascenso de un partido independentista legal y pacífico: el Partido Quebequés. Fundado en 1968, obtuvo la mayoría en la Asamblea Legislativa de Quebec y formó el gobierno de la provincia en 1976.

La conmoción provocada por los sucesos de 1970 provocó la desaparición del independentismo violento y permitió el ascenso de un independentismo pacífico. Puede ser que la sorpresa de 1995 haya sido la causa del declive de un independentismo

---

(2) En las elecciones de 1998, el Partido Quebequés obtuvo 75 escaños con un 42,9% de los votos. El Partido Liberal solamente 48 escaños con un 43,4% de los votos, resultado paradójico del modo de escrutinio plural uninominal y de la concentración del voto liberal en el área urbana de Montreal. En 2003, el Partido Liberal obtuvo el 45,9% de los votos y 76 escaños, y el Partido Quebequés el 33,2% de los votos y 45 escaños.

ingenuo, que está en proceso de ser substituido por una variante más realista.

El declive, o al menos la desaceleración del movimiento independentista a partir de 1995, es consecuencia de varios factores. El primero de ellos es banal: los partidos son más eficaces a la hora de difundir su ideología cuando están en la oposición. Cuando ejercen el poder por un periodo de tiempo prolongado, sus decisiones originan diferentes descontentos y el atractivo de su propuesta ideológica disminuye. El Partido Quebequés gobierna la provincia desde 1994.

El segundo factor, en cambio, es más específico de la situación en que se encuentra el Partido Quebequés. Cuando está en el poder, este partido debe afrontar un dilema: o bien gobierna de forma que causa un alto grado de descontento, lo que disminuye la confianza que se le concede para llevar a término la independencia; o bien gobierna para satisfacer a la mayoría de la población, demostrando entonces que Quebec puede gobernarse satisfactoriamente en el marco de Canadá, y que acaso la independencia no sea necesaria. Resulta significativo que el Partido Quebequés haya obtenido su mejor resultado en 1981, justamente tras el fracaso en el referéndum de 1980, y justo en el momento en que se había comprometido a no promover otra consulta popular durante el nuevo mandato. Para mucha gente de Quebec, el mejor de los mundos políticos posibles es aquel en que el partido independentista está en el poder sin arriesgarse a llevar a cabo la independencia.

La evolución de la sociedad de Quebec en los últimos treinta años ha hecho disminuir o desaparecer muchos de los agravios de los nacionalistas de los años sesenta. La desigualdad económica entre anglófonos y francófonos prácticamente ha desaparecido en la provincia, y la lengua francesa parece mucho menos amenazada de retroceso o desaparición. Algunas reformas institucionales que han favorecido esta evolución han sido implementadas por los liberales, que han ejercido el poder en los periodos 1960-1966 y 1970-1976. Otras reformas, en particular relativas al idioma, han sido puestas en práctica por los gobiernos del Partido Quebequés.

Por estas razones, tras el referéndum de 1980 y la victoria electoral del Partido Quebequés en 1981, muchos (incluso dentro de las filas de los dirigentes nacionalistas) consideraron que la idea de la independencia estaba en declive. El resurgir de esta aspiración ha sido posible, en buena medida, por las decisiones adoptadas por los sucesivos gobiernos federales. En 1982, una

reforma constitucional de gran importancia, conocida como «la repatriación de la constitución», fue adoptada pese a la oposición del gobierno de Quebec. Posteriormente, dos tentativas de reforma constitucional destinadas a corregir los efectos de la anterior, los llamados Acuerdo del Lago Meech y Acuerdo de Charlottetown, fracasaron; el primero en 1990, y el segundo en 1992. En la campaña favorable a estas dos reformas, los ministros federales repitieron que la Constitución de Canadá era injusta para Quebec, y que debía ser necesariamente reformada para salvar la unidad del país, reforzando de este modo la credibilidad de los argumentos independentistas. Tras el rechazo de ambas reformas por las Cámaras de dos provincias en 1990 y por la población de Canadá consultada en referéndum en 1992, el Partido Quebequés gana de nuevo las elecciones de 1994 y organiza el referéndum de 1995.

En pocas palabras, la idea de secesión que promovía este partido es la siguiente. Se evita cuidadosamente mencionar la palabra «secesión», que en la lengua francesa común no se conoce salvo en la expresión «guerra de Secesión», con la que denominan la guerra civil de los estadounidenses. Del mismo modo, se evita hablar de «independencia», prefiriendo otro término menos inquietante, como es «soberanía». Esta soberanía estaría acompañada de estrechos lazos con Canadá; una «asociación» en 1980, rebautizada como «partenariado» en 1995. La población de Quebec es suficientemente numerosa, competente en el terreno económico y político, y habita en un territorio con extensión y riquezas suficientes como para formar un Estado perfectamente asimilable al mundo actual. En aplicación del derecho de los pueblos a la autodeterminación, la decisión de permanecer en Canadá o salir de él sólo pertenece a los propios ciudadanos de Quebec. Si una mayoría de la población de Quebec se pronuncia a favor de la soberanía, esta será aceptada por la sociedad internacional, y deberá serlo asimismo por Canadá. La redefinición de las relaciones entre canadienses y quebequeses puede llevarse a cabo en mutuo beneficio, e inspirarse al menos en la buena voluntad, si es que no es posible hacerlo de buena gana.

Esta perspectiva era contestada por algunas voces aisladas, que subrayaban que este modo de interpretar el derecho a la autodeterminación no se corresponde con la práctica internacional actual; que un Quebec independiente sería, sin lugar a dudas, tan viable como muchos otros Estados, pero que la dificultad de una secesión se encuentra principalmente en las modalidades de transición. Esta cuestión suscita problemas de legitimidad, de procedimiento, de repartición territorial y de ciudadanía.

Los responsables del gobierno federal y los dirigentes federalistas del Partido Liberal se guardaban muy mucho de entrar en este terreno. A sus ojos, era inútil hacerlo, dado que el Partido Quebequés no podía ganar un referéndum sobre su propio proyecto soberanista. Consideraban, incluso, que era peligroso entrar en esta discusión, ya que un debate público sobre estas cuestiones podía soliviantar los ánimos y reforzar el apoyo popular a los nacionalistas (3).

Éstas son las percepciones que el resultado del referéndum de 1995 ha puesto en cuestión. Los dirigentes federalistas se vieron obligados a renunciar a la condescendencia con que hasta entonces habían contemplado el proyecto independentista, y comenzaron a contemplarlo como una posibilidad seria. Los nacionalistas poco convencidos; aquellos que votaron «sí» en las consultas de 1980 y 1985 sin llegar a creer en la posibilidad de victoria de esa opción, se asustaron por el resultado que estuvieron a punto de provocar. En este nuevo contexto, ha sido posible plantar cara a una serie de dificultades que, hasta ese momento, muchos habían preferido ignorar.

Tras una serie de episodios judiciales sobre los que no entraré en detalles, en 1996 el gobierno federal solicita al Tribunal Supremo de Canadá un pronunciamiento sobre las reglas que serían de aplicación en caso de secesión de Quebec. Se plantean tres cuestiones que aquí resumo:

- 1) ¿Pueden la legislatura o el gobierno de Quebec, en virtud de la Constitución de Canadá, proceder unilateralmente a la secesión de Quebec?
- 2) ¿Tienen derecho, la legislatura o el gobierno de Quebec, en virtud del Derecho internacional, a proceder unilateralmente a la secesión de Quebec?
- 3) En caso de conflicto entre el Derecho interno y el Derecho internacional, ¿cuál de ellos prevalecería?

---

(3) Dos libros publicados poco antes del referéndum de 1995 reflejan, respectivamente, la tendencia dominante a minimizar las dificultades inherentes al proceso de secesión (Robert A. Young, *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995), y la otra tendencia orientada a llamar la atención sobre tales dificultades (Jean-Pierre Derriennic, *Nationalisme et démocratie*, Montreal, Boréal, 1995).

El gobierno provincial pone en duda la competencia del Tribunal con el siguiente argumento: «Es una cuestión política, no jurídica», lo cual, a su vez, plantea una cuarta cuestión: la de la competencia. Numerosos observadores denuncian la iniciativa del gobierno federal por considerarla bien abusiva, bien atentatoria contra los derechos del pueblo de Quebec, bien peligrosa porque corre el riesgo de proporcionar argumentos suplementarios a los independentistas.

Tras varias audiencias intensamente mediatizadas, los jueces dan una respuesta unánime en 1998. A las cuestiones cuarta y tercera, las respuestas son simples: se declaran competentes, y no aprecian ningún conflicto entre el Derecho interno y el internacional, dado que ni uno ni otro reconocen el derecho unilateral de secesión. A las dos primeras preguntas, dan una respuesta compleja y con matices, de la que pueden extraerse los argumentos siguientes.

La existencia de Canadá no se basa en la coacción, sino en el consentimiento, y la secesión, en principio, no está prohibida. Esta opinión esclarece el debate público al resolver un argumento apoyado con tesón por algunos federalistas: Canadá es indivisible, hay que derclararlo oficialmente para ponerle fin de una vez por todas a las reivindicaciones de los nacionalistas de Quebec. El Tribunal declara que una eventual secesión no podría ser decidida solamente ni por el gobierno ni por la población de Quebec. La cuestión incumbe a todos los canadienses y supone, para que fuera realizable legalmente, una revisión de la Constitución, para lo que es imprescindible el acuerdo del gobierno federal y el de las otras provincias. Así pues, si el gobierno de una provincia presenta una demanda de secesión, los demás gobiernos deberán negociar de buena fe con él. Será necesario, además, que tal demanda sea apoyada por una «clara mayoría» de la población de la provincia en cuestión, dado que «los resultados de un referéndum deben estar desprovistos de cualquier ambigüedad tanto en lo que se refiere a la pregunta planteada como al apoyo que ésta reciba».

La sentencia del Tribunal Supremo es recibida positivamente por todas las partes. Los dirigentes federalistas se muestran satisfechos, salvo algunos, poco numerosos, que defienden la indivisibilidad de Canadá. Los independentistas dicen ver en la sentencia el reconocimiento de la legitimidad de su proyecto. A menudo añaden que no tomarán en consideración otros argumentos de los jueces, para cuya valoración no les reconocen competentes. En este último aspecto, una parte importante de la población no los apoya.

Sin lugar a dudas, muchos quebequeses piensan que la independencia es deseable, o que podría ser aceptable, pero que debe llevarse a cabo en una ausencia absoluta de violencia, golpe de Estado o ruptura del orden legal. Su puesta en práctica supondrá, pues, una cooperación muy estrecha entre el gobierno de Quebec y el de Canadá. Los dirigentes independentistas repiten sin cesar que no reconocen ni la autoridad de la Constitución, ni la del Tribunal Supremo de Canadá. Su argumento para apoyar esta postura no está bien fundamentado jurídicamente, pero es sin duda verosímil para personas con escasa formación jurídica. No obstante, incluso la gente sencilla se da cuenta de que el gobierno federal tendrá que actuar respetando sus propias reglas, diga lo que diga el gobierno de la provincia. Si sumamos a los que ven las cosas de este modo y a los que se oponen a la independencia, el resultado es la amplia mayoría de la población de Quebec que declara que considera necesario tener en cuenta la sentencia del Tribunal Supremo en los sondeos efectuados a finales de 1998.

El gobierno federal prosigue en esta misma línea cuando, en 1999, presenta un proyecto de «Ley sobre la claridad», en el que se indican las consecuencias que extraen de la sentencia del Tribunal Supremo y se precisan las reglas que seguirá en adelante. Si se anuncia un referéndum de secesión en una provincia, se le pedirá a la Cámara de los comunes del Parlamento federal que se pronuncie sobre la claridad de la pregunta que le vaya a ser planteada a la población, antes de que se celebre la votación. Para que se la reconozca como «clara», la pregunta no debe abordar diversas cuestiones al mismo tiempo (como la soberanía y la asociación en 1980, o la soberanía y el partenariado en 1995). Tras el referéndum, la misma Cámara de los comunes se pronunciará también sobre la claridad de la mayoría favorable a la soberanía. El gobierno federal no podrá entablar negociaciones sobre las condiciones de la secesión hasta que la Cámara de los comunes se haya pronunciado sobre la claridad de la pregunta formulada y el resultado de la votación. En la negociación, se deberán tratar obligatoriamente la repartición de activos y deudas, la modificación de las fronteras de la provincia, y los derechos de la población autóctona y de las minorías.

Este proyecto suscita el mismo tipo de protestas y recelos que ya suscitó la decisión previa de apelar al Tribunal Supremo en 1996. El Primer Ministro, Jean Chrétien, y su ministro responsable de la cuestión, Stéphane Dion, son acusados de un encarnizamiento irresponsable. En un momento en que no hay ningún referéndum previsto, corren el riesgo de soliviantar

inútilmente las pasiones y de avivar la llama del nacionalismo. El ministro responde que, precisamente cuando la situación es sosegada, es necesario clarificar las reglas que serían de aplicación en caso de crisis. Algunos de quienes denunciaron en 1996 el recurso al Tribunal Supremo como peligroso e inútil, argumentan ahora que la sentencia pronunciada es suficiente, y que el proyecto de ley es inútil y peligroso. Esto demuestra que el gobierno federal consigue llevar a sus adversarios al terreno donde le es más favorable hacerles frente. A pesar de las protestas escandalizadas de los dirigentes independentistas, la Ley sobre la claridad es adoptada por el Parlamento federal en 2000, sin animar el más mínimo arrebató nacionalista en la población. Algunos meses más tarde, el Primer Ministro Bouchard dimite, aduciendo que ha sido incapaz de movilizar a la población de Quebec en favor de la independencia.

Sin embargo, los sondeos de opinión no ponen de manifiesto una caída significativa del deseo de independencia en la población de Quebec. Cuando se le pregunta a la gente cuál sería su voto si se les repitiera la pregunta planteada en el referéndum de 1995, entre un 40% y un 45% de los encuestados se manifiesta favorable; cifra menor que la obtenida en dicho referéndum, pero igual a la que se obtuvo en los sondeos que se realizaron poco antes de que se celebrara (4). Los dirigentes independentistas de 1980 y de 1995 actuaron como si la principal dificultad fuera ganar las consultas planteadas. Para ello, era necesario minimizar las dificultades que llegarían después, y permitirse algunas ambigüedades en su planteamiento. No hay ninguna duda de que el Primer Ministro en 1995, Jacques Parizeau, tenía como objetivo inequívoco la independencia (5). Pero el Partido Quebequés siempre ha tenido compañeros de viaje, universitarios y periodistas, que explicaban que un voto favorable a la soberanía no era otra cosa que un argumento de negociación que permitiría obtener una cosa diferente: una re-

---

(4) Los resultados detallados de los sondeos pueden encontrarse en dos obras que no comparten las interpretaciones que hago aquí. Se trata de: Maurice Pinard, Robert Bernier et Vincent Lemieux, *Un combat inachevé*, Quebec, Presses de l'Université du Québec, 1997; Gilles Gagné et Simon Langlois, *Les raisons fortes. Nature et signification de l'appui à la souveraineté du Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002. En la página 185 de este último, se proporcionan datos sobre sondeos e intención de voto favorable a la soberanía: octubre de 1995: 45%; abril-junio de 1999: 43,8%; agosto-diciembre de 1999: 40,3%; enero-mayo de 2000: 41%; julio-diciembre de 2000: 42,3%; enero-mayo de 2001: 43,1%.

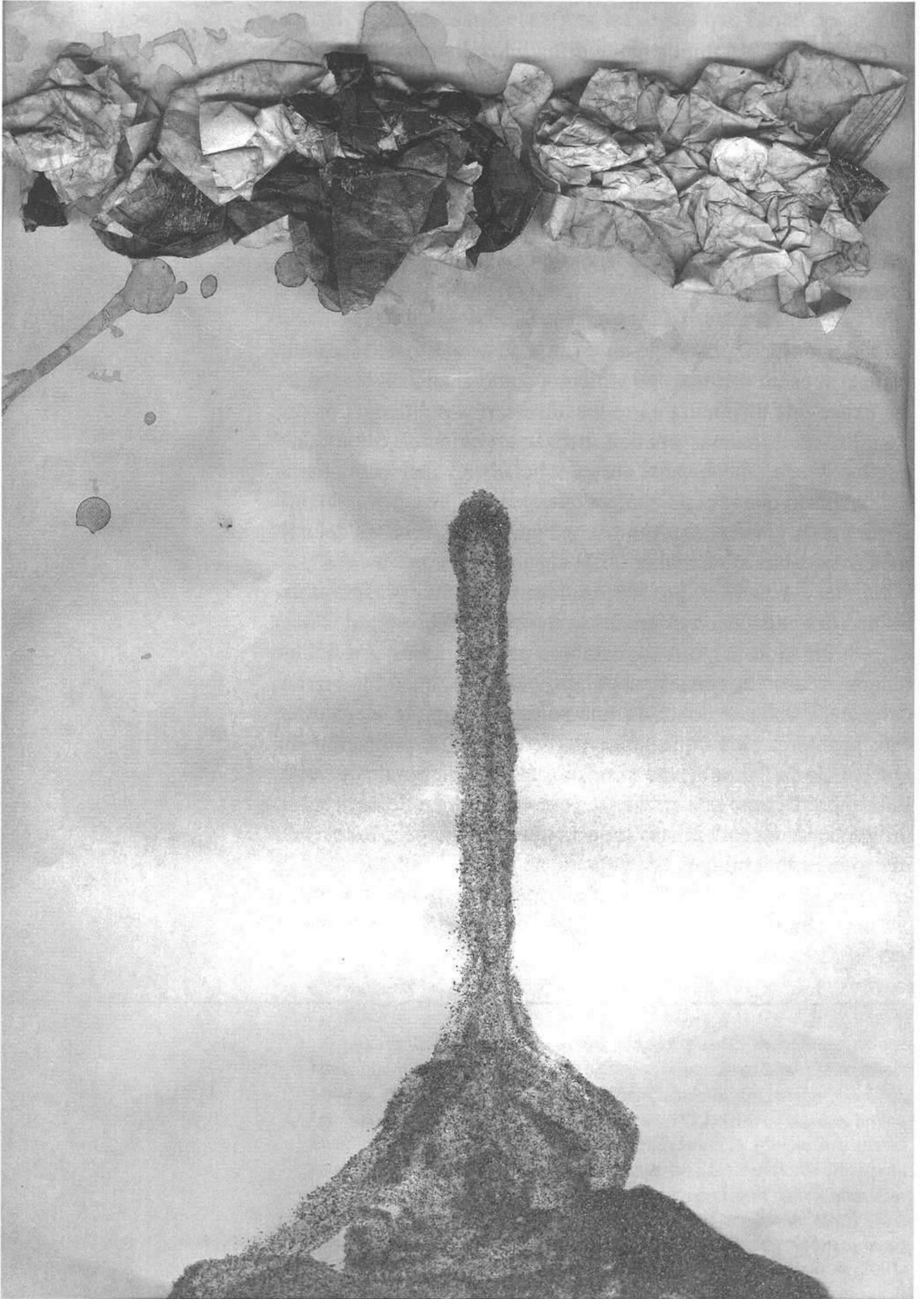
(5) Las intenciones de Jacques Parizeau en 1995 han sido expuestas por él mismo en *Pour un Québec souverain*, Montréal, VLB éditeur, 1997.

forma profunda de la Constitución de Canadá para mejorar la situación de Quebec.

Estos argumentos, ampliamente difundidos, lograban probablemente convencer a una minoría no despreciable de ciudadanos, seguramente suficiente para hacer crecer un resultado electoral del 45% al 49%, o incluso del 40% al 49%. El resultado del referéndum de 1995, la sentencia del Tribunal Supremo y la Ley sobre la claridad han logrado hacer disminuir considerablemente, hasta casi hacerla desaparecer, la posibilidad de conseguir que voten «sí» a la independencia quienes, en el fondo, no la desean.

En todo conflicto planteado en torno a un proyecto de secesión, incluso si es un conflicto no violento, como en el caso de Canadá, existe una disimetría entre los adversarios políticos. Los dirigentes secesionistas pueden utilizar argumentos o métodos que los hacen odiosos ante sus conciudadanos residentes fuera del territorio que reivindican, ya que todo lo que agrava el conflicto puede convencer a un mayor número de personas del carácter deseable o inevitable de la separación entre las dos poblaciones. Aquellos que tienen como objetivo preservar la unidad del país deben evitar los argumentos y los métodos que resultarían odiosos o insoportables para aquellos a quienes quieren conservar como conciudadanos. Puede que el gobierno canadiense haya encontrado una solución bastante elegante a este problema. Más que tratar de disuadir a la población de Quebec de su deseo de independencia, con el riesgo de que ésta lo interprete como una amenaza, parece que logra disuadir a los dirigentes independentistas de asumir el riesgo de plantear un nuevo referéndum. □

*Traducción del francés de Ricardo Llamas*



*Relatividad*

# LA INTERMINABLE INSATISFACCIÓN NACIONALISTA Y EL PLAN IBARRETXE

**Edurne Uriarte (\*)**

Una característica ya plenamente incorporada a la política española es sin duda alguna la interminable insatisfacción nacionalista. Esta insatisfacción refleja fundamentalmente las posiciones del nacionalismo vasco pero, con diferencias, también las del nacionalismo catalán o gallego. El Plan Ibarretxe de conversión del País Vasco en un Estado (1) libre asociado es la propuesta más llamativa y, sobre todo, preocupante, de esta insatisfacción, pero a ella se suma también la propuesta de reforma del Estatuto de CiU.

## **RADICALIZACIÓN NACIONALISTA**

Todas estas propuestas muestran que tras un cuarto de siglo de democracia, y, sobre todo, tras la construcción de uno de los Estados más descentralizados del mundo, los nacionalismos étnicos persisten en su negativa a integrarse en los consensos fundamentales que han presidido la construcción y el fortalecimiento de la democracia española. Y este problema es especialmente relevante si tenemos en cuenta que la construcción de nuestro Estado tras el franquismo se realizó con un especial interés por la cuestión nacionalista.

Tras el franquismo, el objetivo fundamental de las élites políticas que protagonizaron los consensos de la transición fue la construcción de un sistema democrático. Además, una preocupación central fue asimismo la satisfacción de los nacionalismos periféricos. Tanto es así que se construyó un sistema autonómico que otorga amplísimos poderes a las Autonomías,

---

(\*) Catedrática de Ciencia Política de la Universidad del País Vasco.

(1) Los nacionalistas vascos han dicho en algunas ocasiones que su texto no habla de Estado sino de estatus, pero, como luego veremos, nos hallamos ante un deliberado y calculado juego de palabras cuya interpretación más correcta es la correspondiente al concepto de Estado.

poderes que, como han reconocido todos los expertos en descentralización y federalismo, son semejantes o comparables en sus dimensiones a los de los Estados más descentralizados del mundo.

La descentralización del Estado fue tan grande en España, la atención a las reivindicaciones de los nacionalismos tan importante, que hubo un convencimiento generalizado de que se había encontrado y articulado la respuesta adecuada a las demandas nacionalistas y que la democracia abriría una nueva etapa de superación de la cuestión regional en España.

Sin embargo, la evolución de estos últimos años nos ha ofrecido la sorpresa de que esto no es así. Y lo ha hecho a través de una doble vía. Por un lado, la insatisfacción nacionalista ha continuado manifestándose en la negativa de los nacionalismos a integrarse en los consensos básicos en torno a la Constitución y al modelo de Estado. Sobre todo el nacionalismo vasco pero, en menor grado, también el catalán, han mantenido un cuestionamiento permanente sobre su integración plena, no ya en la nación española, sino también en el Estado español. Por otro lado, se ha producido, además, una radicalización del nacionalismo vasco que ha asumido con claridad los objetivos independentistas propios únicamente del nacionalismo radical hasta hace no mucho tiempo.

He utilizado el concepto de «interminable» en el título de este artículo porque es el que define más adecuadamente una primera valoración que quiero destacar sobre la cuestión nacionalista en España. Y es que no parece haber ninguna fórmula válida para satisfacer a los nacionalismos españoles, puesto que la descentralización más ambiciosa y los procesos de negociación, consenso e integración más abiertos no han dado resultado en nuestro país.

Este es el fondo de un problema sobre el que cabe plantear tres cuestiones, de las cuales me parecen especialmente importantes la segunda y la tercera. Una primera cuestión es la relativa a las características de esa insatisfacción, porque creo que podemos considerarla como una radicalización, aunque es cierto que este concepto requiere de algunas precisiones y cabe admitir que puede ser sujeto a discusión. En segundo lugar, hay una pregunta clave que es la relativa a las causas que han provocado lo que califico como radicalización. Y, en tercer lugar, hay una cuestión estrechamente relacionada con la anterior que es la relativa a la respuesta más adecuada que se puede ofrecer desde

los grandes partidos nacionales a la interminable insatisfacción o radicalización nacionalista.

¿Cabe plantear dudas respecto a la radicalización? Ciertamente, no en el caso del nacionalismo vasco. El Plan Ibarretxe de propuesta de creación de un Estado libre asociado es una plasmación clara de esa radicalización. Y a ella se suman las valoraciones, actitudes y el conjunto de la estrategia política del PNV y de EA en los últimos años que pueden ser valoradas en su conjunto como un acercamiento al nacionalismo radical.

El Plan Ibarretxe se puede resumir como un plan por la autodeterminación y la independencia, y esto significa claramente una radicalización en la trayectoria del PNV. Porque durante la mayor parte de los años de la democracia, básicamente hasta la movilización de Ermua, el nacionalismo moderado vasco se mantuvo en los límites de la defensa del Estatuto de Autonomía y en la aceptación de la validez del modelo autonómico. Es cierto que el nacionalismo moderado vasco nunca renunció a la autodeterminación pero siempre la mantuvo en un segundo plano, es decir, como una posibilidad a la que no se podía renunciar completamente pero que tampoco se pensaba utilizar en la práctica. El nacionalismo utilizó la posibilidad de autodeterminación como un amenaza, de la misma forma en que la utiliza en la actualidad el nacionalismo catalán.

Es cierto también que los nacionalistas vascos, a diferencia de los catalanes, tampoco se integraron en los grandes consensos nacionales en torno a la Constitución o que nunca hicieron un reconocimiento de la noción y existencia de España y de la integración del País Vasco, de la forma que fuera, en esa realidad política más amplia. Pero incluso esa falta de integración se «compensó» de alguna manera con las vías abiertas de diálogo y negociación con los dos grandes partidos nacionales, con mayor o menor éxito en cada momento.

Todo lo anterior se rompió básicamente a partir de las movilizaciones de Ermua. Y desde entonces no ha dejado de producirse una escalada en la radicalización, escalada que ha tenido sus reflejos fundamentales, por un lado, en la presentación del Plan Ibarretxe en septiembre de 2002 y, por otro lado, en el acercamiento a Batasuna, especialmente claro desde que se articuló y aprobó la Ley de Partidos.

El Plan Ibarretxe plantea fundamentalmente lo que llama «un nuevo estatus de libre asociación con el Estado español para una nueva etapa». ¿Qué significa esto? Fundamentalmente, que

los nacionalistas reclaman la soberanía para lo que llaman «pueblo vasco», es decir, derecho de autodeterminación o derecho a convocar un referéndum para la independencia. La libre asociación significa, en este sentido, que, una vez atribuida la soberanía, el País Vasco decidiría el tipo de relación que tendría con el Estado español.

Ello se plasma básicamente en la idea de que «el pueblo vasco no es una parte subordinada del Estado, sino un pueblo con identidad propia, con capacidad para establecer su propio marco de relaciones internas y para incorporarse por libre asociación a un verdadero Estado plurinacional» (2). A partir de ahí, este Plan reclama «el reconocimiento jurídico de nuestra identidad nacional y el derecho a decidir nuestro propio futuro. El reconocimiento del derecho que tiene el pueblo vasco a ser consultado para decidir su propio futuro, esto es, el marco de relaciones internas y externas que desea tener [...]», y también que «planteamos que se reconozca, con toda naturalidad, la nacionalidad vasca, a efectos jurídicos, políticos y administrativos».

Ciertamente, el texto juega con la ambigüedad del concepto de estatus de libre asociación, y no menciona el concepto de independencia, lo que suscita algunas confusiones sobre este Plan y su significado en el contexto del sistema democrático español. Pero se trata de ambigüedades y dudas que no deben oscurecer el elemento fundamental, es decir, la reclamación de soberanía para decidir una posible independencia que se arroga el nacionalismo vasco en este Plan. El PNV y EA, a diferencia del entorno etarra, admiten la posibilidad de que la independencia no surja de ese proceso a partir de una decisión contraria por parte de los vascos en ese referéndum que se proponen convocar. Pero comparten con ETA la reclamación de soberanía sobre unos supuestos derechos que corresponderían al llamado «pueblo vasco».

Pero, además, la radicalización que representa el Plan Ibarretxe se sustenta en un segundo elemento esencial. Los nacionalistas plantean un referéndum a la sociedad vasca sobre los contenidos de este Plan independientemente de las posiciones del resto de las instituciones del Estado. El Estado es, para este Plan, un referente secundario, puesto que se da por supuesto un proceso final de «ratificación en referéndum por parte de la sociedad vasca del Pacto político alcanzado con el Estado, o, en su caso, del proyecto

---

(2) «Una iniciativa para la convivencia», reproducido por *El Correo*, 28 de septiembre de 2002.

aprobado en el Parlamento vasco, en un escenario de ausencia de violencia y sin exclusiones» (3). Es decir, los nacionalistas vascos afirman en el texto del Plan Ibarretxe que no necesariamente será precisa la aprobación de las Cortes Generales para proseguir con este Plan, o, que, independientemente de la decisión del resto de instituciones del Estado, los partidos nacionalistas tomarán las decisiones que les parezcan de forma unilateral.

Todo lo anterior está notablemente claro en el texto del Plan. Pero, por si hubieran quedado dudas, los dirigentes nacionalistas han ratificado en numerosas declaraciones durante los últimos meses su intención de convocar este referéndum con la aprobación o desaprobación de las Cortes. Por lo tanto, los nacionalistas han reafirmado su decisión de romper la legalidad y de hacerlo, además, en un plazo breve, con lo que nos sitúan ante un horizonte de ruptura y desestabilización de consecuencias gravísimas.

Es también muy importante tener en cuenta esta voluntad ya irreversible de llevar adelante el Plan Ibarretxe porque durante mucho tiempo una interpretación muy generalizada sobre los objetivos y estrategia del nacionalismo vasco ha tendido a pensar y destacar que el discurso más radical de este nacionalismo era un discurso electoralista que realmente no tenía intención de ser plasmado en proyectos concretos o, dicho de otra forma, que las referencias a la autodeterminación y la independencia sólo eran referencias teóricas pero no proyectos reales. Y precisamente el Plan Ibarretxe y las continuadas ratificaciones de su contenido que se han hecho en los últimos meses muestran que esa interpretación ya no es válida.

La última ratificación de los objetivos rupturistas del nacionalismo se ha plasmado en el documento elaborado por el Partido Nacionalista Vasco para el Aberri Eguna de 2003. En dicho documento el PNV señala respecto a la Constitución y el Estatuto que «se hicieron en la anormalidad y situación de coacción de una época de estructuras franquistas intactas, bajo la amenaza de golpes, en régimen de otorgamiento, aunque se les diera forma de acuerdos, y en la disyuntiva para nosotros de tomarlo o de dejarlo». Y añade, además, un llamamiento a los militantes a seguir trabajando porque «tenemos la obligación de quebrar la situación» (4).

---

(3) *El Correo*, 28 de septiembre de 2002.

(4) «Ilusión por hacer», documento reproducido parcialmente por *ABC*, 18 de abril de 2003.

Al Plan Ibarretxe se suman, por otra parte, las actitudes del PNV y de EA frente a Batasuna y al conjunto del entramado etarra. También aquí la radicalización ha sido enormemente importante, porque tanto PNV como EA han pasado de una actitud que durante mucho tiempo se mantuvo en una cierta ambigüedad a un abierto apoyo a Batasuna. En la medida en que los jueces han demostrado, además, la integración de Batasuna en ETA y que este partido ha sido ilegalizado, el apoyo del PNV y EA ha sido mucho más llamativo puesto que estos dos partidos se han situado en una posición de claro enfrentamiento al Estado de Derecho.

Desde el momento en que comenzó a elaborarse la Ley de Partidos hasta el instante de ilegalización de Batasuna o la posterior ilegalización del sustituto de Batasuna, es decir, las plataformas electorales de AuB, las actitudes de PNV y EA han sido de defensa cerrada de Batasuna sobre la base del argumento de que «se estaban ilegalizando ideas». Todas las evidencias judiciales sobre la integración de Batasuna en ETA han sido ignoradas por los nacionalistas que, en su cuestionamiento de la legalidad, han adoptado, además, el mismo discurso del entramado etarra. Este discurso, como es sabido, consta de dos elementos fundamentales que son, por un lado, la sugerencia de que el sistema político español sigue teniendo elementos del franquismo y, por otro lado, la afirmación de que la democracia española es de muy baja calidad o, incluso, está perdiendo su carácter democrático. Un ejemplo representativo del discurso nacionalista en los últimos meses es lo que dijera Xabier Arzalluz cuando el Gobierno aprobó el anteproyecto de la Ley de Partidos. Arzalluz afirmó que esta ley conduciría a «estados de excepción, que ya vimos en otros tiempos y que no sólo vimos, sino que medimos su eficacia» (5).

Todo lo anterior ha sido acompañado, en todos los terrenos, de una clarificación creciente de la posición sobre las estrategias para luchar contra el terrorismo. Tanto el PNV como EA han destacado ya con toda claridad en este último periodo que, desde su punto de vista, ETA existe porque hay un conflicto político previo, y que, por lo tanto, es preciso dar satisfacciones a los que plantean ese conflicto para que ETA deje de matar. Es ahí donde PNV y EA se sitúan en el mismo terreno que ETA pues se identifican con los argumentos de quienes plantean la existencia de un conflicto político y, de hecho, el Plan Ibarretxe se presenta como una respuesta a ese «conflicto», «la respuesta

---

(5) *El País*, 23 de marzo de 2002.

estratégica de futuro, el proyecto de solución que, como *lehen-dakari*, quiero plantear a la sociedad vasca» (6). Los nacionalistas renuncian a luchar contra el terrorismo con los instrumentos policiales y judiciales sencillamente porque coinciden con los terroristas en que existe un conflicto político. Y ese conflicto se define por la insatisfacción de las reivindicaciones nacionalistas, es decir, soberanía, autodeterminación e independencia.

A partir de los planteamientos anteriores, no es sorprendente que diversas encuestas realizadas desde la presentación del Plan Ibarretxe hayan mostrado que el apoyo a este Plan es notablemente más alto entre los votantes de Batasuna que entre los votantes del PNV y EA. Un interesante dato que refleja esta aparente paradoja es que el Plan produjo en octubre de 2002 una significativa reacción crítica del empresariado vasco que tradicionalmente se había mantenido en posiciones cercanas, o al menos no conflictivas, con el nacionalismo. Confebask consensuó un texto que, entre otras cosas, afirmaba que este Plan «podría desembocar en la fractura y el enfrentamiento social», que se abren «nuevas incertidumbres en una situación donde éstas ya son muchas» o que «puede acabar afectando a las decisiones empresariales de inversión, de ubicación y de compra y a los mercados de destino y consumo de nuevos productos» (7).

La radicalización del nacionalismo vasco parece enormemente clara a la luz del Plan Ibarretxe y del discurso del PNV y EA en estos últimos años. Pero cabe preguntarse en qué medida podemos hablar de una radicalización semejante del nacionalismo catalán. La respuesta a esta cuestión es bastante menos sencilla puesto que si analizamos la propuesta del nuevo Estatuto para Cataluña presentado por CiU en abril de 2003 (8) encontramos diferencias sustanciales con los nacionalistas vascos pero también algunas concomitancias importantes. Y es que quizá el rasgo más importante de la propuesta de CiU sea su ambigüedad, o ese juego entre la insistencia en el consenso y el diálogo y, al mismo tiempo, la exigencia de todas las competencias para la Generalitat y la desaparición práctica del Estado, en definitiva, de España, en Cataluña.

En efecto, en primer lugar, la propuesta de CiU se diferencia de la de los nacionalistas vascos en dos aspectos fundamentales.

---

(6) *El Correo*, 28 de septiembre de 2002.

(7) *ABC*, 10 de octubre de 2002.

(8) *Bases per a un nou Estatut nacional de Catalunya*, abril de 2003.

El primero es que CiU insiste en que su propuesta se realiza dentro de la Constitución y que tiene una voluntad de diálogo y de búsqueda de consenso. Y CiU plantea un nuevo Estatuto y no un nuevo «estatus» o un nuevo Estado. En este sentido, CiU se mantiene dentro de los límites del modelo del Estado de las Autonomías. Y, en segundo lugar, además, el texto de CiU se refiere a un procedimiento de aprobación del nuevo Estatuto que difiere del procedimiento de los nacionalistas vascos. Porque CiU señala que «*Aquest procediment requereix un suport ampli del Parlament de Catalunya, una posterior negociació de la proposta a les Corts Generals i, per últim, la confirmació mitjançant referèndum del poble català*» (9). Mientras que los nacionalistas vascos, tanto en el documento como en declaraciones posteriores, han mostrado su disposición a convocar un referéndum sin la aprobación de las Cortes Generales, CiU, sin embargo, reconoce ese paso, si bien es cierto que utiliza el concepto de «negociación» mientras que para el Parlamento catalán aplica el concepto de «apoyo amplio».

Ahora bien, a partir de ahí, también hay elementos que acercan a CiU a los objetivos del PNV y EA. Muy especialmente, la insatisfacción generalizada que muestra respecto al Estatuto. Tanto es así, que afirma que lo que plantea no es una simple actualización o una revisión sino que se trata de «*un intent de superar el marc actual i respon a la voluntat de promoure un nou estatus politic i juridic per a Catalunya*» (10). A ello se une, claro está, una concepción étnica de Cataluña a partir de la cual es fundamento de los nuevos objetivos un supuesto pueblo catalán, con una identidad propia que el nuevo marco debe garantizar. Los derechos, como en todos los nacionalismos étnicos, no corresponden a los ciudadanos catalanes sino al «pueblo catalán».

Señalaba más arriba que la propuesta de CiU contiene un alto grado de ambigüedad y precisamente por esto presenta algunos problemas para hacer una valoración adecuada de su grado de radicalización. Éste es precisamente el elemento que cabe destacar de otro aspecto esencial de este documento. Mientras que la propuesta destaca constantemente la voluntad de consenso y negociación con el Estado, o su constitucionalidad, en la práctica, sin embargo, el nuevo Estatuto presenta un cambio total respecto al pasado Estatuto y respecto a los consensos que fundamentan la Constitución. Porque cuando analizamos las exi-

---

(9) *Bases per a ...*, op. cit.

(10) *Ibid.*

gencias de CiU nos encontramos ante el planteamiento de un traspaso de todas las competencias a las instituciones autonómicas catalanas y una desaparición en la práctica de la presencia del Estado en Cataluña. Es decir, CiU insiste en que se trata de un Estatuto de Autonomía pero su nivel de exigencias lo coloca mucho más cerca de la realidad de un Estado independiente.

Al margen de las diferencias entre nacionalismo vasco y catalán, lo cierto es que lo más llamativo de su evolución es que, en lugar de avanzar en la integración en los consensos sobre el Estado de las Autonomías, ambos han caminado precisamente en el sentido contrario, es decir, en el cuestionamiento permanente de ese consenso y en la expresión de una insatisfacción interminable. Y, además, esta actitud se ha plasmado en dos proyectos que están en estos momentos encima de la mesa del conjunto de las instituciones del Estado y también de los ciudadanos, y que pretenden una transformación radical de las autonomías vasca y catalana.

Esta radicalización de los nacionalismos nos lleva necesariamente a la pregunta sobre las causas. ¿Por qué esta insatisfacción permanente, por qué esta continuación del problema regional español en el contexto de uno de los sistemas más descentralizados del mundo? ¿Por qué un Plan Ibarretxe en el contexto de una autonomía tan profunda, de una sociedad con un nivel alto de vida y tras largos años de esfuerzos de los partidos constitucionalistas de búsqueda de consensos con los nacionalistas? ¿Por qué la propuesta de un nuevo marco de relaciones desde el nacionalismo catalán?

Antes de plantear las dos causas que considero centrales, es importante destacar una de las respuestas que se ha dado y se sigue dando a las preguntas anteriores y que me parece profundamente equivocada. Es la respuesta que representa el planteamiento y el discurso de la transición sobre los nacionalismos y que todavía ocupa un lugar importante en la cultura política española. Se trata del discurso sobre los agravios sufridos por los nacionalismos. Si antes eran los agravios sufridos en la dictadura, ahora se trataría de la incapacidad de comprensión del problema nacionalista por las principales fuerzas políticas o por los intelectuales españoles.

En ese contexto, la radicalización nacionalista sería una consecuencia de «fuerzas externas», de los partidos constitucionalistas, de los ciudadanos de otras regiones. El nacionalismo

## **ETNICISMO, ¿ESTRATEGIA ELECTORAL?**

respondería a una provocación, a la agresividad de sus adversarios políticos. Y, por lo tanto, habría razones para entender el victimismo nacionalista. En definitiva, una actitud más dialogante de los partidos, políticos o intelectuales constitucionalistas hubiera impedido la radicalización nacionalista y hubiera permitido proseguir en la senda del diálogo y de los acuerdos que se produjeron en otras épocas.

El análisis anterior es sorprendente por la confusión que muestra en torno a la evolución de esta radicalización, es decir, en torno al hecho de que no siguió a un cambio de actitud del constitucionalismo, sino que se produjo en el caso vasco a partir de los acontecimientos de Ermua y la percepción del crecimiento electoral constitucionalista, pero no como producto de un cambio de su estrategia, y en el caso catalán se ha producido en el contexto de unas relaciones notablemente fluidas tanto con el PSC como, lo que es aún más significativo, con el PP.

El rasgo fundamental de esta radicalización es que procede de la evolución interna de estos nacionalismos, de causas relacionadas con su naturaleza y con su análisis de la evolución del comportamiento político en sus comunidades. Hay dos causas fundamentales cuyo orden de importancia es difícil precisar. Me refiero al etnicismo, de un lado, y a la estrategia electoral, de otro. Y uno y otra tan sólo dejarían de tener efectos en un contexto en el que PP y PSOE renunciaran a ser alternativa de gobierno en el País Vasco y Cataluña.

El etnicismo o la concepción de que existe un pueblo vasco o un pueblo catalán con una identidad singular que los hace acreedores de derechos especiales frente a España y los españoles, está en los presupuestos ideológicos más profundos del nacionalismo vasco y catalán. Y, por lo tanto, la concepción étnica no es una novedad, pero sí lo es su radicalización al hilo de la percepción de una posible pérdida de poder. Y esto ha ocurrido claramente en el nacionalismo vasco y, en menor medida, también en el catalán.

El problema de estos nacionalismos es que no han interiorizado la percepción de una posible alternancia en el poder y de un paso a la oposición porque parten de la idea de que los nacionalistas tienen una superior legitimidad para gobernar en sus respectivas comunidades. En la medida en que los nacionalistas representan las esencias del Pueblo Vasco o del Pueblo Catalán, a ellos corresponde dirigir los destinos de estas Comunidades. El concepto de alternancia pierde, en este sentido, el sentido

que tiene en cualquier democracia asentada, y es que, en estos casos, la democracia colisiona en todo momento con el concepto étnico.

La virulencia rupturista del Plan Ibarretxe se entiende a partir de esta concepción profundamente étnica de lo que es el País Vasco y se puede interpretar como una reacción a la percepción de posible pérdida de poder que el nacionalismo vasco tiene desde los acontecimientos de Ermua. Porque a partir de las manifestaciones constitucionalistas que se desarrollaron tras el asesinato de Miguel Ángel Blanco, se produjo un cambio muy importante en la dinámica política del País Vasco que los nacionalistas percibieron. Se trata del nuevo protagonismo que comenzaron a asumir los ciudadanos constitucionalistas, un protagonismo que tenía y tiene una doble vertiente. De un lado, la de la movilización contra el terrorismo, cada vez más importante y masiva a partir del asesinato de Miguel Ángel Blanco; y de otro, la voluntad de ser alternativa de gobierno frente a los partidos nacionalistas.

Es decir, desde fines de los años noventa se rompieron dos rasgos que habían caracterizado la actitud de ciudadanos y partidos no nacionalistas en el País Vasco. Por un lado, la actitud de escasa movilización contra ETA y, en el caso de los partidos, de búsqueda de vías de negociación. De otro lado, la asunción de que era a los partidos nacionalistas a quienes correspondía gobernar «naturalmente» en el País Vasco y que los partidos constitucionalistas debían aspirar, como mucho, a la colaboración en papeles secundarios en gobiernos de coalición.

A partir de Ermua, los dos ejes anteriores se rompieron, porque se desarrolló la voluntad de enfrentarse a ETA, tanto desde la movilización ciudadana como desde el Estado de Derecho, y los partidos constitucionalistas reclamaron su derecho a gobernar también en el País Vasco. Ambos cambios encendieron todas las alarmas en los partidos nacionalistas. Por un lado, porque ambos partidos comparten la teoría del «conflicto» con ETA, es decir, piensan que ETA es una manifestación del «conflicto», conflicto en el cual los propios nacionalistas se sienten tan agraviados como los terroristas y exigen semejantes concesiones por parte del Estado. Por lo tanto, según los nacionalistas, no se puede perseguir a ETA desde el Estado de Derecho sino que hay que dialogar y negociar con ETA sobre las bases del «conflicto». De hecho, los nacionalistas han presentado el Plan Ibarretxe como una solución para el «conflicto» es decir, como una respuesta a las exigencias que ellos mismos plantean, de la misma forma que ETA.

Paralelamente, la nueva voluntad de gobernar que se desarrolló entre partidos y ciudadanos constitucionalistas provocó las máximas alarmas entre los nacionalistas, sobre todo porque esta nueva voluntad surgía en un contexto en el que los largos años transcurridos de democracia ya permitían apreciar un rasgo muy importante del comportamiento electoral de los vascos. Me refiero al hecho de que los datos electorales mostraban que esa evolución se caracterizaba por un lento pero constante acercamiento del voto constitucionalista al nacionalista. No se estaba produciendo, como se había esperado siempre, un aumento del voto nacionalista sino un llamativo estancamiento y una tendencia a la baja frente a la consolidación del voto no nacionalista. Los datos mostraban lo que no ha hecho más que confirmarse en estos últimos años: la consolidación de la posibilidad de alternancia de gobierno no nacionalista, alternancia que hasta ahora ha tenido su reflejo más importante en la Diputación de Álava y en el ayuntamiento de Vitoria.

Por primera vez en toda la historia de la democracia, los nacionalistas vascos temieron seriamente la derrota electoral en las elecciones autonómicas de 2001. Incluso realizaron declaraciones que preveían la posibilidad de esa derrota. Pero, sin embargo, la derrota fue evitada en el último momento por el voto étnico, es decir, por los miles de votantes de Batasuna que apoyaron la coalición PNV-EA con el objeto de evitar el triunfo de los que ellos consideraban extranjeros, los «españoles» del PP y del PSOE. Probablemente, uno de los análisis más equivocados que se ha hecho sobre la cuestión vasca es la que ha atribuido este trasvase de votos de Batasuna a PNV-EA a un rechazo de la violencia etarra. Porque ese factor no tiene la más mínima relevancia para explicar este voto que es, en realidad, el reflejo del más profundo etnicismo que existe en el nacionalismo vasco, ése que divide al País Vasco entre vascos y españoles y moldea su comportamiento político y sus actitudes de acuerdo con esta división.

Desde aquellas elecciones ese componente étnico no ha hecho más que profundizarse. Porque la percepción y el temor de un triunfo constitucionalista fueron tan vívidos, y ese triunfo tan cercano a convertirse en realidad en 2001, que ahondaron el componente étnico del nacionalismo vasco. Un análisis de las reacciones del PNV y de EA a la aprobación de la Ley de Partidos, posterior ilegalización de Batasuna y posterior anulación, a su vez, de las listas de la sustituta de Batasuna, AuB, muestra cuán profunda es la visión étnica de los nacionalistas vascos y

en qué preocupante medida esta visión étnica ha sustituido en los últimos meses la primacía de los principios democráticos en estos partidos.

Frente a la Ley de Partidos o a la ilegalización de Batasuna, el terrorismo o la integración de Batasuna en ETA han pasado a convertirse en elementos sin importancia para el PNV y EA. Ambos partidos han adoptado una actitud de oposición frontal a esta Ley y a la ilegalización. Y no sólo eso, sino que además han adoptado estrategias activas de boicot al Estado de Derecho y de protección de Batasuna. Entre otras muchas manifestaciones de esta gravísima actitud está la negativa de la Mesa del Parlamento vasco a disolver el grupo Sozialista Abertzaleak o el acuerdo de colaboración con AuB para hacer un recuento de los votos nulos dirigidos a esta plataforma que se depositasen en las urnas en las elecciones del 25 de mayo.

Tanto el PNV como EA han decidido ignorar todas las evidencias probadas por los jueces de la integración de Batasuna en ETA. O, si somos más precisos, han interpretado que esa conexión no es relevante, en el contexto de su reforzada teoría de interpretación de ETA como una muestra del conflicto en el que también están integrados PNV y EA. A partir de ahí, la persecución policial y judicial al terrorismo ha sido convertida por estos dos partidos en la «persecución a los vascos». Cuando comenzó a articularse la Ley de Partidos, Xabier Arzalluz declaró que se trataba de una «imposición de la nación española a los vascos». Y desde entonces todas las interpretaciones y reacciones de los nacionalistas vascos han sido semejantes a las declaraciones del portavoz del PNV, Joseba Egibar, con motivo de la detención de varios miembros de Udalbiltza Kursaal, acusados de trabajar al servicio de ETA en la constitución de plataformas electorales de sustitución de Batasuna. Joseba Egibar declaró que «quieren elevar a categoría jurídica el hecho de que ser vasco constituya un delito» (11).

Sin embargo, no resulta sorprendente que, tras estas detenciones, Arnaldo Otegi realizase unas valoraciones muy semejantes a las de Joseba Egibar, pues afirmó que «la operación policial busca el genocidio y borrar del mapa las señas de identidad vascas» (12). Y es que la radicalización del PNV y EA les ha empujado en los últimos meses a una posición política muy cercana a la de Batasuna. El ahondamiento del etnicismo lleva-

---

(11) *ABC*, 30 de abril de 2003.

(12) *Ibid.*

ba necesariamente a las cercanías de Batasuna. Pero, además, el etnicismo se mezclaba con el segundo factor que explica la radicalización que es la estrategia electoral, estrategia resumida por Arzalluz cuando declaró en el Aberri Eguna de este año que «si dejamos las pistolas al margen y nos juntamos todos, somos mayoría» (13).

En la práctica, esta estrategia electoral se ha llevado adelante sin que ETA dejara las pistolas porque desde hace ya bastante tiempo tanto PNV como EA llaman al voto radical y, muy especialmente desde la ilegalización de Batasuna, ambos partidos se esfuerzan por atraer ese sustancial voto proetarra de al menos un 10% de los electores. En este sentido, la radicalización de los nacionalistas vascos y el Plan Ibarretxe se han producido como una estrategia para hacerse con el voto radical que tan imprescindible les resulta para mantenerse en el poder en las diversas instituciones. Porque el PNV y EA han percibido que ya no pueden ampliar su voto en el terreno del nacionalismo moderado. En ese sector, más bien su voto está sobredimensionado porque ha incluido en estos últimos años un significativo voto de ciudadanos no nacionalistas que han optado por lo que consideraban un voto de poder y de estabilidad. Por eso la única posibilidad de expansión era el nacionalismo radical, y muy especialmente cuando ese nacionalismo radical se ha quedado sin su partido o coalición principal.

La estrategia electoral es también fundamental para explicar la radicalización de CiU. Quizá no tanto el componente etnicista que probablemente en CiU está más controlado por los principios democráticos. En este sentido, el etnicismo se encuentra en las bases ideológicas fundamentales de esta coalición, pero suele quedar supeditado en buena medida a los principios democráticos. Ahora bien, sí cabe destacar que la estrategia electoral ha actuado como impulsora de la radicalización de la misma forma que en el nacionalismo vasco. Porque también CiU ha llegado a su techo electoral y, además, se ha encontrado con el hecho de que el nacionalismo más moderado tiene una oferta que puede ser considerada válida por parte del PSC y de los proyectos de Maragall. En este sentido, es difícil ampliar el voto desde el nacionalismo moderado y sólo cabe hacerlo desde el más radical, siempre con la confianza, al igual que en el nacionalismo vasco, de que el voto más moderado seguirá siendo fiel.

---

(13) *El Mundo*, 21 de abril de 2003.

Al problema del techo electoral se une tanto en el nacionalismo vasco como en el catalán otro factor esencial de la estrategia de estos partidos desde el inicio de la transición. Y es que para ambos el elemento de confrontación con «Madrid» es central. Porque los nacionalismos se presentan en todas las citas electorales como los defensores de los intereses de sus respectivas comunidades y de sus respectivos «pueblos» frente a Madrid, o el Estado español o a los españoles, que querrían reducir el bienestar de esas comunidades o, al menos, no estarían dispuestos a aumentarlo.

En la medida en que el Estado de las Autonomías está acabado, en la medida en que estas comunidades tienen una inmensa descentralización, y en la medida en que todas las transferencias importantes han sido realizadas, el discurso de las «culpas de Madrid» es cada día más difícil de presentar. Pero, además, los nacionalismos vasco y catalán se han encontrado estos años con el «problema» de que los partidos nacionales han asumido plenamente el concepto de la España autonómica, con todos los elementos que conlleva. Y ambos factores han hecho cada vez más difícil la estrategia de confrontación con «Madrid». Por eso, y para poder continuar esa estrategia, estos nacionalismos han decidido seguir el camino de la radicalización. En la medida en que el Estado de las Autonomías está articulado y, por lo tanto, todas las grandes reivindicaciones de los nacionalismos han sido asumidas, ambos nacionalismos han decidido ir más allá, en el caso del nacionalismo vasco con una clara deslegitimación del modelo autonómico y una intención de ruptura e independencia, y en el caso del nacionalismo catalán con una propuesta de un Estatuto totalmente nuevo que, si bien sigue siendo formalmente un Estatuto y no plantea fórmulas independentistas, en la práctica supone una eliminación de casi todas las competencias del Estado.

Frente a esta realidad de radicalización de los nacionalismos, cabe preguntarse para finalizar sobre las posiciones de los partidos nacionales en este proceso, no sólo sobre su posicionamiento ante la radicalización sino también sobre sus propuestas sobre el Estado de las Autonomías y el futuro de la articulación territorial. El problema que quiero destacar es que en esa respuesta hay todavía un importante componente de incompreensión de la naturaleza de la cuestión nacionalista. Esto se agrava, a su vez, con proyectos que adoptan posiciones nacionalistas en la suposición de que ésa es la vía con más posibilidades de éxito electoral. Me refiero con esto último al proyecto del PSC de elaboración del Estatuto de Cataluña.

## **INCOMPREENSIÓN DEL PROBLEMA NACIONALISTA**

El problema respecto a la evolución de los nacionalismos es que todavía son abordados por amplios sectores políticos e intelectuales desde la perspectiva de los primeros años de la democracia, es decir, con la consideración de que existen unas causas que fundamentan esa insatisfacción, y que corresponde a los partidos nacionales o a las instituciones centrales la resolución de esa insatisfacción. Aquí se plantea, no sólo la teoría de que hay una agresividad contra el nacionalismo que provocaría su radicalización, y a la que me refería más arriba, sino la consideración de que es necesario buscar nuevas fórmulas de articulación territorial para satisfacer a los nacionalismos.

En este contexto podemos enmarcar la propuesta del federalismo. En otro lugar me refería ampliamente a esta cuestión (14) para destacar, en primer lugar, que el federalismo es un concepto que induce a una enorme confusión puesto que podemos considerar que la España de las Autonomías es ya un modelo federal. Por lo tanto, plantear el federalismo como alternativa contribuye a fomentar la idea de que existe una alternativa al Estado de las Autonomías que no hemos ensayado y que podría ser válida para colmar la insatisfacción nacionalista. Pero además, cuando nos adentramos en las propuestas que contiene el federalismo, podemos destacar que el elemento más importante es la conversión del Senado en una cámara de representación territorial. Sin olvidar que el Senado no es una institución necesaria para hablar de Estado federal, en este punto lo que cabe destacar sobre todo es que esa propuesta para la reforma del Senado en ningún caso satisfaría a los nacionalismos, ni al vasco ni al catalán. Porque, como ya he destacado, las demandas de ambos nacionalismos van mucho más allá.

Por otra parte, hay un elemento importante en esta incompreensión de la naturaleza de la insatisfacción nacionalista y es que tiende a confundir las demandas de los partidos nacionalistas con las demandas del conjunto de las comunidades en las que están implantados. No sólo se asume que estos nacionalismos representan los sentimientos de toda la población sino que también se da lo que considero la confusión entre las demandas de las élites y de los ciudadanos. En otro lugar (15) argumento que las demandas que contiene la radicalización nacionalista reflejan más bien las demandas de las

---

(14) Eurne Uriarte, *España, patriotismo y nación*, Madrid, Espasa Calpe, 2003.

(15) Eurne Uriarte, «Ciudadanos y partidos en el consenso y disenso sobre el Estado de Autonomías», *REIS*, núm. 100.

élites nacionalistas y no tanto de los ciudadanos, es decir, son, sobre todo, producto de la estrategia electoral de estos partidos.

A partir de la consideración anterior, debemos entender que estas demandas son interminables, puesto que su final supondría también el final, no sólo de las posibilidades de expansión electoral de los nacionalismos, sino también de su propio mantenimiento en el poder. Por eso la insatisfacción nacionalista no ofrece posibilidades de nuevas negociaciones en el contexto actual. Las únicas posibilidades se sitúan en el camino del derecho de autodeterminación o de independencia, y si eliminamos ese camino, debemos comprender que no existe ninguna otra alternativa para una satisfacción sustancial de los nacionalismos.

Por otra parte, propuestas como la del PSC de reforma del Estatuto caen en el error de imitar el modelo nacionalista y de extender la suposición sobre la insatisfacción de los nacionalismos al conjunto, en este caso, de la población catalana. Ciertamente, la propuesta del PSC (16) se diferencia sustancialmente tanto del Plan Ibarretxe como de la propuesta de CiU en que es planteada dentro del concepto de una España plural y no dentro de un concepto de Estado español donde se ignora o se niega la realidad de España como ciudadanía y como nación. Se diferencia también en que propone una reforma limitada del Estatuto y no ilimitada como en el caso de CiU. Pero la propuesta del PSC presenta el importante problema de que asume parte de las tesis de la insatisfacción nacionalista y plantea una alternativa de corte nacionalista de cuestionamiento de los consensos sobre el Estado de las Autonomías y de búsqueda de nuevos diseños que amplíen sustancialmente las competencias autonómicas, en base, además, a una supuesta voluntad de la nación catalana.

José Luis Rodríguez Zapatero declaraba que «una Cataluña gobernada por Maragall va a ser una Cataluña que va a aportar mucho a la cohesión de nuestro país, a la estabilidad de nuestro país» (17). Pero el problema de la reforma propuesta por el PSC es que no se hace en el contexto de la búsqueda de consensos entre el conjunto de españoles sino desde los supuestos intereses de los catalanes. Y, sobre todo, ahonda aún más el cuestionamiento del consenso sobre la articulación territorial de nues-

---

(16) PSC, *Bases para la elaboración del Estatut de Catalunya*, presentado el 25 de marzo de 2003.

(17) *El País*, 20 de abril de 2003.

tro país y contribuye a fortalecer la percepción de que existen motivaciones externas a la propia dinámica y naturaleza de los nacionalismos que explican su radicalización.

No es posible desarrollar estrategias adecuadas para convivir con los nacionalismos en España sin comprender la naturaleza de su radicalización. He utilizado el concepto de «convivir» y no «integrar» porque la evolución de nuestra democracia y la implantación del Estado de las Autonomías han mostrado que la insatisfacción nacionalista es interminable por su propia naturaleza. En este sentido, y ya en nuestros días, la integración de los nacionalismos depende de ellos mismos, o depende de la respuesta de sus electores. Pero ya no depende de la respuesta de los partidos nacionales o de las instituciones del Estado central.

---

# IBARRETXE Y ARANA. LA LUCHA CONTINÚA (\*)

Javier Corcuera Atienza (\*\*)

## VUELVE SABINO DE ARANA

La lógica del primer nacionalismo vasco respondía a los postulados del nacionalismo romántico que, contra los planteamientos de la Revolución Francesa, se difunde en la Alemania de inicios del siglo XIX. Su punto de partida es la afirmación de los pueblos como personas colectivas definidas por una serie de elementos pretendidamente objetivos, el primero de los cuales es la raza, a la que acompañan toda una serie de componentes culturales y una forma de ser que se manifiesta en el «alma popular» o «espíritu del pueblo». Los pueblos, como los individuos, nacen y evolucionan a lo largo de la historia manteniendo su personalidad, y tienen características físicas y morales que les particularizan. De aquí se deducen dos tesis que no siempre han caminado juntas: por un lado, se formula el llamado principio de las nacionalidades: como los individuos, los pueblos también tienen derechos naturales (derechos de los pueblos, no de los individuos que los componen), el primero de los cuales es el de poder constituirse en Estado. En segundo

---

(\*) Mi intervención en los encuentros organizados por *Cuadernos de Alzate* para hablar de la propuesta del *lehendakari* Ibarretxe repitió básicamente la que preparé para las jornadas de estudio que sobre dicha materia organizó en San Sebastián Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos. No debo incluir aquí el mismo texto, ni tiene sentido hacerlo, dado que el libro que recoge las intervenciones en aquel foro estará en la calle antes de que salga este número de *Cuadernos de Alzate*.

Pretendí entonces poner de manifiesto el carácter estrictamente nacionalista que tenía el discurso del *lehendakari* y las consiguientes limitaciones de una propuesta teóricamente dirigida a todos los vascos. Para ello analizaba algunos de sus últimos discursos, por otra parte absolutamente coherentes con su propuesta parlamentaria sobre el «estatus de libre asociación». Básicamente, me limitaré ahora a hacer una reordenación resumida de aquellas ideas.

(\*\*) Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

lugar, como los individuos, hay pueblos más o menos fuertes, más o menos sanos, más o menos morales en su forma de ser (o, quizá mejor, habría que decir hay razas superiores, y razas inferiores: son ellas las que definen al pueblo).

Siguiendo ese camino, Sabino Arana habla de un pueblo vasco de origen impreciso, pero antiquísimo, con características étnicas que le hacían excelente tanto en sus virtudes físicas como morales, que había vivido reconciliado consigo mismo y con el universo mientras disfrutó de su independencia originaria expresada en sus fueros. El contagio con España le fue corrompiendo, y la maldad de la potencia finalmente invasora obligaba a luchar por conseguir la salvación como pueblo a través de la independencia. Existen unos derechos originarios negados por la fuerza, lo que legitima seguir aspirando a ellos. Es verdad que la situación político-administrativa del País Vasco era indudablemente más ventajosa que la de los demás territorios españoles, pero nada tiene que ver el huevo de que se disfruta con el fuero al que se tiene derecho. En la práctica ello quería decir que el enfrentamiento político no tiene salida distinta a la independencia y recuperación de la esencia nacional, pues no hay acuerdo posible entre el Bien y el Mal.

A decir verdad, sin embargo, la política nacionalista mantiene la vieja lógica de los fueristas decimonónicos: se afirma la injusticia de la conculcación de los derechos, a los que no se ha rechazado, y se amenaza con la radicalidad de los carlistas de turno para conseguir una situación políticamente mejor. Normalmente, ello fue bastando para conseguir ventajas siempre renovadas, porque lo impreciso de los objetivos últimos los hacía inalcanzables y, por lo tanto, permitía renovar continuamente las demandas a medida que cambiaban las necesidades. Es verdad que, simultánea y contradictoriamente, levantaban su voz los partidarios de la definitiva ruptura, pero ello mismo ayudaba para hacer verosímil el peligro que planteaban, lo que facilitaba la consecución de los objetivos intermedios, del máximo de autonomía posible, que era lo importante, teniendo en cuenta que «lo posible» no es un concepto cerrado.

Lo que se ha llamado el péndulo patriótico ha sido oscilación entre el momento radical y el momento autonomista. Pero no cabe olvidar que si el péndulo se mueve indefinidamente es gracias a la relación entre los dos extremos: moderados que presionan, y obtienen gracias a la existencia de los radicales, y radicales que sueñan con la independencia a la que los moderados dicen que van caminando. Si no hay posiciones extremas, no hay péndulo sino únicamente un peso inmóvil colgando de

un hilo. Y si no existen simultáneamente radicalismo y moderación el nacionalismo vasco sería algo distinto a lo que ha venido siendo desde su origen.

En los últimos tiempos, la lógica del Arzalluz, que dice cosas distintas según el escenario, parece haber cambiado, y el péndulo parece haberse atascado en el extremo aranista. Es probable que nuevamente se trate de presionar para conseguir algo intermedio entre el infinito y la situación actual, pero está suponiendo romper el frágil equilibrio interno de la sociedad vasca, particularmente frágil desde Lizarra-Garazi. Porque lo que nos dice el *lehendakari* Ibarretxe vuelve a ser Sabino de Arana. Vuelve a haber opresión injusta y excesiva de España, vuelve a haber derecho a todo, y vuelve a haber vascos, españoles y españolistas. Otra vez los pueblos tienen características definidas por la naturaleza, otra vez los vascos son antiguos, puros y nobles, otra vez los españoles y los españolistas son perversos (mientras, el otro polo, los michelines, se supone que están, pero no salen en la pantalla). Veámoslo.

Las naciones no son resultado del acuerdo de convivencia entre ciudadanos que se dan unas reglas del juego sino que, como querían los románticos, son colectividades definidas con caracteres objetivos y, como los individuos, tienen una forma de ser, unos deseos, una voluntad. Cada pueblo es una persona, y las relaciones entre pueblos son relaciones entre personas, cada una con su manera de ser, con sus deseos, con sus intereses:

### **LAS NACIONES SON COMO LOS INDIVIDUOS**

Convivir: Es la expresión más bella que se puede aplicar a la vida familiar o a la vida de una pareja, donde dos seres, un hombre y una mujer, que tienen una identidad original, propia e irrenunciable, deciden libremente convivir juntos, formar una familia, es decir, compartir parte de su soberanía individual en aras a un proyecto común.

Cuando el pacto se sustituye por la violencia y la imposición, o cuando una de las partes se niega a reconocer la identidad del otro y su capacidad para decidir por sí mismo, es cuando en una pareja quiebra la convivencia y esa quiebra sólo puede desembocar en una ruptura o en una cohabitación impuesta.

Este concepto de la convivencia, que aplicado a nuestra propia vida en pareja o a nuestra propia experiencia en la familia, es perfectamente comprensible por todos

nosotros, también es un concepto clave para entender la armonía entre los pueblos (1).

Los comentarios sobran. A nivel personal, creo que no puedo llevar la afirmación de mi identidad más allá de lo que, según el diccionario de María Moliner, es la primera acepción de la palabra: «circunstancia de ser efectivamente una persona la que dice ser», «calidad de idéntico» no quiere decir mucho a estos efectos, y dar al término su significado matemático, de algo que siempre es igual a sí mismo, es falso si nos referimos a las personas individuales y extraordinariamente peligroso si lo hacemos a esas pretendidas personas colectivas. Como ha dicho Amin Maalouf en su siempre aconsejable libro *Identidades asesinas*, en cada uno de nosotros se mezclan multitud de elementos que hacen que no seamos iguales a ningún otro, una historia personal, una familia, una religión, unas aficiones, unos amigos, unas ideas, una profesión... y a lo largo de nuestra vida han cambiado los elementos y la importancia que damos a cada uno de ellos. Sin embargo, nos dice Maalouf, «en todas las épocas hubo gentes que nos hacen pensar que había entonces una sola pertenencia primordial, tan superior a todas las demás en todas circunstancias que estaba justificado denominarla ‘identidad’» (2).

Para nuestra desgracia, la «identidad» (identidad de los pueblos e identidad de los vascos como pueblo) es una de las palabras más reiteradas en los discursos del *lehendakari* Ibarretxe. Para él, los vascos tienen, como todo pueblo, una identidad e incluso se siente con fuerzas para definirla.

## LA IDENTIDAD VASCA. LA HISTORIA

Cuando se cree que los pueblos tienen una identidad «original, propia e irrenunciable», lo que menos importa es definir su contenido. Si se considera incuestionable que la identidad existe, detallar sus características es tarea secundaria, si no inútil. Por eso la definición de las características nacionales es algo tan aleatorio y tan vinculado con los valores dominantes en cada época. «El pueblo vasco es un pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa. El pueblo vasco es depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular» (3).

---

(1) J. J. Ibarretxe, conferencia en el Club Siglo XXI, 23 de marzo de 2000, «Euskadi-España ante el siglo XXI. Un punto de encuentro para convivir».

(2) Amin Maalouf, *Identidades asesinas*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, pág. 23.

(3) J. J. Ibarretxe, discurso en el debate de política general del Parlamento vasco, 27 de septiembre de 2002, «Un nuevo pacto político para la convivencia».

«El núcleo humano que constituye el pueblo vasco vive desde tiempo inmemorial a caballo entre las dos vertientes del Pirineo Occidental. Los historiadores califican a los vascos como los primeros pobladores de la Península, incluso antes de la llegada de los íberos que dieron nombre al suelo en el que hoy se ubica el Estado español. Nadie pone en duda la existencia de una realidad histórica y cultural común que pertenece a los ciudadanos y ciudadanas de un pueblo integrado en dos Estados diferentes» (4).

Tiempo inmemorial, la ciencia la atestigua, es evidente y nadie puede dudarlo... y eso permite repetir lo que para los nacionalistas son dogmas, tanto en la historia como en la definición del vasco, aunque hubiera podido pensarse que incluso ellos sabían distinguir entre las leyendas que todo partido tiene y la realidad.

Los vascos no datamos, y es la historia quien permite conocer las características propias de este «pueblo sensato y milenario» (5) «con una identidad histórico y cultural propia» (6). En materia histórica, el *lehendakari* repite todos los tópicos de la historiografía nacionalista: soberanía originaria e incorporación pactada a la Corona de Castilla y, por extensión, a España. Los cuatro territorios vascos peninsulares se integraron tempranamente en el «Reino independiente de Pamplona [que luego se llamaría de Navarra]» y, «posteriormente, y en el ejercicio de su propia soberanía, tanto Álava como Bizkaia y Gipuzkoa se unieron voluntariamente a la Corona de Castilla, primero, y a los reyes de las Españas después». «Podemos resumir la etapa de convivencia que transcurre desde la incorporación de los Territorios Vascos a la Corona de Castilla hasta principios del siglo XVIII, afirmando que tanto Álava como Gipuzkoa, Navarra y Bizkaia, vivieron durante siglos una vida de soberanía compartida, mediante su libre adhesión a través de uniones personales escrupulosamente renovadas por cada uno de estos Territorios Históricos con cada uno de los Reyes de Castilla, y más adelante con cada uno de los reyes de las Españas».

En definitiva, los vascos nunca han sido españoles, aunque el hecho de estar integrados en la misma Corona podía hacerlo parecer. Pese a las apariencias, siempre estuvieron gobernados por «las leyes y costumbres propias del pueblo vasco, los Fueros, es decir, lo que podríamos denominar auténtica Constitu-

---

(4) J. J. Ibarretxe, «Euskadi-España ante el siglo XXI», *op. cit.*

(5) J. J. Ibarretxe, «Un nuevo pacto político para la convivencia», *cit.*

(6) J. J. Ibarretxe, «Euskadi-España ante el siglo XXI», *op. cit.*

ción secular de los territorios vascos» (7). Pero la «soberanía compartida» y «el principio de libre adhesión» acaban con la ley de 25 de octubre de 1839, a la que considera el *lehendakari* «primera ley abolicionista de los Fueros vascos», (aunque, no se sabe por qué, «Navarra mantiene su autonomía basada en el pacto entre iguales» pese a ella).

Y por lo que toca a la cultura, se mantiene el mismo planteamiento de hacer que la realidad sea como la imaginamos.

## IDENTIDAD Y PLURALIDAD

Existe el ser del pueblo, cuyas características se definen seleccionando aquellas que convienen, aunque no correspondan a todos (ni frecuentemente a la mayoría) de sus miembros. Luego, si quieren ser tenidos como tales, los que aparecen como vascos tendrán que adherirse a la definición del vasco esencial, cuyos elementos así describe el *lehendakari*: «La existencia de un sentimiento nacionalista mayoritario reflejado en el protagonismo social de partidos nacionalistas vascos. La existencia de un movimiento sindical propio mayoritario. Un idioma diferenciado. Unas costumbres y una historia propias. La gran mayoría de los vascos afirma que el pueblo vasco es un pueblo con identidad propia con capacidad para decidir su futuro» [...] «éstos son sólo algunos síntomas de que el pueblo vasco se percibe a sí mismo como una sociedad con una identidad singular y diferenciada que debe tener, por tanto, un reconocimiento diferencial en el Estado español» (8).

En una sociedad fragmentada casi por mitades entre votantes nacionalistas y no nacionalistas, no parece que el dato de la ideología política pudiera servir como elemento de definición del conjunto. Ello es posible cuando, como siempre en el pasado, los nacionalistas identifican nación y nacionalismo. En lo relativo a la historia ya lo hemos visto, y podemos confirmarlo viendo, por ejemplo, cómo define el *lehendakari* las consecuencias derivadas del triunfo de Franco en la guerra civil, en la que parece que no hubo vascos entre los ganadores, ni republicanos, socialistas, comunistas y anarquistas entre quienes la perdieron: «Se suprime el Concierto Económico en Bizkaia y Gipuzkoa como provincias traidoras», «Gobierno vasco en el exilio», «Represión de la cultura vasca y del euskera» y «Perse-

(7) J. J. Ibarretxe, conferencia en la London School of Economics, el 20 de noviembre de 2002, «Euskadi en un mundo globalizado».

(8) J. J. Ibarretxe, «Euskadi-España ante el siglo XXI», *op. cit.*

cución nacionalista» (9). Y, por lo que toca a los otros elementos, étnicos y culturales, podría decirse lo mismo.

Definir al vasco como un pueblo milenario que vivía a ambos lados de los Pirineos antes de que a uno y otro lado llegaran los iberos y los galos puede hacerse como ejercicio literario, pero no debiera servir como punto de partida en un análisis político (y, desde luego, no en un análisis jurídico). Se trata de una imagen en la que se reconocen muy pocos de los vascos actuales, de los que realmente viven y votan en este país. Valgan dos datos para recordar algo que todos sabemos: en el padrón de Bilbao de 1900 el número de varones mayores de veinticinco años que había nacido en Vizcaya rondaba el 35%, y apenas llegaba al 50% el número de los que había nacido en las cuatro provincias vascas (10). La inmigración sólo estaba empezando en Vizcaya: siguió creciendo hasta la guerra civil, y se incrementó sobremanera al final de ésta y luego, a partir de los últimos años 50 del pasado siglo, cuando también alcanza en gran número a Guipúzcoa y a Álava.

Un curioso trabajo de José Aranda (11), que fue Director del Instituto Nacional de Estadística entre 1989 y 1997, aporta el segundo de los datos que quiero citar: cruzando los datos del censo electoral, que acoge a los españoles mayores de dieciséis años, con la lista de apellidos vascos deducida del *Nomenclátor de Apellidos Vascos*, publicada por Euskaltzaindia en 1998, resulta que únicamente el 20,50% de los censados en el País Vasco tienen sus dos primeros apellidos vascos (el 9,54% de los alaveses, 33,33% de los guipuzcoanos y 15,63% de los vizcaínos). El porcentaje de los que tienen alguno de sus dos primeros apellidos vasco llega al 45,92% en el conjunto del País Vasco (37,08% en Álava, 58,80% en Guipúzcoa y 40,52% en Vizcaya). Si ello parece demostrar que el País Vasco real es algo más complejo de lo que parece deducirse de la visión del *lehendakari*, un nuevo dato permite descubrir que las relaciones de los vascos con España han sido mucho más estrechas de lo que imagina: el 11,50% de los españoles (descontados los residentes en el País Vasco o en Navarra) tienen alguno de sus dos primeros apellidos vascos, lo que da fe de la emigración de

---

(9) J. J. Ibarretxe, «Euskadi-España ante el siglo XXI», *op. cit.*

(10) Véase Javier Corcuera, *La patria de los vascos. Origen, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)*, Taurus, Madrid, 2001, pág. 62.

(11) José Aranda, «La mezcla demográfica del pueblo vasco», *Claves de Razón Práctica*, núm. 87, noviembre de 1998.

tantos vascos a Castilla desde el siglo XVI, y de lo antiguo de las relaciones entre los nacidos en las tierras vascas y las restantes de la Corona de Castilla, de la que se sabían miembros con tanto derecho como el que más.

Y a esa fuente de complejidad, añádase el dato lingüístico (el 85% de los alaveses no hablan la lengua vasca, y tampoco lo hacen el 76% de los vizcaínos ni el 46% de los guipuzcoanos) (12) o, como resumen, el político: carlistas, moderados y progresistas hasta 1868, y luego dinásticos, republicanos, socialistas, fueristas, carlistas o nacionalistas. Carlistas vascos eran los que ocuparon, a la cabeza de las tropas de Franco, San Sebastián, y carlistas vascos los que entraron en Bilbao. Eran vascos y franquistas todos los que ocuparon cargos en la administración local vasca durante el franquismo (y no sólo local ni sólo vasca). Si los votos nacionalistas rondaban el tercio de la población en Vizcaya y Guipúzcoa en 1936, y la inmigración fue la que fue después de 1939, igual resulta que también el voto nacionalista es hoy más complejo de lo que algunos creen.

Se trata de datos tan obvios que nadie puede negarlos, y tampoco al *lehendakari* se le ocurre hacerlo. Lo que pasa es que se ignoran, pese a las proclamaciones de necesidad de respeto a la pluralidad que existe en la sociedad vasca.

## PLURALISMO Y ETNICISMO

El dato de las diferencias de todo tipo existentes entre la población vasca son demasiado evidentes como para obviarlos: «La sociedad vasca [...] es plural desde el punto de vista social, desde el punto de vista territorial y también desde la perspectiva de sentimientos de identidad. Existen vascos que se sienten también españoles, y otros que se consideran sólo vascos» (13). Es verdad que el pluralismo al que suele referirse el *lehendakari* con mayor frecuencia es el político, y ello posiblemente explica su incompreensión de lo que sea el etnicismo que, según dice, se le achaca: «Cuando se trata de una propuesta política formulada desde un pueblo con una marcada identidad y una historia milenaria como la vasca, desde el Gobierno español se suele acudir al fácil recurso de tacharla de etnicista, esencialista y en definitiva, de excluyente. Sin embargo, nada más distante de la realidad, porque lejos de caer en la tentación de considerar al país y a sus Territorios como sujetos intangibles, en la

(12) Patxo Unzueta, «La señal de Caín. (Pluralismo y nacionalismo en tierra vasca)».

(13) J. J. Ibarretxe, «Euskadi-España ante el siglo XXI», *op. cit.*

propuesta de Pacto presentada quien se expresa es la ciudadanía a través de los actuales marcos políticos, en particular a través de sus actuales instituciones democráticas» (14).

No es fácil decir que no hay esencialismo al hablar de un pueblo con una marcada identidad y una historia milenaria. Pero es imposible negar que lo haya cuando se dice lo que sigue:

El pueblo vasco, a lo largo de su historia, no se ha configurado, ni podrá hacerlo nunca, como una realidad excluyente —nadie ha estado ni está excluido de pertenecer al mismo si así lo desea—, sino como una realidad social viva, fruto de la autoidentificación individual y voluntaria con un sentimiento de identidad vasco que, además, en muchos casos, es compatible con el sentimiento de pertenencia a otras realidades nacionales o estatales.

Este sentimiento de pertenencia al pueblo vasco va más allá de normas jurídicas o de fronteras políticas. Porque los sentimientos de identidad nacional no se pueden imponer ni se pueden prohibir por decreto, ley o constitución alguna. Hay que aceptar con toda naturalidad el que cada persona pueda tener el sentimiento de pertenencia y de identidad que desee, tal y como se recoge expresamente en la Carta de los Derechos Humanos (15).

Vasco vuelve a identificarse con nacionalista. Y quizá crea el *lehendakari* que eso no es etnicismo, porque a nadie se le impide ser nacionalista. Pero subordinar la pertenencia a la autoidentificación con un sentimiento de identidad vasco es, precisamente, etnicismo. Lo que tiene que importar no son los sentimientos sino el Derecho, porque los sentimientos individuales no suelen ser ni tienen por qué ser compartidos. Lo que se espera de una comunidad política cuando se vive en una situación constitucional es que garantice los derechos de sus ciudadanos, no que los defina en base a cuánto amor le tengan éstos. Hay muchas formas de ser vasco y muchos lo somos sin tener ninguna de las características que, según el *lehendakari*, singularizaban la identidad vasca.

---

(14) *Lehendakari* Ibarretxe, «Euskadi en un mundo globalizado», *op cit.*

(15) J. J. Ibarretxe, discurso en el debate de política general del Parlamento vasco, 27 de septiembre de 2002, «Un nuevo pacto político para la convivencia».

Sigue habiendo etnicismo cuando parece entenderse que se excluye del pueblo quien ponga en duda o interprete de modo diferente a la nacionalista el «reconocimiento del pueblo vasco o Euskal Herria como un sujeto político dotado de identidad y nacionalidad propias» (16): el hecho de que algunos partidos «aquí en Euskadi» duden de aquella afirmación constituye una quiebra de uno de los consensos básicos del Estatuto de Autonomía (17). No se puede identificar a la sociedad vasca con la mayoría de su representación parlamentaria, ni es coherente afirmar aquella unidad del pueblo al tiempo que se expulsa de la misma a cientos de miles de aparentes vascos: los dos partidos, PP y PSE, que en las últimas elecciones autonómicas recibieron el 40% de los votos vascos, parecen ser los fautores del «túnel de la exclusión» al apoyar la Ley de partidos, que es «una decisión en contra de la sociedad vasca» (18). La afirmación continua del enemigo interno vuelve a reiterar que para ser vasco hay que ser buen vasco, o sea, que vascos son sólo los nacionalistas.

Haya o no haya etnicismo, existen diferentes ideologías políticas entre los vascos, y es necesario, entiende el *lehendakari*, llegar a un acuerdo entre nacionalistas y no nacionalistas. Se tratará de llegar a un punto de encuentro: ni Constitución ni independencia, sino estatus de libre asociación: «debemos alcanzar un punto de encuentro capaz de integrar y respetar a todos los ciudadanos y ciudadanas vascas, a los de una sensibilidad y a los de otra. [...]. En mi condición de *lehendakari*, debo tener presente las distintas sensibilidades de todos los vascos. Por este motivo, este punto de encuentro no lo visualizo ni en la independencia ni en la actual Constitución. Teniendo en cuenta la ‘realidad del momento’ histórico político actual, concibo un punto de encuentro que sobre la base de partida de la realidad política e institucional actual y de los marcos jurídicos vigentes, es decir, de lo construido hasta hora, defina un nuevo estatuto, no sólo en términos de haber competencial, de ‘tener para hacer’, sino sobre el principio del reconocimiento del ‘ser para decidir’» (19).

En resumidas cuentas, la invocación a la pluralidad se convierte en argumento para que los nacionalistas consigan realizar su

---

(16) J. J. Ibarretxe, «Euskadi-España ante el siglo XXI», *op. cit.*

(17) J. J. Ibarretxe, discurso en el pleno de autogobierno celebrado en el Parlamento el 25 de octubre de 2001.

(18) «Un nuevo pacto político por la convivencia», *op. cit.*, apartado 1, c).

(19) J. J. Ibarretxe, «Euskadi-España ante el siglo XXI», *op. cit.*

programa. Continúa el regateo incesante en que una parte pide la luna, pero afirma que se conformará con menos, y la otra parece que tiene que manifestar siempre su buena voluntad subiendo su oferta inicial. Ha sido una política mantenida desde el comienzo de la transición y que, desde entonces, les ha dado muy buenos resultados. Con la propuesta de estatus de libre asociación se trata, ahora, de dar un nuevo paso en ese camino en que alcanzar una nueva cota nunca es llegar a la meta, pues siempre hay un punto intermedio entre lo que se tiene hoy y el infinito de la independencia.

## FINES Y MEDIOS

Pero no está claro que lo que se desee sea la independencia. Ésta sería inviable por razones económicas, por razones políticas, dada la previsiblemente mayoritaria oposición alavesa y la significativa cifra de los opuestos a ella en los otros dos territorios. Añádase a ello la extraordinariamente improbable entrada de la Euskadi independiente en la Unión Europea. No creo casual que no se levante expresamente la bandera de la secesión, y que se prefiera hablar de cosas como el estatus de libre asociación. Ésta sería una cómoda manera de mantenerse en España sin poner fin a la sempiterna cantilena de la necesaria solución del «problema vasco», problema de imposible solución, porque no se define. Se puede estar de acuerdo con el *lehendakari* cuando dice que tal problema, «en términos políticos, se puede definir como la existencia de una parte muy significativa de la sociedad vasca que no se siente satisfecha con el actual marco de convivencia constitucional». Pero se entiende menos su explicación del descontento, que se produce, según él, «no tanto por el nivel de competencias que ostenta sino, sobre todo, porque no se reconoce expresamente la existencia de una nacionalidad diferenciada, de un sujeto político al que le corresponden unos derechos históricos existentes antes de la propia Constitución y, en definitiva, de un pueblo con capacidad y soberanía para decidir libre y democráticamente su propio futuro» (20).

El problema, realmente, no parece ser de competencias pues se admite que «la historia del autogobierno vasco desde 1979 es la de una transformación exitosa, que [...] se sintetiza en el hecho de situarnos entre los diez primeros países del mundo en el Índice de Desarrollo Humano» (21). En resumen, tenemos un autogobierno que funciona, pero no reconocen nuestra personalidad. La misma idea, aunque expresada con un contraste que

(20) J. J. Ibarretxe, «Euskadi-España ante el siglo XXI», *op. cit.*

(21) J. J. Ibarretxe, «Euskadi en un mundo globalizado», *op. cit.*

resalta más la imposible salida del conflicto en que se mueven los nacionalistas corresponde al *lehendakari* Ardanza, que entiende que «gracias al Estatuto, Euskadi goza hoy de un nivel de autogobierno incomparable con el de cualquier otro territorio de la Unión Europea», pero «la cuestión, sin embargo, no gira en torno a la cantidad de autogobierno que Euskadi disfruta gracias al Estatuto. La auténtica pregunta a responder es si esa cantidad, por abultada que sea —y lo es—, se corresponde con la que debería haber sido, sólo si la Constitución y el Estatuto se hubieran desarrollado ‘plena y lealmente’ [...] de acuerdo con los principios que los inspiraron y respetando su singularidad. A esta cuestión [...] debo responder, con toda franqueza, que no. No es esto lo que habíamos esperado ni de la Constitución ni del Estatuto».

Con estos planteamientos, repito, el problema es insoluble, porque los agravios que se definen en el discurso del *lehendakari* son sólo aparentemente concretos y, tras las grandes palabras que hablan de violaciones del Estatuto, o de quiebras de los consensos estatutarios sólo hay queja porque no se reconoce el *ser*. A partir de ahí, es imposible hablar de Derecho, al menos hasta que, como se ha anunciado, se presente un proyecto de reforma del Estatuto. Habrá que ver, entonces, no sólo el contenido, sino la voluntad de seguir los procedimientos constitucional y estatutario para realizar dicha reforma. Sería bueno no reiterar la fantasía de que la disposición adicional primera de la Constitución, que ampara y respeta los derechos históricos, permite modificar la autonomía vasca al margen de lo que diga la Constitución tanto en lo tocante a procedimientos como en lo relativo a contenido de la autonomía. Es cierto que el Derecho nace para ser útil, y cierto que es un objetivo de la Constitución garantizar los consensos, pero no es conseguir el consenso hacer siempre lo que pide una parte.

El problema no es jurídico, y el propio *lehendakari* lo ha reconocido al señalar que «la solución del problema de normalización política estriba en asumir que el pueblo vasco no es una parte subordinada del Estado, sino un pueblo con identidad propia, con capacidad para establecer su propio marco de relaciones internas y para incorporarse por libre asociación a un verdadero Estado plurinacional» (22). Hubiera sido mejor centrar el problema en este terreno de la voluntad política, y no en el terreno jurídico, que tiene sus propias reglas (aunque sea

---

(22) J. J. Ibarretxe, «Un nuevo pacto político para la convivencia», *op. cit.*

verdad que, no pocas veces, tales reglas llaman a la política, que obliga a cambiarlas respetando los procedimientos).

Esto nos saca de la nebulosa del estatus de libre asociación, que sigue sin definirse, y nos lleva al problema de la autodeterminación en un Estado democrático. Dejemos de lado cuestiones que no son menores (¿quién es el sujeto del derecho?, lo que en nuestro caso plantea no pocos problemas: ¿los municipios?, ¿cada una de las provincias?, ¿Vascongadas por una parte y Navarra por otra?, ¿todas en conjunto?, ¿qué pasa con los vascofranceses?, ¿tienen algo que decir el resto de los españoles, y en su caso, de los franceses?...), e imaginemos que existe un sujeto claro (elija cada uno como quiera qué pasa con Navarra y cada uno de los otros territorios, incluidos los de ultrapue-ros). Ese fue el caso que se presentó al Tribunal Supremo canadiense en relación con el eventual derecho de Quebec a la autodeterminación. En síntesis, el Tribunal entendió que a) la Constitución canadiense no reconoce el derecho de Quebec de separarse de la Federación; b) pero Canadá no puede ignorar la voluntad de Quebec en el caso en que deseara separarse; c) siempre que dicha voluntad se expresara por una mayoría suficientemente amplia y respondiendo a una pregunta clara.

Si se planteara ese caso en España con respecto al País Vasco, no podría ser muy diferente la respuesta. Es verdad que quedan en el aire cosas importantes, en particular, qué puede entenderse por una mayoría suficiente. Pero es ésta una cuestión que podemos dejar en suspenso mientras el problema que comentamos siga sin plantearse en serio. Y plantearse en serio quiere decir formular una cuestión clara, lo que no se daría si se preguntase nada parecido a si se desea una situación en la que Euskadi tuviera «una relación más satisfactoria con el Estado», «una autonomía más amplia», pudiera realizar «un más amplio autogobierno», reciba «un reconocimiento de su personalidad política»... Cualquiera de éstas, y todas las que pudieran formularse del mismo estilo, son preguntas cuya respuesta no se sabe qué consecuencias puede tener.

¿Es clara la propuesta de estatus de libre asociación? Habrá que esperar a que se concrete, pero todo parece indicar que se trata de un nuevo paso de rosca en esa política que en su día exigió «derechos históricos» para conseguir, gracias a su invocación, diversas y cambiantes demandas imprevisibles inicialmente. Y eso me lleva a seguir recordando la justeza de aquella afirmación de Gabriel Moral Zabala: «Los nacionalistas vascos no quieren dejar de ser españoles. Quieren ser españoles de primera». Somos españoles de primera que nos quedamos con nues-

tros impuestos, pagamos un cupo que este año supera en poco los mil millones de euros, el Estado paga nuestra sanidad y paga la Ertzaintza, pese a tratarse de materias transferidas, y gasta en el País Vasco otras cantidades (no sólo en infraestructuras) que previsiblemente superen lo que le devuelve el cupo. Y con el estatus de libre asociación no se pretende renunciar a las aportaciones del Estado, se pretende únicamente aumentar el campo de las decisiones que adopte la Comunidad Autónoma (o como se llame posteriormente), manteniendo indefinidamente abierto el ámbito de las competencias propias.

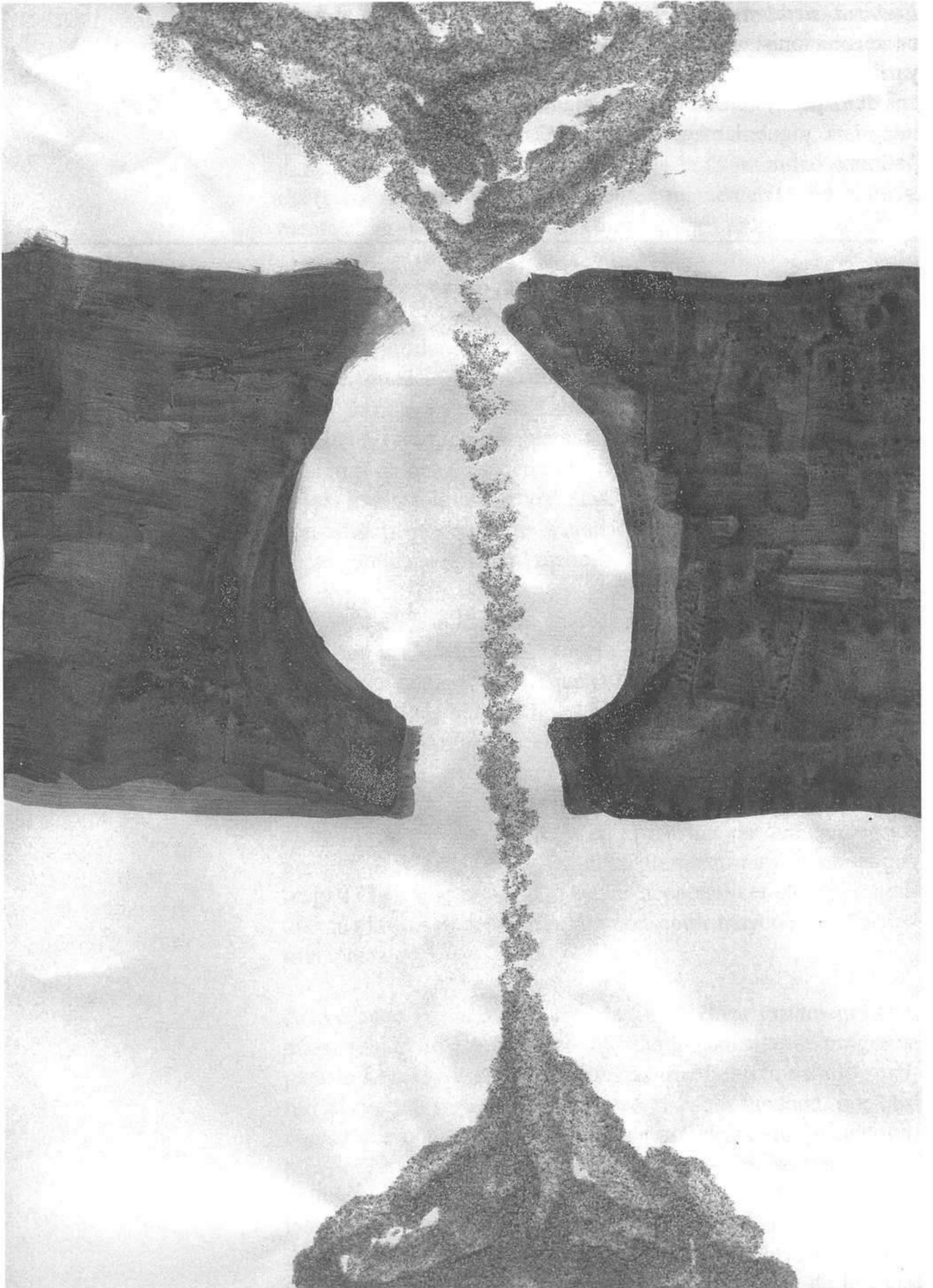
Precisamente por eso nunca se abrirá en el País Vasco un proceso que pretenda acabar con una pregunta clara (si se quiere o no la independencia), aunque tampoco es probable que, alguna vez, se renuncie definitivamente a exigir nebulosas. Para conseguir la nueva situación habrá que argumentar en nombre del problema vasco, de la injusticia histórica, de la falta de reconocimiento de nuestros derechos... y quizá con ello se consigan cosas. Es posible que, entre ellas, se logre dificultar aún más la convivencia interna entre la ciudadanía, pero esto parece considerarse un daño colateral menor.

Con todo ello, el llamado «constitucionalismo útil» habría acabado con la Constitución, que era contrato social (y sólo pienso ahora en el contrato social que debería fundar la convivencia en el seno del País Vasco). Igual resultaba más útil releer a Montesquieu y recordar que es una característica del poder el expandirse hasta que encuentra un límite. Por eso era necesario que el poder limite al poder. Igual resulta que el modo de frenar el incesante proceso de juego de la frustración que ejercen los nacionalistas para conseguir incesantemente más cosas es que tengan claro que no se va a seguir aceptando el chantaje, aunque su apoyo sea necesario para conseguir mayorías en las instituciones.

Acabo estas páginas en mayo de 2003. Hace justamente cien años, Sabino de Arana estaba intentando concretar su programa para la Liga de Vascos Españolistas que hubiera debido sustituir al partido independentista, que él había fundado, por otro compatible con la legalidad que buscara el máximo de autonomía posible para el País Vasco. En esa línea, había estado trabajando intensamente apoyando a candidaturas de no nacionalistas para las elecciones a Diputados a Cortes de mayo de 1903. Aquel apoyo permitió el triunfo del católico Urquijo, pero su enfermedad impidió a Arana elaborar el programa de la Liga: murió, sin redactarlo, seis meses después. En 1935, Engracio de Aranzadi, *Kiskitza*, uno de los primeros amigos de Arana y

alma del nacionalismo moderado de la Comunion Nacionalista Vasca desde el segundo decenio del siglo XX, escribi6 su libro *Ereintza, siembra del nacionalismo vasco*, recuperando al Arana «evolucionista» para combatir al radicalismo patriota y apoyar la salida estatutista. Es verdad que el Sabino «evolucionista» dur6 poco, verdad que hoy sigue pujante el primer Arana integrista, y que, lamentablemente, *Kiskitza* no tiene herederos pol6ticos. □

---



*El yunque del tiempo*

# CONSTRUYENDO EL ÁMBITO VASCO DE CONFUSIÓN

**Juan María Bilbao Ubillos (\*)**

La presentación en sociedad del Plan Ibarretxe, la propuesta defendida por el *lehendakari* en el debate de política general que se celebró el pasado 27 de septiembre de 2002 en el Parlamento vasco, no fue precisamente una sorpresa. No estamos ante una ocurrencia que surge por generación espontánea, inopinadamente. La jugada se veía venir. Si volvemos la vista atrás y repasamos los acontecimientos que se han sucedido en estos últimos años, vemos que se estaba cocinando desde hacía mucho tiempo: desde el pacto de Estella, o para ser más precisos, desde el pacto previo firmado con ETA en el verano de 1998, que marcó un punto de inflexión en estrategia de PNV y EA (con la exclusión de las fuerzas no nacionalistas y la unidad nacionalista como principales consignas) y, sin remontarnos tan lejos, desde la ponencia *Ser para decidir* del PNV, aprobada por unanimidad, a la búlgara, el 15 de enero de 2000, rota ya la tregua, por su Asamblea Nacional. En ese documento se esboza ya la estrategia soberanista: se apuesta decididamente por la superación del marco jurídico vigente, mediante el ejercicio (sin fecha aún) del derecho de autodeterminación. Las siguientes secuencias de este proceso son bien conocidas: las elecciones autonómicas de 2001 (por primera vez se incluye el compromiso del reconocimiento del derecho de autodeterminación en el programa electoral de la coalición PNV-EA), el pleno monográfico sobre autogobierno celebrado el 25 de octubre de 2001 en el Parlamento vasco, la creación de la Comisión especial de autogobierno en noviembre de 2001, y el dictamen de la Comisión aprobado por el Pleno del Parlamento el 12 de julio de 2002, como antecedente más inmediato.

---

(\*) Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.

Es evidente que los vascos nacionalistas no van a dejar de serlo, no van a renunciar a su programa máximo. Eso lo tenemos asumido (a ellos les cuesta un poco más aceptar que seamos autonomistas, porque no les cabe en la cabeza que haya vascos no nacionalistas). Por eso no voy a rasgarme las vestiduras ante una iniciativa que pone en cuestión la unidad de España, porque la Constitución es revisable en todos sus puntos y no concibo esa unidad o la de Euskal Herria como un dogma de fe, sustraído a los imperativos de la lógica democrática. Me siento vasco y español, para mí son sentimientos, lealtades, perfectamente compatibles (como suele decir el profesor Solozábal, no soy monógamo en este terreno, porque además me siento europeo). Pero no comparto las visiones esencialistas. A mí no me asusta la democracia bien entendida. Estoy dispuesto a aceptar cualquier decisión si es el resultado de un proceso impecablemente democrático, si ha sido adoptada observando escrupulosamente las reglas del juego, que son, de momento, las que aprobamos todos en 1978 y 1979.

En el artículo sobre el Plan Ibarretxe publicado en el número 27 de esta revista, ya expuse *in extenso* las razones por las que creía que el proyecto diseñado por el *lehendakari* es una aventura que no le conviene a la sociedad vasca, que pone en riesgo de forma irresponsable la convivencia y el progreso en nuestra tierra.

Con el declarado propósito de desenmascarar las verdaderas intenciones de sus promotores y denunciar las trampas y falacias que encierra la mencionada propuesta, traté entonces de rebatir algunas de las afirmaciones falsas o verdades a medias que se vierten en ella. En esta ocasión, voy a limitarme a analizar dos de los puntos débiles que cualquier lector atento puede detectar, sin demasiado esfuerzo, en el trabado razonamiento que sirve de soporte al proyecto de Ibarretxe.

En primer lugar, se insiste una y otra vez en que se respeta el marco jurídico establecido y se utilizan los procedimientos previstos. En otras palabras, no hay ruptura. Basta leer despacio la propuesta para desmontar este aserto. Es verdad que el proceso arranca desde la legalidad y los primeros pasos se ajustan a lo dispuesto en el propio Estatuto (art. 46) sobre su propia reforma. Pero en su tramo final, la hoja de ruta se separa claramente de la legalidad vigente, porque se anuncia la celebración de una consulta, contra viento y marea, en contra incluso de la voluntad expresada por las Cortes Generales, el órgano que encarna la soberanía nacional. En las respuestas a las preguntas sobre la iniciativa de Ibarretxe, formuladas presuntamente por los ciu-

dadanos, que cualquiera puede consultar en la página *web* del Gobierno vasco, y pueden considerarse, por tanto, como una interpretación auténtica del texto en cuestión, se dice que se seguirán estrictamente los cauces legales. Y nadie discute la capacidad del Parlamento vasco para aprobar una reforma del Estatuto. Pero «al final», en todo caso, será la sociedad vasca la que ratifique o rechace mediante referéndum la propuesta definitiva que se le presente y «nadie va a hurtar la decisión democrática de la sociedad». Es en este punto donde el tren de Ibarretxe cambia de vía y toma un rumbo no previsto. Y no hay forma de maquillar esa quiebra del orden constitucional.

¿Cuál sería exactamente el *modus operandi*? El Gobierno vasco se compromete a elaborar en el plazo de un año un borrador de texto articulado tomando como base las resoluciones aprobadas por el Parlamento y las aportaciones producidas a lo largo de ese periodo. Se abrirá entonces otro proceso de discusión hasta la aprobación de la propuesta definitiva por la Cámara de Vitoria, una vez tramitada de conformidad con el procedimiento contemplado en el art. 46 del Estatuto, esto es, como proyecto de reforma del texto estatutario, que ha de aprobarse por la mayoría absoluta del Parlamento vasco. Hasta aquí el plan de Ibarretxe se acomoda a las previsiones legales.

Pero el siguiente paso, la aprobación de la reforma por las Cortes Generales (por tratarse de una reforma que afecta a las relaciones con el Estado, la aprobación por las Cortes precede a la consulta), se concibe como un trámite no preceptivo, perfectamente prescindible. Si como resultado de una previa negociación, las fuerzas políticas mayoritarias en las Cortes dan su aprobación al texto remitido por el Parlamento vasco, el procedimiento sigue su curso y se entraría en la fase de la consulta popular. Pero si no se alcanza ese acuerdo y las Cortes rechazan el proyecto, el documento deja bien claro que en todo caso se sometería a referéndum el proyecto aprobado por el Parlamento vasco para su ratificación por la sociedad vasca. Ignorando olímpicamente el veto del Parlamento español. Se contraviene así, frontalmente, el artículo 147.3 de la CE, que dice que «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica». Un requisito que se reitera expresamente en el art. 46.1.c) del Estatuto vasco. Y no sólo eso. Se infringe igualmente el artículo 149.1.32 de la CE, que reserva al Estado (al Gobierno de la nación para ser exactos) la facultad de autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, facultad exclusi-

va que aparece claramente recogida en el art. 2 de la LO 2/1980, que regula las distintas modalidades de referéndum.

Es más, Arzalluz ha dicho, y el propio *lehendakari* lo ha confirmado al responder en el Parlamento a una pregunta formulada por la oposición, que la consulta se celebraría incluso en el caso de que no se obtuviera la mayoría absoluta en la Cámara de Vitoria. Ibarretxe reconocía que la consulta no tendría valor jurídico, pero sí político. La celebración de esa consulta al margen de la Constitución y las leyes supondría un desafío que no podría quedar sin respuesta. Aunque esa respuesta no fuese necesariamente la aplicación del art. 155 CE, una técnica de coerción típica de los sistemas federales que está prevista como *ultima ratio*, ante situaciones que no pueden reconducirse acudiendo a medios menos drásticos (como la impugnación de las decisiones en cuestión ante los tribunales competentes).

Esa es precisamente la gran diferencia entre el plan del *lehendakari* y las propuestas catalanistas que se han hecho públicas oficialmente esta pasada primavera. Me refiero al documento del PSC, *Bases para la elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, presentado el 25 de marzo de 2003 por Pasqual Maragall. Y a la propuesta de CiU con un título similar, *Bases para un nuevo Estatuto nacional de Cataluña*, desvelada pocos días después. Aunque ambas sean ambiciosas y tengan muy difícil encaje en nuestra Constitución (de hecho, se propone su modificación en determinados puntos), no se percibe en ningún momento una voluntad de ruptura o de abierto desafío. Al contrario, la preocupación de Maragall es cómo conseguir respaldo de las Cortes Generales y, en primer término, de los correligionarios del PSOE a su iniciativa. Y en el documento de CiU, que en el fondo se parece bastante al de Ibarretxe (se habla de un pacto para superar el marco jurídico vigente y se apela incluso a los derechos históricos), se indica expresamente que el procedimiento de reforma requiere un apoyo amplio del Parlament de Cataluña, una posterior negociación de la propuesta en las Cortes Generales y, por último, la confirmación mediante referéndum del pueblo catalán. No hay saltos en el vacío.

No sabemos muy bien en qué podría consistir ese estatuto de libre asociación y co-soberanía, pero se dan algunas pistas. Por ejemplo, la configuración de un poder judicial vasco autónomo, en el que se agoten todas las instancias judiciales. Una pretensión que comparten nacionalistas y federalistas catalanes. En nuestra Constitución, la Administración de Justicia es una materia reservada exclusivamente al Estado (art. 149.1.5). El poder judicial es único, no descentralizado (art. 117.5) y el

gobierno de ese poder también es único y corresponde al CGPJ. Se distingue, eso sí, entre la organización y regulación de la función jurisdiccional propiamente dicha y otros aspectos accesorios, de apoyo, como los medios personales y materiales al servicio de esa Administración cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas.

Se reivindica también la exclusividad de competencias que ahora son compartidas o concurrentes: seguridad pública, administración local, Derecho privado, cultura y educación, selecciones nacionales de las federaciones deportivas vascas; política económica, sistema tributario y fiscal, sistema de relaciones laborales, protección y seguridad social, política medioambiental, régimen de suelo, infraestructuras de comunicaciones. En estas materias, las normas jurídicas externas (las españolas) sólo podrán aplicarse en el territorio del nuevo Estado libremente asociado previa ratificación del Parlamento vasco.

Se aspira igualmente a tener voz propia en Europa (en la famosa Europa de los pueblos) y en el mundo. El Ejecutivo vasco siempre ha querido diseñar y ejecutar su propia política exterior integral. Se afirma que esa presencia directa en las instituciones europeas está prevista en el Tratado de la Unión Europea pero se olvida añadir que ha sido admitida en algunos casos (Bélgica o Alemania) como parte de la representación del Estado correspondiente. Es un matiz importante, creo yo. Por eso, se plantea de cara a futuras reformas de los tratados una relación basada en un «estatus de región o nación asociada», como fórmula novedosa de participación. No sé si esta sugerencia será atendida finalmente por los responsables de la UE, pero por el momento no han mostrado mucha receptividad. Mayor perplejidad suscita la pretensión de «tener voz propia en el mundo y en los organismos internacionales», así como la capacidad para firmar tratados internacionales, porque el Derecho internacional sólo reconoce esa capacidad para ser sujeto de pleno derecho de las relaciones internacionales a los Estados.

En resumen, el País Vasco asumiría prácticamente todas las competencias propias de un Estado soberano, salvo la moneda (en manos del BCE) y la defensa (mantener unas Fuerzas Armadas resulta caro). Se quiere ir más allá incluso de una organización confederal. En realidad, no se comparte la soberanía: la soberanía residiría en el pueblo vasco, que libremente establecería unas relaciones «amables» de cooperación con España, pudiendo romperlas en cualquier momento para constituir su propio Estado.

Es obvio que este cambio de relaciones requiere una reforma constitucional, y por la vía del art. 168 además. Una de las «condiciones de validez» (Bobbio) de la regla de la mayoría, que no es omnipotente, consiste en que las mayorías sólo pueden decidir legítimamente en el marco de unas reglas de juego preestablecidas, que no pueden alterar unilateralmente. La sociedad vasca puede ser consultada, pero no le asiste un derecho a decidir unilateralmente su futuro, a romper los lazos que la unen desde hace siglos con los demás pueblos de España. Del mismo modo que el Estado tampoco puede suprimir la autonomía sin contar con la Comunidad Autónoma afectada o sin una previa reforma constitucional.

La divergencia de fondo, la madre de todas las confusiones, radica en la tesis, sostenida por los nacionalistas, de que los Fueros siguen siendo la «verdadera constitución» del pueblo vasco. Desde su particular perspectiva, el nudo gordiano del Estatuto está en la Disposición Adicional, que dice textualmente que «la aceptación del régimen de autonomía [...] no implica renuncia del pueblo vasco a los derechos que [...] le hubieran podido corresponder en virtud de la historia». Ni más ni menos. Pues bien, esa apelación retórica a los derechos que le pudieran corresponder (hipotéticamente) al pueblo vasco se interpreta como una expresa reserva de los derechos históricos preexistentes, susceptibles de actualización en el futuro, aunque se silencia deliberadamente el inciso final que prescribe que esa actualización deberá hacerse «de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico», una advertencia que se incluyó precisamente para desautorizar una lectura en clave soberanista. De este modo, en el mismo documento en el que se acepta la autonomía en el marco de la Constitución, se estaría reconociendo que el pueblo vasco, como sujeto político, es titular de una serie de derechos anteriores y superiores al Estatuto, cuyo ejercicio le permitiría decidir, por sí mismo y en cualquier momento, su propio destino. Ese es el resquicio que se quiere aprovechar para «actualizar» el régimen de autogobierno. Se presenta como una modificación, pero no se utiliza el procedimiento de reforma previsto en el Título IV del Estatuto. En realidad, es una vía de escape por la puerta falsa de los derechos históricos.

Nada nuevo, por otra parte, porque también la Disposición Adicional de la Constitución suele presentarse, contra toda evidencia («la actualización de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía»), como una reserva de soberanía originaria, como un carril de salida que conduce a un nuevo marco jurídico-político, cuando todo el mundo sabe que fue la inequívoca redac-

ción de esta cláusula, que cerraba el paso a una actualización al margen de la Constitución, lo que motivó la abstención del PNV en la votación final del texto de 1978.

Vale la pena recordar que en la enmienda defendida entonces por Arzalluz lo que se reclamaba era la plena restauración o reintegración foral y la reedición del Pacto con la Corona. Esa enmienda fue rechazada expresamente, y la fórmula que figura en la Disposición Adicional es el fruto de una enmienda *in voce* presentada por todos los demás Grupos Parlamentarios, incluido el de Alianza Popular, que fue aprobada por unanimidad en la Comisión Constitucional del Congreso. A la vista de los debates constituyentes no cabe la menor duda sobre el alcance de esta norma.

Se nos invita una y otra vez a «explorar las potencialidades» (al parecer, mágicas) que encierra el Estatuto de cara su «actualización» como paso obligado para la definitiva «normalización» política del país. Aflora en este punto su particular concepción de esta norma, que nada tiene que ver con la que se plasmó en el texto acordado hace veintitrés años, con su significado objetivo. El Estatuto no es, ni entonces ni ahora, lo que los nacionalistas hubieran querido que fuese. Precisamente por eso, porque no colmaba sus aspiraciones, pudo ser aceptado por los sectores no nacionalistas, que no hubieran admitido nunca la imposición de esa versión distorsionada de la autonomía que se puso en circulación para consumo interno de la feligresía *abertzale*. No se puede ocultar deliberadamente el fundamento constitucional de la autonomía. El Estatuto es inconcebible sin la Constitución. Son elementos indisolubles, que van en el mismo lote.

En términos jurídicos, el Estatuto no es el fruto de un pacto entre dos partes situadas en un plano de paridad que se gesta al margen de la Constitución española. Se aprueba mediante una ley orgánica de las Cortes Generales, que representan al pueblo español. Y la autonomía es un poder derivado, sometido a los límites constitucionales. El propio Estatuto se abre con la afirmación de que Euskal Herria se constituye en Comunidad Autónoma «dentro del Estado español» y «de acuerdo con la Constitución».

Es verdad que para muchos nacionalistas (no todos), el Estatuto fue siempre un punto de partida, un campamento-base para futuras expediciones, y no una meta. Pero si creen que ha llegado el momento de dar un salto cualitativo deben actuar con honestidad y proponer sin ambages la ruptura del marco vigente.

Lo que no es de recibo es enmascarar esa ruptura mediante el recurso a una interpretación forzada, sin pies ni cabeza, de una cláusula del Estatuto, una finta que ningún jurista cabal puede tomarse en serio.

Pero no es la Disposición Adicional del Estatuto el único instrumento que puede utilizarse para llevar adelante el proyecto. Se invoca asimismo la «legitimidad democrática de la voluntad de la sociedad vasca expresada mediante referéndum», al amparo de lo dispuesto en los Pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Se mezclan pues dos enfoques distintos: la recuperación de los derechos históricos y el derecho de autodeterminación (bajo fórmulas eufemísticas), descartado por Arzalluz en el debate constituyente (como portavoz del Grupo de diputados del PNV, se desmarcó de los planteamientos defendidos por Letamendía, el representante de la izquierda *abertzale*. E incluso se apunta la compatibilidad de esta fórmula con un modelo de federalismo asimétrico [PSC] o de libre adhesión [IU]. En el guiso de Ibarretxe los ingredientes son muchos y variados —todo lo que tenía a mano el cocinero—. Pero no hay manera de digerirlo).

Nada habría que oponer, en principio, a la idea de que el marco actual es legítimo, es fruto de la decisión democrática del pueblo vasco, pero también lo son las opciones de cambio y actualización, siempre que se alcancen las mayorías requeridas. Se puede plantear una profundización del autogobierno, claro que sí, pero respetando siempre las reglas del juego que nos hemos dado. Los nacionalistas hablan mucho de la obtención de las mayorías necesarias, pero muy poco de la observancia de los procedimientos previstos. Y yo me pregunto: el Estatuto que ratificaron los electores vascos en 1979, ¿no incluía también el Título IV que regula su reforma? ¿O es que sólo se refrendó la Disposición Adicional?

Existe además otra vía de apertura o expansión competencial, la prevista en el art. 150.2 de la Constitución (la delegación de competencias de titularidad estatal en las Comunidades Autónomas), pero no se ha utilizado ni parece interesar al Gobierno vasco, que (a diferencia de Maragall, por ejemplo) desprecia ese instrumento porque lo considera menesteroso, una concesión graciosa de los órganos centrales del Estado.

Pero todas las objeciones que pueden formularse en el plano jurídico-constitucional carecen de importancia para los nacionalistas. Les da igual. Una buena muestra de su sensibilidad por

la racionalidad jurídica es esta afirmación del documento: «no es verdad que tengamos un problema jurídico, es un problema de voluntad política y democrática».

En segundo lugar, el plan se presenta como una «iniciativa para la convivencia». Ibarretxe se coloca en el centro del espectro político y marca distancias tanto de la espiral de la violencia practicada por ETA como de la «espiral del autoritarismo y la exclusión», que es la estrategia del Gobierno español. Y aparece como paladín del diálogo. Hasta el amanecer si hace falta. Es otra de las monedas falsas que ha puesto en circulación el aparato de propaganda del Gobierno vasco. Porque el plan de Ibarretxe tiene gato encerrado: es un proyecto de exclusión que la comunidad nacionalista trata de imponer, no importa a qué precio, aplicando el método de la democracia mayoritaria, propio de sociedades homogéneas, como ha explicado Lijphart, y renunciando al modelo de la democracia de consenso, que se caracteriza por la búsqueda de acuerdos no basados en la simple aritmética mayoritaria, la fórmula más indicada cuando se trata de integrar a todos los grupos que aspiran a convivir en sociedades fragmentadas o escindidas, como la vasca.

Ya tenemos un excelente marco de convivencia, fruto de concesiones recíprocas. Pero el nacionalismo gobernante no renuncia a nada, no está dispuesto a aceptar una solución equilibrada, equidistante, lo quiere todo y ahora. Es insaciable. Le molesta el persistente pluralismo y quiere imponer su particular concepción de la identidad vasca. Y no le importa romper el acuerdo básico plasmado en el Estatuto e imponer sus postulados aplicando a rajatabla la regla de la mayoría (simple, por supuesto).

Hablan constantemente de diálogo sin exclusiones, de tender puentes, de detener la espiral de la confrontación, pero lo que ofrecen en las múltiples ediciones del mismo monólogo pastoral con distintos interlocutores es un contrato de adhesión. Se invita a los sectores no nacionalistas al viaje organizado con la ruta y el destino prefijados. Aunque ese viaje sea una temeridad, una aventura que puede terminar en una confrontación civil. Se dice que es un proceso abierto, que serán bien recibidas las aportaciones de quienes representan otras sensibilidades políticas, pero no se admiten «derechos de veto» ni posturas obstructionistas. En otras palabras, sólo se admitirán las enmiendas de estilo. Se puede participar (como en los debates de la Comisión de Autogobierno) pero en lo esencial el plan es innegociable y se aplica el rodillo. Es un discurso engañoso: hablan de consenso, pero no lo buscan. No hay margen para la nego-

ciación, porque quien entra en ese juego sale ya derrotado. Es una oferta-trampa, porque el punto de partida es inaceptable y no se somete a discusión.

¿Por qué tanta prisa? ¿Por qué en esta legislatura? El propio documento reconoce en algún momento que el sentimiento de identidad vasco es compatible con el sentimiento de pertenencia a otras realidades nacionales o estatales. En efecto, los sentimientos no se pueden imponer ni se pueden prohibir por decreto. ¿Piensan los nacionalistas que no se respetan ahora sus sentimientos? ¿Se respetarían en la misma medida los nuestros en una Euskadi independiente? Quieren refundar el régimen de autogobierno y alcanzar un nuevo punto de encuentro entre las diferentes sensibilidades políticas y sociales. Si en su día apostaron por la vía estatutaria como marco de convivencia, ¿por qué este empeño en buscar ahora nuevos puntos de encuentro? ¿Se han alterado acaso los equilibrios en el seno de la sociedad vasca? ¿Se ha desplazado el centro de gravedad político en esa dirección? Los datos de las últimas elecciones desmienten esa hipótesis.

Cualquier proyecto de cambio es legítimo si se defiende limpiamente, políticamente, con las únicas armas de la razón y la persuasión. Lo que no puedo entender, francamente, es que se presente esa propuesta como un nuevo punto de equilibrio, porque es evidente que está escorada hacia un extremo. ¿Alguien piensa de verdad que los ciudadanos que han resistido durante veinte años la ofensiva ideológica nacionalista van a asumir como una solución equidistante un proyecto soberanista? ¿Es razonable un acuerdo por el que unos abdicen de todos sus postulados y otros obtienen el cien por cien de sus objetivos? ¿Cómo pueden extrañarse a estas alturas del escaso entusiasmo de quienes siguen creyendo en la fórmula estatutaria como punto de llegada? ¿Piensan realmente que pueden ganar este partido sin bajarse del autobús, sin despeinarse?

Ninguna alternativa va a concitar el mismo grado de consenso (90%) que se logró en 1979. La opción que se propone ahora no alcanza ni de lejos ese porcentaje de apoyo. Por más que se insista en el respaldo mayoritario de la sociedad vasca, según todas las encuestas, al reconocimiento del derecho de autodeterminación. Me parece un ejercicio de cinismo alentar la hipótesis de que los excluidos pueden sumarse al proyecto. La contundente respuesta de estos sectores, que votan a partidos no nacionalistas que niegan ese derecho, no deja lugar a dudas.

Si se quiere ir por ese camino, váyase con todas las consecuencias. Pero, por favor, dejen de apelar al consenso. Asuman

la responsabilidad de la decisión de romperlo. Y digan la verdad: se sienten fuertes, creen que las circunstancias son propicias y quieren explotar su condición de fuerza mayoritaria. La solidaridad entre los demócratas se sacrifica en el altar de la sacrosanta unidad nacionalista. Hay motivos, pues, para el pesimismo. El choque de trenes parece inevitable. Desde la ruptura de la tregua y las escenas vividas tras el asesinato de Fernando Buesa, la confrontación es muy intensa, virulenta a veces. Y esa crispación se ha trasladado en buena medida a la calle. Creo sinceramente que han pasado demasiadas cosas, que es demasiado tarde para rescatar las viejas fórmulas transversales, la tradicional cultura del pacto, practicada desde 1936 hasta la experiencia de los gobiernos de coalición entre nacionalistas «moderados» y socialistas, un ciclo (con sus luces y sus sombras) que concluye en julio de 1998, cuando el PSE abandona el Gobierno vasco. Es muy difícil que puedan recomponerse las relaciones entre las dos comunidades, que puedan reconstruirse los puentes, porque se ha roto la relación de confianza.

Yo destacaría, en este sentido, una variable que me parece particularmente relevante: en los últimos años se ha ido forjando en torno a movimientos cívicos y partidos constitucionalistas (por ese orden) un embrión de comunidad no nacionalista, que ha salido de las catacumbas, de su letargo, que se ha sacudido algunos complejos, que tiene sus símbolos, sus mártires, sus líderes sociales (con el drama de las víctimas del terrorismo como catalizador), que no está dispuesta a hacer una sola concesión más a cambio de nada y está decidida a plantar cara. Porque sus miembros tienen la impresión de que después de tantas y tantas cesiones en todos los órdenes, para que los nacionalistas no se echaran al monte, hemos vuelto al mismo escenario de la transición. Y esa comunidad cuenta con una baza valiosísima: el apoyo incondicional de la opinión pública española, que en lugar de reaccionar desentendiéndose y abandonando a su suerte a los no nacionalistas, ha hecho suya la causa de la libertad en el País Vasco. Y esa opinión pública no va dejar que ningún Gobierno traicione ese compromiso, va a exigir firmeza. A nadie se le oculta, por ejemplo, que el Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo no deja apenas margen de maniobra a los partidos que lo suscribieron. Por eso, creo que la estrategia de Ibarretxe se basa en un grave error de cálculo. La sociedad española no va a ceder.

Pero la propuesta no sólo acentúa la división de la sociedad vasca, sino que pone en peligro además la vertebración interna del País Vasco, su cohesión territorial. Porque saben perfec-

tamente que Álava no se va a sumar y no dudará en apelar a su propia voluntad de autogobierno, como territorio histórico (desde el siglo X) titular en su caso del derecho a la autodeterminación (y con Hacienda Foral que recauda y aporta al fondo común, dicho sea de paso). No es de recibo que quienes cuestionan la integridad territorial del Estado español, garantizada por el Derecho internacional, consideren indiscutible la integridad territorial de Euskal Herria y nieguen el derecho del pueblo alavés a decidir su futuro. ¿Van a respetar la voluntad del pueblo alavés? ¿Van a respetar el ámbito alavés de decisión?

Se nos acusa de bloquear todas las salidas, de no plantear soluciones. Pero respondemos con una propuesta alternativa, en positivo: más libertad, más democracia, más concordia, más tolerancia, más Estatuto, y más autonomía en el marco de la Constitución española. La alternativa al plan de Ibarretxe no es la eliminación de las señas de identidad y la imposición, como insinúa el documento, sino una auténtica democracia en una sociedad pluralista, que piensa que ese pluralismo es un hecho enriquecedor, valioso en sí mismo, y no un estorbo para los planes de depuración ideológica y comunión tribal. No queremos vivir como los alemanes en Mallorca (o como ciudadanos de nacionalidad española en un Estado dominado por quienes escogieron la nacionalidad vasca), sino como vascos de pleno derecho en nuestra tierra.

La gente quiere soluciones, desde luego, pero soluciones justas y sensatas. Por eso, apostamos por un modelo contrastado, que ha dado muy buenos resultados. No vemos la necesidad de cambiar lo que ha funcionado bien, lo que ha servido para mantener cohesionada, pese a todo, a la sociedad vasca. El Estatuto sí es una alternativa de futuro. Si no existiera habría que inventarlo. Cualquier observador imparcial, bien informado sobre la realidad del país, recomendaría una solución de compromiso como la que ya tenemos. Lo único que necesitamos en este país es derrotar a ETA y a su entorno. Si la defensa tenaz de los principios democráticos y la dignidad individual y colectiva es inmovilismo, ¿qué es entonces lo que sugieren? ¿Negociar un arreglo con quienes practican el crimen y el chantaje? ¿Hay que moverse en esa dirección? ¿Hay que claudicar un poco para avanzar?

El *lehendakari* nos abruma con tanta «amabilidad» y disposición al diálogo, pero no nos convence. Él lo sabe, pero es un hombre de firmes convicciones, que no se rinde fácilmente, ni siquiera ante la evidencia. No sabemos cuál será el final de esta

fuga hacia adelante. Pero tenemos la fundada sospecha de que esta vez va en serio, que Ibarretxe no amaga, que no se limita a jugar al límite del reglamento, a bordear el precipicio, la línea roja, que ha quemado sus naves en esta aventura, y que hemos llegado a un punto de no retorno.

---



*La sombra del tiempo*

# EL PROYECTO DE IBARRETXE DESDE LA HISTORIA RAZONADA Y CONTRA LA RAZÓN CÍNICA

Javier Ugarte (\*)

La situación ha acabado resultando paradójica, además de extremadamente inquietante (1).

El último *lehendakari* del Gobierno vasco, Juan José Ibarretxe, irrumpió en la escena pública vasca en 1998 con suavidad y moderación. Había sido un «técnico» en el gobierno saliente (*vicelehendakari*), y muchos vieron en él al heredero político de José Antonio Ardanza, representante del nacionalismo pragmático, frente al radicalismo que parecía haberse instalado en el EBB del PNV (acuerdos de enero de 1997 y Plan Ollora). Sin embargo, progresivamente, tras el Pacto de Lizarra y la tregua de ETA, con la aparente debilidad de su gobierno frente a HB, y especialmente con sus propuestas durante la siguiente legislatura, ha venido a exhibir un perfil de maneras suaves y fondo extremadamente sectario e irreflexivo. Esa evolución se ha concretado, por ahora, en la proclamación ante el Parlamento vasco (27 de septiembre de 2002) de su propósito de elabo-

---

(\*) Profesor de Historia Contemporánea de la Universidad del País Vasco,

(1) Ésta es una variante de la intervención leída en las Jornadas *Euskadi y su futuro institucional*. Su carácter de ensayo valorativo hace que el autor se permita ir más allá del mero análisis. Sin embargo, no deja de ser un ensayo analítico basado en las referencias que se especifican a continuación. De manera que en estas líneas hay, por emplear palabras de Max Weber, una «vocación de ciencia» aún incurriendo claramente en la política; hay intención didáctica, sí, pero no hay ninguna apologética. Bartolomé Clavero, «Epílogo», en Alberto Suárez Alba (coord.), *Juntas Generales de Álava. Pasado y presente*, Vitoria, 2000; Javier Corcuera, *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*, Madrid, 1979; Antonio Elorza, *Ideologías del nacionalismo vasco, 1876-1937*, San Sebastián, 1978; José Luis de la Granja, *El nacionalismo vasco: un siglo de historia*, Madrid, 1995; Santiago de Pablo, Ludger Mees y José Antonio Rodríguez Ranz, *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco*, Barcelona, 1999 y 2001, 2 vols.

rar una normativa articulada de «estatus de libre asociación con el Estado español». Dicho estatus se basaría, según la propuesta leída, en el reconocimiento de soberanía plena («derecho a decidir su propio futuro») para la Comunidad Autónoma del País Vasco y para la Comunidad Foral de Navarra, «así como [para] los ciudadanos y ciudadanas de Iparralde» [*sic*] sobre la base «de la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika [derechos históricos pre-constituyentes] y del Acuerdo del Parlamento vasco del 15 de febrero de 1990, por el que se proclama el derecho de autodeterminación del pueblo vasco». Dicha soberanía sería la de una comunidad estrictamente independiente sobre cuyas decisiones nada tendría que decir el resto de España (tanto para «asociarse» como para «disgregarse»; o sobre el modo de hacerlo: respuesta 128 en la consulta realizada por *lehendakaritza* (2), y con quien, en todo caso, *pactaría* un estatus de asociación sin cortapisas.

Por último, este enredo jurídico-político (¿quién es el sujeto de consulta?, ¿Comunidades instituidas en España y ciudadanos mal determinados en Francia?, ¿cómo es posible inmiscuirse en los planes de otra Comunidad, la navarra, y ¡de otro país!, el francés?, ¿en qué precedente de la historia reciente se basaría?, ¿qué es lo que se consulta!?, ¿alguien lo sabe?, ¿qué significa *estatus de libre asociación*?, ¿quién es el titular de esa «libertad», la comunidad resultante?, ¿y España?, etcétera), decía que este enredo con pretensiones constituyentes ha sido sugerido —que aún no elaborado (3)— «sin descartar el consenso» (respuesta 113 de *Preguntas y respuestas a la Iniciativa Política para la Convivencia*, 14 de abril de 2003 (4); es decir, sin contar con él.

Resumiendo, la Propuesta del *lehendakari* (¡precisamente!: del presidente de todos) resulta un fárrago constituyente ya en su proposición; apela al Estatuto vigente, fruto de un consenso casi general, sólo en su Disposición Adicional (un residuo jurídico de orden ideológico y formulación indeterminada) ignorando el resto del articulado positivo; y, quizá lo más significativo, arranca de una propuesta de parte, sectaria, que se quiere

---

(2) En [http://www.euskadi.net/infogv/declaraciones\\_c.htm](http://www.euskadi.net/infogv/declaraciones_c.htm).

(3) Merecería la pena que tratadistas y constitucionalistas como Miguel Herrero de Miñón, que ha insistido tanto en que «nadie se lo ha leído», lo dijeran: sólo hay un texto de intención (ver [http://www.euskadi.net/infogv/declaraciones\\_c.htm](http://www.euskadi.net/infogv/declaraciones_c.htm)), palabras de ciénaga que nada aclaran, y ningún texto de propuesta normativa que llevarse a la boca.

(4) En la ya citada <http://www.euskadi.net...>

expresar como producto de la «voluntad general», aunque, como remate irónico, se diga que «no se descarta» el consenso.

Nunca antes, a pesar de la conocida y equívoca teoría del «péndulo», había el nacionalismo vasco gobernante, el PNV (1917, 1936, 1980), dado pasos tan resueltos como los dados por Juan José Ibarretxe a favor de una vía de ruptura institucional. Nunca antes, un paso tan contrario a toda tradición y a toda legitimidad de cualquier orden. No se habla aquí de una determinada evolución, más o menos rotunda, de la llamada «cuestión vasca». En absoluto. Se habla de una actitud refractaria a las instituciones y al marco legal vigente (que implica una desafección a los usos democráticos). Se habla de una nueva concepción práctica del PNV sobre España y sobre el País Vasco incoherente con lo entendido por ese partido hasta ahora. Y se habla de una ruptura de la tradición propia y de la práctica constituyente del conjunto del país (País Vasco).

Hubo antes, sí, conatos. No se nos escapa. Pero nunca se mantuvo esa actitud de manera tan persistente ni refractaria. El PNV en el ejercicio de sus labores institucionales (otra cosa son sus publicistas y apologistas del papel) fue siempre un partido que se movió en el ámbito de cierta tradición local, en la convicción de que debía ganar a las mayorías (una convicción democrática, quizá no doctrinaria pero sí práctica, que se sobreponía a las tentaciones sectarias y etnicistas) y en el respeto a las reglas de juego.

Aclaremos algunos aspectos.

Tradición. Hay dos maneras de abordar la tradición. Tradición como nostalgia y recreación complaciente del pasado, o bien tradición como herencia cultural. El nacionalismo vasco en todas sus vertientes ha sido deudor y apologista de la tradición en aquel sentido nostálgico; ha sido tradicionalista. Romper con ella sería para el PNV una pequeña traición a su propia trayectoria. Pero no sería una ruptura así la que inquietara al resto de la ciudadanía si ésta no sobrepasara las maneras más evidentes de la pura «nostalgia» (del folclore a las apelaciones florales y campestres; forma parte de su idiosincrasia y bien está).

Hay otra manera de acudir a la tradición. Las sociedades y las culturas políticas evolucionan a partir de la voluntad ciudadana acorde con ciertos usos arraigados (tradición en sentido lato, culturas heredadas). La fórmula schmittiana de «garantía institucional», que trató de preservar en la República de Weimar (Alemania, 1918-1933) cierta permanencia de los usos en los

procesos de actualización normativos e institucionales, ha tenido cierta fortuna en Derecho. Y la ha tenido porque en las sociedades de estructura parlamentaria y democrática ha funcionado como puente entre el *citoyen* y el *homme*, entre la voluntad estricta y el vínculo a ciertos usos instituidos; ha permitido la reforma y la evolución de la parte llamada externa de algunas instituciones y normas arraigadas mientras protegía el núcleo esencial de aquellas. Resultaba funcional con el discurrir de la vida y de las sociedades. De modo que tradición y constitucionalismo se complementaron en el Derecho del siglo XX (si no, aunque de modo contradictorio y forzado, en el XIX). La tradición, en sentido genuino, puede racionalizar el pasado; no en clave historicista, sino dando coherencia a un cierto ayer con un presente concreto.

El PNV, a pesar de las iniciales veleidades racistas de su fundador y sus apelaciones a la independencia (*Bizcaya por su independencia*), o de las lecturas belicistas del exaltado *Joala*, pongamos, siempre ha mantenido esta actitud racionalizadora de la tradición; un indeliberado garantismo institucional. (Amén de su apego nostálgico a figuras de la tradición, que es otra cosa). Nunca, desde que *Kizkitza*, el santo evangelista del Fundador, asumiera el liderazgo ideológico del partido, descuidó éste el núcleo esencial de las instituciones heredadas, que, en esencia, se hallaban en la tradición foral. Así cuando se defendió la fórmula del Concierto o se elaboró un Estatuto, ya en 1917, de clara inspiración foral. La proclama «por la plena reintegración foral» (1906) ya marca esa pauta (precisamente contra otras más rupturistas). Y en la Asamblea de Elgoibar (1908) se plantearon como objetivos del partido «que las instituciones políticas, jurídicas, económicas, etcétera, características del pueblo vasco, vuelvan a tener vigencia y acción, amoldadas, en cuanto sea necesario, a la realidad de los tiempos actuales». Pura garantía institucional en la jerga del tiempo.

Pues bien, Ibarretxe, mientras se mantiene fiel al nacionalismo «ñoño y enervador, de vascongadismo de sidrería, *zortzikos* y *sokamuturra*» (son ácidas palabras de *Kizkitza*, referidas en su caso a la Liga Foral), rompe, sin miramientos, la tradición foral que el PNV practicó y ayudó a perfilar. Mientras se ampara en la práctica de la ñoñería nostálgica —que al común no es cosa que nos interese—, rompe con los usos de su propio partido y quiebra el hilo de la cultura política del país. Algo mucho más sustantivo.

La foralidad, tal como señala el profesor Bartolomé Clavero, ha sido un entramado institucional y una cultura de raigambre tra-

dicional y representación comunitaria que ha venido atravesando la contemporaneidad vasca y española (y, de algún modo, la europea), en un difícil diálogo con el nuevo constitucionalismo y con la libertad individual (no en vano son culturas de origen y trayecto muy variado en Europa). También con la cultura del nacionalismo romántico. Pues bien, a finales del XX se había logrado en el País Vasco el encuentro, ciertamente conflictivo pero práctico, entre esas cuatro tradiciones (la foral y nacionalista, de corte comunitario, y la constitucionalista y la de libertad individual) hasta producir cierta síntesis que nunca antes se había dado.

Fue —y esto pocas veces se dijo fuera de los ámbitos más académicos— el acuerdo en torno al Estatuto de Guernica el que logró aquella síntesis. Por razones contradictorias, el Estatuto fue el pim-pam-pum del mundo político.

Ibarretxe y su proyecto han roto con el Estatuto («está superado»), aunque apele a su Disposición Adicional. Pero, al hacerlo, rompe con la tradición del propio nacionalismo vasco. Con su tradición y con toda la cultura política constituyente que se ha ido forjando en los dos últimos siglos en el País Vasco. Esto resulta de cierta gravedad.

Otra cuestión a estimar es la «teoría del péndulo» referida al PNV. (Que Eco nos perdone, pero su título ha dado mucho juego por estas latitudes.) Una teoría que pudiera resultar tranquilizadora para el analista. «Ahora va, es cierto, una de arena, pero llegará la de cal. No preocuparse.»

Contra esa visión, falsa visión, lo cierto es que el PNV, en tareas de gobierno, ha mantenido siempre esa trayectoria garantista y de respeto a las reglas de juego, que ya se expresó en la Asamblea de Elgoibar de 1908 y ha llegado hasta 2002. Las atrabiliarias y ofensivas, muchas veces, propuestas y expresiones de Luis Arana no cuentan en este caso. Ni las del montaraz *Gudari*, y otras igualmente descabelladas.

Claro que su fundador, Sabino Arana, habló de que una «Bizkaia dependiente de España, no [podría] dirigirse a Dios, no [podría] ser católica en la práctica»; cierto que proclamó la necesidad de una independencia vasca para que tal «encuentro» se diera. Ciertamente, que ya en la «Sanrocada» de 1893 (preludio de la «Gamazada» navarra de 1894; conflictos institucionales y comunitarios por temas de fiscalidad y de gran seguimiento entre la población), se gritó «¡Viva Euskeria independiente!». También, que el mencionado Luis Arana, persona-

je de pocos afectos, hombre turbio, impulsó una escisión de la Comunion Nacionalista Vasca en 1921 por un motivo así (o aparentemente de este tono), fundando el PNV contra la política de *Kizkitza* y la Comunion Nacionalista. Todo ello es cierto.

Es cierto también que, como parte de la cultura política en la que se ha soportado el PNV, existe cierto mito independentista, nunca bien expresado, pero sí presente como *desideratum* remoto entre su gente.

Pero nunca el PNV en labores institucionales había planteado algo similar. Ni en labores institucionales, ni tan siquiera había arraigado una idea concreta de independencia como parte de la cultura difusa de esa corriente nacionalista. Nunca en esa cultura política y en el sector social que la contiene se ha desarrollado un sentimiento independentista expreso con vocación de materializarse en una propuesta institucional.

Ni en la práctica institucional, por tanto, ni en el sentimiento de las gentes se ha desarrollado una vocación rupturista.

Desde que en 1906 se aprobara el *Manifiesto del Partido Nacionalista Vasco*, en el que se reclamaba la «plena reintegración foral», derogando la ley del 25 de octubre de 1839 (una fórmula calculadamente ambigua, a la que ya se ha hecho referencia), el PNV se situaba abiertamente en la tradición del foralismo radical o intransigente de Fidel de Sagarmínaga. No necesariamente a partir de su argumentación fuerista, sino desde apelaciones a un nacionalismo romántico específico. Pero, sin duda, inscribiéndose claramente en esa cultura constituyente, la foral, rehecha a principios del XIX como «administración interior», y a la que el PNV sumaba un componente político y de movilización de la población. Y es que llegábamos al siglo XX.

Desde esa cultura, bastante precisa en su núcleo (España-País-Vasco-régimen-foral), partieron las iniciativas cuando en 1917 el PNV asumió tareas de gestión en la Diputación de Vizcaya, una etapa avalada por los *euskalerríacos* de Ramón de la Sota. Fueron aquéllos años de éxito para el nacionalismo. En julio de 1917 la Vizcaína logró reunir a las tres Diputaciones vascas, y aprobar su idea de «plena reintegración foral» o una autonomía vasca «dentro de la nación española». Lo suscribieron alfonsinos, carlistas y, naturalmente, nacionalistas vascos. Y ocurrió, especialmente, durante la II República.

Con el «desconcierto» que para el nacionalismo supuso 1931 (descuidaron el Pacto de San Sebastián y todo lo que aquello

anunciaba), el movimiento de alcaldes liderado por José Antonio Aguirre culminó la elaboración de un Estatuto, el de Estella, en el que se definía al País Vasco-Navarro como «Estado autónomo dentro de la totalidad del Estado español». El Estatuto, preparado desde la Sociedad de Estudios Vascos, estaba literalmente pegado a la tradición jurídica foral, entonces ya bastante rancia y poco actualizada, con una estructura rigurosamente provincial. Desechado aquél por las constituyentes republicanas (por su inadecuación a la nueva ley —idea federal de España—, pero también por su marcado clericalismo, «bestia negra» de los constituyentes republicanos), el nacionalismo vasco se sumó al movimiento por «republicanizar» y constitucionalizar aquel Estatuto. Sería el votado y aprobado en 1933. Para ello, tuvo que alejarse de un sector del carlismo (no todo él; del Conde de Rodezno, por entendernos, y no de Ignacio Baleztena) y de cierto catolicismo militante, que concebía un estatuto vasco —el que fuere— como parte de una maniobra de antirrepublicanismo confeso. El de 1933 sería el que, sustancialmente modificado, iba a ser aprobado en octubre de 1936, ya en plena guerra civil. Aquel movimiento por «republicanizar» el Estatuto que se inició en 1932, sería apoyado por Indalecio Prieto y los socialistas, por los republicanos, y el PNV, claro está, mientras era saboteado por aquel carlismo deseoso de utilizar la «plataforma vaticanista» del País Vasco-Navarro contra la República «laicizante». De nuevo, el PNV se situaba en la tradición neofuerista y respetuosa con las instituciones frente, en este caso, a un carlismo rupturista y anti-institucional.

Porque, contra lo que suele decirse, el nacionalismo bebe esencialmente del fuerismo liberal del siglo XIX y no tanto de un carlismo que desarrollará su propia fórmula de foralismo corporativo español. Sus maneras, sus usos de movilización de gentes, pueden haber bebido del carlismo de fines del XIX (pero también de irlandeses o checos, según los modelos más influyentes de la época). Pero sus símbolos e imaginario, su inspiración legendarista y la tradición jurídica, su cultura política en general la toman directamente del fuerismo, mucho más rico en este sentido que el carlismo.

Durante la guerra civil, con el Estatuto de 1936, Euskadi actuó, bajo la dirección del *lehendakari* José Antonio Aguirre, como un Estado antes independiente que autónomo. Pero no fue una excepción (aunque sí el de mayor impacto internacional): todos los territorios de la España republicana funcionaron «independientemente» ante las dificultades del gobierno central para mantener físicamente conectadas a las diferentes instituciones

y presentar un proyecto compacto. El gobierno vasco de la época fue, en cualquier caso, un gobierno de concentración entre nacionalistas, socialistas, republicanos y comunistas. Todos ellos aceptaron e impulsaron aquel gobierno que se rigió a partir del Estatuto votado en las Cortes republicanas. Hubo tensiones poderosas en momentos de guerra. Sin embargo, no se quiso ni en aquella situación cambiar el estatus del País Vasco en relación con la España republicana.

Otra cosa fue la posguerra, con una Europa en pleno conflicto bélico e ideológico, en el que cualquier solución parecía viable y admisible.

De entonces provienen algunos contactos del nacionalismo con los nazis de Hitler, la idea de un gran país entre el Adour y el Ebro, etcétera. Pero fueron «flores» del exilio y la «calentura» de la época (y de un cierto «desorden» en los principios liberales del nacionalismo vasco). No fueron, en cualquier caso, José Antonio Aguirre, Irujo o Ajuriaguerra (entonces encarcelado) quienes padecieron de tal calentura.

Hay una secuencia esos años que avala una posible política de secesión del PNV. En el EBB celebrado en Meudon, cerca de París, el 2 de abril de 1939 se consideró que «el Partido Nacionalista Vasco no tiene ningún compromiso ni con el Gobierno de la República, ni con los partidos [...] llamados del Frente Popular español». Cabe una lectura en clave partidista del texto (la que realmente debieron tener sus redactores en un contexto de gran dispersión política del exilio español) o una lectura institucional, de una posible ruptura con España. El hecho fue que sectores del partido le dieron una lectura institucional.

De aquel debate, sin embargo, y con el aval económico del Departamento de Estado norteamericano y de la diáspora vasca en América, José Antonio Aguirre (en colaboración con Manuel Irujo) inició la «inmersión de mayor calado que el nacionalismo vasco en su historia jamás ha realizado en el ámbito de la política española», como lo definen los autores de *El péndulo patriótico* (vol. II, pág. 88). Rompiendo la dinámica aislacionista e independentista del PNV, aspiró a controlar el propio gobierno español en el exilio (1945). Eran, a decir verdad, fuegos de artificio: nunca aquel gobierno tuvo peso en la política internacional o en la actividad «interior». Pero importa constatar que el PNV en su plenitud, un PNV tentado por el independentismo en una coyuntura internacional en la que todo se hacía posible (se «repartía» Europa), optó por «jugar fuerte» en la política de España.

No hay, por tanto, verdadera tradición independentista en el PNV, como no la hay en su base social. Ni ha sido una cultura arraigada en una sociedad vasca que, sin embargo, asumía la tesis nacionalista de constituir una comunidad con una identidad propia y a la que ha de darse un tratamiento diferencial dentro de España. Ése fue el verdadero éxito del PNV. Ya en 1920, Luis de Eleizalde llamaba a «sustituir el ‘diletantismo’ [de algunos, refiriéndose al independentismo,] por el patriotismo, y la incoherencia, por la lógica». El PNV supo «hacer nación» olvidando el esnobismo de alguno.

Fue ETA la que sacralizó la idea de la independencia así como la idea de una Euskadi socialista asociada a aquella idea. Todo ello forma parte de un imaginario milenario del que ETA es la expresión (y que no entraré en estimar ahora). No el PNV.

Si en Irlanda había una tradición socialmente asentada a favor de la secesión de ese territorio respecto a Gran Bretaña (lo que ocurrió de manera polémica, es cierto, en 1921; de ahí quizá el conflicto persistente en el Ulster o Irlanda Norte), si existe una larga y contradictoria tradición federalista en Canadá, de la que se valen los requerimientos hechos desde Quebec, en el País Vasco tan sólo existe la tradición foralista, a la que los analistas han dado una importancia menor, pero que resulta trascendente para comprender el caso vasco.

El modelo estatutario fue una manera de constitucionalizar los Fueros; de producir la síntesis entre la tradición comunitaria y los principios constitucionalistas y de libertad individual. Un largo proceso que se inició en 1839 (Ley del 25 de octubre, confirmatoria de los Fueros ajustados a Constitución, tan denostada, por lo demás, por el PNV), y que sólo culminó en 1978 (Constitución de ese año; &2, &143 y ss., y disposiciones Adicionales, Transitorias y Derogatoria) y 1980 (Estatuto de Guernica). Sus hitos han sido convenientemente señalados por la historiografía.

Por lo demás, existe una tradición foralista más extensa que la que concierne estrictamente al nacionalismo en el País Vasco, tradición que se ha mantenido todos esos años (incluidos los de Franco) y que ha sido sistemáticamente ignorada por la cultura oficial (académica y política) a pesar de su influencia real. (Véase el vigor ininterrumpido de las Diputaciones tras 1878, la «excepcionalización» de la legislación española referida a las Provincias y a Navarra desde entonces, la pugna por las nuevas competencias fiscales durante la II República, el Concierto mantenido para Álava y el Convenio de Navarra, las leyes de

actualización de la legislación civil foral y del régimen administrativo durante la etapa de Franco; y, más recientemente, la Ley de Territorios Históricos y, ya en términos políticos, la proclama institucional de la Presidencia de las Juntas Generales de Álava y de la Diputación Foral de Álava el pasado 25 de octubre de 2002 ante la propuesta de Ibarretxe, proclamas firmadas por autoridades del PSE-EE y por el PP vasco). Estaba muy presente en 1931 cuando José Antonio Aguirre se presentó ante una Conferencia de las Diputaciones solicitándoles su aval para su proyecto de Estatuto (el de Estella). Y lo estaban cuando Carlos Garaikoetxea propuso un proyecto «jacobino» para Euskadi. Cuando desde Álava (Emilio Guevara y Juan M<sup>a</sup> Ollora), con el respaldo de José M<sup>a</sup> Makua, Diputado General de Vizcaya, todos ellos del PNV, se le opusieron razones lo suficientemente «convincientes» como para que dieran lugar a la Ley de Territorios Históricos, de clara inspiración foralista.

El foralismo, «ignorado» oficialmente por el nacionalismo (pero recuperado en el debate constituyente a través del parlamento nacionalista Mitxel Unzueta, avalado por el partido) y olvidado por los analistas del siglo XX, tiene mucho que decir sobre la actual situación.

Sin embargo, la llamada *Propuesta de Ibarretxe* tira por la borda cualquier «tradición» en su propia cultura política —la del PNV— y en la cultura institucional del País Vasco. Por el contrario, avanza, utilizando los propios organismos que la tradición y la voluntad ciudadana le han dado, por la vía de la ruptura institucional (ruptura expresa de la «garantía institucional», siempre tan apreciada y estimada por el conjunto de la sociedad). Ni pragmatismo ni tradición.

¿Qué es lo que avala la proclama del 27 de septiembre de 2002? ¿Por qué una propuesta que pone patas arriba el entramado institucional del país rompiendo con el bien-hacer de sus predecesores (de Garaikoetxea a Irujo y Ajuriaguerra)?

No existe una cultura política que la legitime o la haga pertinente. Pero uno no quiere hacerse eco aquí de ningún pensamiento historicista (más allá del nostálgico) que apele a una tradición yerma. Lo único que justifica este texto es la defensa de un pensamiento crítico de historiador, que antepone la razón práctica y la histórica a la razón cínica que impera. Un pensamiento analítico que no haga concesiones al «levantarse de hombros», al pensar que vivimos un tiempo con una historia incoherente y cínica. Cualquier solución que satisfaga al presente es buena. Sobre ella se construirá el futuro. El pasado no debe

*determinar* el presente (aunque se le considere). Finalmente, nos quedaríamos con Kant y su razón práctica e ilustrada.

Todo lo anterior para decir que lo expresado no invalidaría una solución nueva, «imaginativa», para asentar definitivamente el «hecho vasco» en el devenir de Europa o de España. Pongamos que pudiera ser que la Propuesta Ibarretxe, sin vínculos con la tradición de su partido (no creo que esto se asumiera por parte del PNV), resultara practicable en la situación presente. Resultaría fantástico, le llevaría a uno a impulsar ese nuevo estado de cosas previsibles. Uno sabe, por haber hurgado en el pasado, que los consensos resultan complejos y que ha de darse un margen a las circunstancias y a la arenilla que el tiempo introduce en los ojos del analista. Todo debe resultar concreto, complejo y aceptable.

Y por eso precisamente uno se sorprende del actual estado de cosas. El debate de investidura de Juan José Ibarretxe, de julio de 2001, ya resultó descorazonador. Ibarretxe avanzaba por la vía de la «ruleta rusa», avanzar sobre el precipicio sin aladelta o parapente que le permitiera volar. Cuestionaba tanto el principio constituyente como el «estatuyente» (de Gernika), y avanzaba resueltamente sobre el vacío. Estaba ciertamente iluminado, se sentía a sí mismo antes que al público, a la ciudadanía. Todo en aras de la «paz y el diálogo», se decía. Se decía tan sólo, porque todo apuntaba contra la lógica comunicativa, el entendimiento de las múltiples partes, y nadie intuía el final del terrorismo por ningún lado (que es a lo que se refería con la palabra «paz»).

Luego vino el Pleno del Parlamento sobre «Pacificación». En aquel Pleno, Ibarretxe propuso ya una «nueva Constitución» para atajar la violencia (siempre la misma coartada). Argumento sobre el que abundó en octubre de 2001. Finalmente, en el 2002 se adelantó la llamada *Propuesta Ibarretxe*.

¿Tiene la propuesta la legitimidad de los votos que no viene avalada por una «necesidad» histórica? No. Cuenta tan sólo con un tercio del electorado, claramente insuficiente para una propuesta constituyente.

Los prolegómenos de la Propuesta Ibarretxe, hecha sobre el vacío histórico y la falta de consenso, tienen su justificación en el «exaltación» de las bajas pasiones de la «comunidad nacionalista». Pasiones antes dormidas, siempre dominadas por la razón ilustrada, pero que, a raíz de la tregua y el Pacto de Lizarra, han adquirido nuevo vigor. (Esto es una opinión.) «¿Qué hacen

*ellos* decidiendo sobre el país?». («*Ellos*» son los inmigrantes a este territorio, con ya dos o tres generaciones por medio, no otros.) ¿Sería legítimo un nuevo censo? (Suenan a viejo racismo antes que a xenofobia.) Que «ellos» voten en los «consulados», es la propuesta de Arzalluz y que ETA avalaría. Muchos creen que así debe ser. Gente cultivada cree que en el País Vasco se ha dado algo semejante a Lituania, con una presencia rusa superior a la razonable. En el País Vasco habría más «españoles» de los razonablemente aceptables. Anulémosles. (Me avergüenzo de pertenecer a ese colectivo.)

El nacionalismo del PNV no lo tiene muy claro y tiene que moverse en un lenguaje de pantano. Pero el nacionalismo esencialista y etnicista de ETA lo tiene previsto: nacionales vascos y nacionales españoles. No hay ciudadanía, sólo adscripción identitaria, y eso divide a la población entre vascos y «arrimados». Los segundos no tendrían derecho ninguno. Menos aún los «traidores».

Ése es el escenario previsible (ausencia de ciudadanía y presencia de la identidad *vasca*) sobre el que Ibarretxe no se ha adentrado. (Pero sí otros.) No ya sólo ignorar la «garantía institucional», sino romper con la síntesis entre derecho comunitario (foral y nacionalista), constitucionalismo y libertad individual.

Uno cree, con fundamento, que no hay un cálculo racional y ponderado de los hechos y de las consecuencias sobre las decisiones tomadas. Que la propuesta es producto de la pura auto-estimulación y no de cálculos a corto plazo (mantener el poder). Y cree, también, que vendrá bien a los autoritarios, no a otros.

Promueve, inconscientemente, los instintos más bajos de la comunidad nacionalista por anular a los «extraños», arranca de una pretendida concesión al mundo violento, que éste rechaza. Propone una Arcadia increíble para cualquier agente social. Al ciudadano, no le interesa.

Si no responde a una cultura política ni a una coyuntura, ¿a qué se debe? La clave está en la Asamblea de Euskalduna del PNV el año 2000. En ella, con la esperanza puesta en el final de ETA, el PNV «elucubró» sobre posibles salidas. Tan sólo elucubró. Por el desmantelamiento de ETA, por ofrecerle una «pista de aterrizaje», todo el nacionalismo estuvo de acuerdo en abrir «vías».

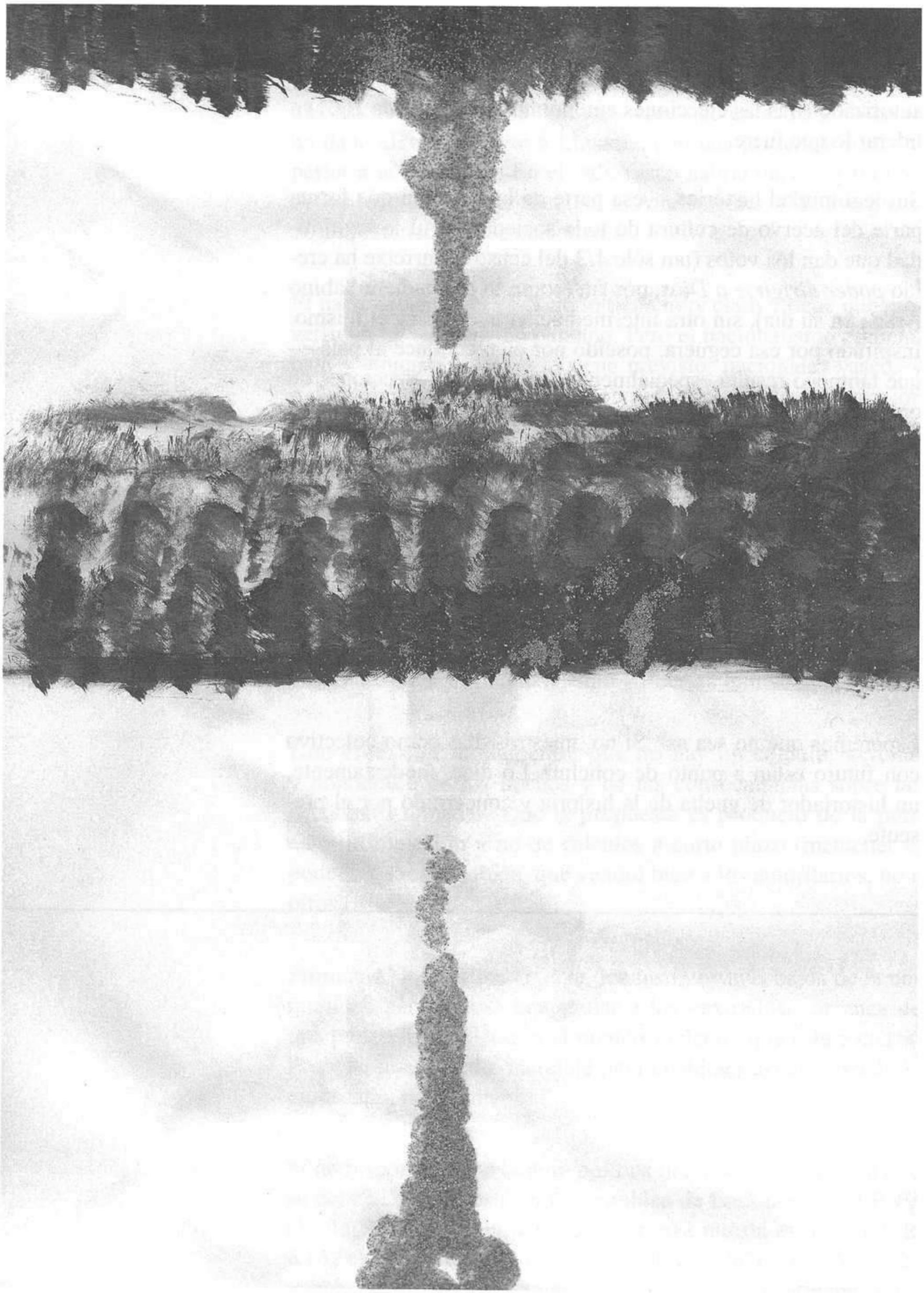
Lo que no sabían entonces es que ETA no acepta «vías», que lo quiere todo. Pero se dejó abierta la puerta a cualquier solución.

Ésa fue la vía por la que se introdujo la Propuesta Ibarretxe, una medianía con aspiraciones. El propio *lehendakari* se sintió autorizado (tras las elecciones autonómicas de mayo de 2001) a liderar lo que fuere.

Sin legitimidad histórica —esa parte de la tradición que forma parte del acervo de cultura de toda sociedad—, ni la legitimidad que dan los votos (tan sólo 1/3 del censo), Ibarretxe ha creído *poder dirigirse a Dios*, por fin (como lo pretendiera Sabino Arana en su día), sin otra intermediación que no sea él mismo. Inspirado por esa ceguera, poseído por ella, conduce al país —que tampoco resulta especialmente lúcido en sus elecciones de oportunidad— hacia el precipicio. (Mientras lo fracciona entre vascófilos y «los otros».)

La historia muestra infinidad de propuestas abortadas. También a gente como el Coronel Tapioca (cosas del cómic), propios de una aventura de Tintín, que representan la parte paródica de la historia. De seguir por esa vía, Ibarretxe acabará representando en esta sociedad uno de esos episodios bufos que de vez en cuando se producen en la historia (y no cito al de Tréveris, sino a Hergé).

Esperemos que no sea así. Si no, nuestros días como colectivo con futuro están a punto de concluir. Lo dice, modestamente, un historiador de vuelta de la historia y preocupado por el presente. □



*Grano a grano*

# ALGUNOS PROBLEMAS CONSTITUCIONALES DEL PLAN DE IBARRETXE

**Juan José Solozábal Echavarría (\*)**

Mi intervención (\*\*) debe circunscribirse a un análisis exclusivamente constitucional de la viabilidad del plan de Ibarretxe. Pero me parece que lo que diga, para ser entendido correctamente, debe quizás afirmarse en un plano en el que quedan explícitas una serie de premisas que paso sintéticamente a condensar.

No existen, al menos para mí, formas políticas eternas ni, por tanto, ontológicamente resistentes al cambio o inmodificables. Desde este punto de vista, el Estado-nación es una forma política histórica, que aparece en un determinado momento pero cuya permanencia no está asegurada *in aeternum*. Su justificación es exclusivamente instrumental, al servicio de las necesidades individuales de las personas, fundamentalmente la paz y la protección de sus derechos. Considero que la justificación nacionalista del Estado proporciona una base de legitimación inferior a la individual.

El orden constitucional de que disponemos en la actualidad, que como jurista y como ciudadano no puedo sino asumir y respetar, al menos en su núcleo democrático y en lo que se refiere al establecimiento de procedimientos de actuación en la vida política, no impide el planteamiento de la consecución de cualquier objetivo político, como si hubiese límites al debate público o no cupiese la reforma del sistema constitucional para asumir cualquier tipo de meta. Lo que es indisponible es la observancia del procedimiento establecido en la propia Constitución para su modificación.

---

(\*) Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

(\*\*) Se trata de un resumen de mi ponencia aparecida en *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe*, Oñati, 2003.

## **PRESUPUESTOS GENERALES**

El Estatuto de autonomía es una cuasi-Constitución como resulta de su rango normativo dentro del sistema jurídico de la Comunidad Autónoma, las funciones institucionales y competenciales que desarrolla y su protección frente a cualquier infracción. Esta significación queda resaltada asimismo por su función constitutiva y por la contribución por su parte a la delimitación competencial del Estado, de manera que el Estatuto es también norma constitucional para el propio Estado y no sólo la Comunidad Autónoma.

Pero por su origen el Estatuto no procede de un poder constituyente propio. En efecto, la previsión de este tipo de norma, el procedimiento para su elaboración, la reserva de su contenido así como sus límites se establecen en la Constitución, en cuyo marco ha de verificarse su interpretación. El Estatuto denota, entonces, una potestad semi constituyente, más que un poder constituyente originario e ilimitado.

Los derechos históricos no pueden entenderse sino como una institución constitucional, de enorme importancia en la medida que su incorporación en la Norma Fundamental supone el reconocimiento de la especificidad, en el terreno organizativo, normativo o fiscal, político en definitiva, de Navarra y el País Vasco. La singularidad foral recibe como consecuencia de su incorporación en la Norma Fundamental la máxima protección; siendo expresión, por primera vez en la historia, del pluralismo constitucional.

Para el Estatuto supone un mínimo de contenido obligado y una fuente de legitimidad indudable en cuanto renovación, en «tiempos de Constitución», del «arreglo» foral. Pero los derechos históricos no denotan, ni pueden hacerlo, un poder político originario, de justificación extraconstitucional, sencillamente porque ello choca lógicamente con la idea irrenunciable de Constitución en cuanto decisión total e incondicionada, verdaderamente fundadora, de la vida política de la comunidad. La Constitución legitima el dominio en la medida en que lo instituye y lo agota, de modo que no cabe ningún titular extraconstitucional o forma de manifestación de poder público que la Constitución no prevea.

Por tanto, los derechos históricos, que, como decíamos, son ciertamente una institución capital para nuestra Constitución, no pueden ser utilizados contra la Norma Fundamental, como un instrumento para obviarla en sus decisiones competenciales, o rebasarla en sus decisiones sobre los principios.

Es a la luz de esta toma de posición, como puede entenderse lo que he de exponer a continuación, con toda brevedad, pues el juicio sobre la idoneidad de determinadas vías no depende evidentemente de la plausibilidad de los objetivos, ya que, como queda dicho, por definición no hay fines vedados en nuestro sistema político, y desde este punto de vista ni la independencia ni, mucho menos, la libre asociación del País Vasco con el Estado español, plantean problema alguno. Los problemas se plantean en relación con la adecuación de los medios respecto de los objetivos propuestos o, dicho de otra forma, en términos exclusivamente procedimentales, de manera que no se utilicen medios idóneos para la consecución de determinados fines para alcanzar otros cuya persecución no puede conseguirse por dicha vía.

Si al diferenciarse entre dos procedimientos de reforma la Constitución sólo veda evidentemente la persecución de un objetivo a través de un procedimiento inadecuado, del mismo modo puede decirse que la limitación de la reforma del Estatuto a aquellos contenidos que no implican un rebasamiento constitucional no supone la interdicción de esos objetivos, sino su inalcanzabilidad sin la reforma constitucional previa que significará la licitud (digamos sobrevenida) de las reformas estatutarias propuestas. Impedir una reforma estatutaria que rebase el marco constitucional no significa oponerse a la consecución de estos objetivos, mucho menos pronunciarse sobre su calidad material o política o su inadecuación a determinados estándares éticos, sino sólo tomarse en serio la normatividad de la Constitución, que no puede admitir elementos inconstitucionales en el ordenamiento, o no reducibles a la Constitución, sin haber verificado previamente su reforma. Por supuesto la sujeción constitucional no hay que entenderla como imposición de todos los preceptos de la Constitución, sino como observancia de sus principios básicos, ya sea en su dimensión axiológica, en cuanto decisiones valorativas fundamentales, o en su aspecto institucional. De modo que así, por ejemplo, la cláusula que expresamente somete la actualización foral al marco constitucional no permite asumir, por ejemplo, funciones constituyentes a los territorios históricos, pero sí hace posible modulaciones constitucionales que excepcionan determinados procedimientos, así el acceso específico de Navarra a la autonomía, o matizan algunos principios (por ejemplo, el de legalidad tributaria) o el alcance de lo básico en la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

## REFLEXIONES CENTRALES

Si el plan de Ibarretxe no experimentara modificaciones limando sus aristas soberanistas, a mi juicio, no podría superar, si lograra ser aprobado como proyecto de reforma del Estatuto en la Cámara vasca, conforme al art. 46 del Estatuto, su tramitación en el Congreso. Sinceramente creo, en la línea de lo ya expuesto, que no hay espacio para atribuir a los derechos históricos un significado ultraconstitucional que justifique su exención del marco de la Norma Fundamental. Desde este punto de vista, en nuestro actual ordenamiento jurídico no cabe un sistema confederal, con una soberanía dual, que sería la forma política a que conduciría la idea originaria, no constitucional, de los derechos históricos. Que conste que se trata de una polémica sobre nombres, que no deja de ser una disputa algo absurda. Considero que sólo el recurso a conceptos no demasiado útiles, permite insistir en la diferencia entre competencias efectivas y poderes eminentes o «últimos». Piénsese, en efecto, que un sistema tan sólido como la Unión Europea elude pronunciarse sobre la residencia efectiva de la soberanía en el mismo. Es cierto que todas las constituciones nacionales utilizan este concepto, pero todo el mundo sabe que su significado, si le cabe alguno, ya no es el originario, por lo que no veo la necesidad de insistir en los planteamientos políticos en términos de soberanía, idea mítica y equívoca donde las haya.

Sin duda, esto es lo que pretendo decir, se puede ser soberano hasta cierto punto, esto es, disfrutar de un poder político considerable, ya no sólo en el plano del ejercicio de las competencias propias concretas, sino hasta la disposición de un poder constituyente, sin plantearse explícitamente la cuestión de la soberanía, sin necesidad, por tanto, de responder a ninguna demanda existencial sobre la condición soberana o no de la propia forma política. Si contrariando el elemental sentido político que inclina a considerar superfluo lo no necesario se insiste en la exigencia de explicitar los supuestos del sistema, definiendo la residencia última del poder, la sede verdadera de la soberanía, hemos de concluir que los ordenamientos constitucionales de nuestros días, y manifiestamente el español, parten de la atribución de la soberanía a un solo titular, la nación o el pueblo correspondiente. Por supuesto que, en concreto, en nuestro sistema constitucional esta concepción de la soberanía no excluye el reconocer «fragmentos» de la misma, esto es, un cierta potestad constituyente y evidentes poderes políticos, a las nacionalidades y regiones, lo que es más marcado todavía en el caso vasco, en donde la autonomía se entronca con unos derechos forales, anteriores, en el plano histórico, a la propia Constitución y privativos de la idiosincrasia política del País Vasco (y Navarra).

Pero no caben planteamientos confederales o dualistas. Ello, en primer lugar, no tiene sentido a la altura de los tiempos que vivimos, pues la Confederación es una forma política rudimentaria, denotadora de una integración primitiva y con una organización política limitada y poco eficaz. Por la Confederación, como se ha demostrado a partir de los ejemplos históricos, se «pasa», pero no se permanece en ella. Baste decir que la integración europea, como resulta de la aplicación directa de sus decisiones y la superioridad del derecho comunitario sobre los nacionales, es una forma política ulterior a la Confederación, es más una Federación que una Confederación.

La referencia del orden constitucional a una voluntad única, el poder constituyente del pueblo español, refuerza, de otra parte, la unidad del sistema jurídico complejo propio del Estado autonómico, permitiéndonos hablar de un Estado plural pero único, y contribuye a su legitimación, pues el sistema constitucional del que venimos hablando es el perteneciente a un pueblo que, al darse su Norma suprema, decide de modo incondicionado y libre sobre su vida política.

Este soporte político-jurídico del orden constitucional español excluye una concepción soberana de los derechos históricos, lo que no significa reducir la significación constitucional de los mismos, según ya hemos puesto de relieve con anterioridad. No cabe, utilizando un prisma jurídico, sino una interpretación constitucional de los derechos históricos, extensible a su reconocimiento en las disposiciones adicionales respectivas de la Norma Fundamental y del Estatuto de Gernika. La recepción constitucional de la foralidad tiene sus enormes ventajas para el propio sistema foral: se eleva su rango, ahora sin discusión, supremo, legitimado por la voluntad del pueblo español (incluyendo, jurídica y políticamente, al pueblo vasco). Pero esa recepción tiene asimismo un envés, «obliga»: ha de respetar los límites constitucionales.

Advirtamos que esta doble faz de los derechos históricos no es nueva. Ellos siempre se han ejercido en un sistema, esto es, con unos límites que han sido los de la monarquía española: los derechos forales remiten al acuerdo, al pacto, que es tanto como a la limitación, a la referencia a la otra parte. Por eso la utilización de los derechos históricos para salir del orden político no sólo es fraudulenta con la Constitución, que no puede admitir la autorruptura, esto es, el recurso anticonstitucional a instituciones constitucionales, sino con la propia naturaleza de los derechos históricos, que son derechos, por definición, constitu-

cionales, en cuanto referidos necesariamente al orden político español, sea históricamente el que sea.

Frente a esta visión de los derechos históricos no puede argumentarse su utilización para salir del orden constitucional, como en el caso de Navarra, donde se recurrió a la Disposición Adicional Primera de la Constitución para acceder a la autonomía por la vía no convencional de la reforma y mejoramiento foral. He defendido que la dimensión foral de la autonomía permite una modalización de la sujeción a la Constitución, lo que justifica especificidades institucionales y normativas, así como la adaptación de la vigencia de principios constitucionales, por ejemplo el de la legalidad, o la redefinición de espacios competenciales, reduciendo el alcance de lo básico en relación con las competencias autonómicas propias. En este orden de cosas la vía foral de acceso a la autonomía no supondría una disposición (soberana) del sistema autonómico, de modo que como se entra en el mismo, se pueda salir de él, sino sólo la posibilidad, felizmente aprovechada, precisamente de incorporarse al régimen de autogobierno constitucional, establecido en la Norma Fundamental española.

La comprensión constitucional de los derechos históricos permite también la interpretación correcta de la Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en donde se establece que la aceptación del régimen de Autonomía no implica renuncia del pueblo vasco a sus derechos históricos, cuya actualización habrá de realizarse de acuerdo con el ordenamiento jurídico. A mi juicio esta disposición adicional reconoce, de una parte, la legitimidad de determinadas pretensiones con fundamento histórico, a saber, los derechos históricos en la medida en que no se encuentren incluidos en el régimen foral o la autonomía. Pero esas pretensiones, como ocurre en orden jurídico efectivo, sólo se pueden ejercer si han pasado como derechos al sistema positivo, en virtud de su actualización, realizable únicamente «de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico», esto es, por el procedimiento y a través de la actuación constitucional de los órganos correspondientes.

Este es el escollo mayor que plantea el plan de Ibarretxe desde un punto de vista material. Insisto en que lo hace de un modo innecesario, pues lo que un pueblo requiere son instrumentos de poder efectivos para llevar a cabo su autogobierno antes que contestaciones a preguntas de metafísica política.

Otras dos manifiestas inadecuaciones del plan de Ibarretxe a la Constitución, según la configuración actual de ésta, se refieren

a la propuesta que en él se hace de la asunción competencial por parte de la Comunidad vasca en el ámbito de la Justicia y en el de las relaciones exteriores, con especial consideración a la presencia de Euskadi en Europa.

Los planteamientos del *lehendakari* apuntan a la reclamación de un poder judicial propio con el «agotamiento de todas las instancias judiciales en Euskadi», aun aceptando los mismos principios procesales y los derechos fundamentales del orden jurídico «del Estado». Como se sabe, en cambio, en nuestro sistema constitucional no hay más que un poder judicial, de manera que el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano autonómico sino del Estado. El modelo judicial constitucional ciertamente no excluye competencias de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales como tampoco la colaboración ejecutiva autonómica en la administración de justicia. Pero el sistema judicial español, frente a la pretensión del Plan de agotamiento de las instancias en Euskadi, contempla, cuando sea procedente, el recurso a la jurisdicción nacional del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional así como la existencia de una instancia centralizada (Audiencia Nacional) para la instrucción y el enjuiciamiento de determinados delitos, por la amplitud del ámbito territorial en que se producen, y por su trascendencia para el conjunto de la sociedad (STC 56/1990).

La reclamación del *lehendakari* de competencias en la esfera internacional se hace también, a mi juicio, en términos de cuestionable compatibilidad constitucional, pues aquella reclamación llega a la exigencia de «la capacidad de firmar tratados internacionales». Como se sabe, la Constitución establece la competencia del Estado sobre las relaciones internacionales en términos particularmente rotundos, rebajados razonablemente después por el Tribunal Constitucional, de manera que lo que le queda reservado en nuestro sistema al Estado central es el ejercicio del *ius contrahendi*, sin demérito de una actividad internacional de las Comunidades Autónomas que les pueda llevar a establecer convenios e incluso a abrir, con independencia de la fórmula jurídica de cobertura, oficinas permanentes en el exterior. Evidentemente, la actuación del Estado central en este terreno no puede ser función sólo de las cláusulas constitucionales que se refieren expresamente a las competencias al respecto, que por otro lado deben completarse con las especificaciones estatutarias en relación con los derechos de información o de impulso de las Comunidades Autónomas respecto de los compromisos internacionales que sólo el Estado asume, de acuerdo con la disposición exclusiva por su parte de la persona-

lidad internacional. En este sentido es básica la observancia del *principio de lealtad constitucional* que obliga al Estado a tener en cuenta la posición de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias y que se preserva sin duda mediante la colaboración necesaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La solicitud del *lehendakari* de una voz propia y separada en Europa, más allá de una extraña referencia a la solicitud de la condición de Euskadi como «región o nación asociada», siendo así que el País Vasco ya es parte integrante de Europa, plantea el importante problema de la presencia institucional de las Comunidades Autónomas en los órganos europeos, problema no resuelto adecuadamente hasta ahora. En realidad, se trata de una cuestión en la que procederá una decisión de la propia Comunidad, quizás a adoptar en la nueva Constitución europea, pero que difícilmente admitirá excepciones en el planteamiento general dentro del Estado español. En cualquier caso, no parece correcto seguir el enfoque nacionalista en estas cuestiones y que tiende a ver al Estado central como un contrapoder de las Comunidades Autónomas. Por el contrario ocurre que la defensa eficaz de las Comunidades Autónomas se lleva mejor a cabo, como parecen demostrar algunos roces producidos por la peculiaridad del Concierto Económico del País Vasco en el marco comunitario, cuando es el propio Estado, como organización política de suficiente entidad, el que ha hecho propias las posiciones de las Comunidades Autónomas, asumiendo en colaboración con la representación de éstas su defensa en los órganos europeos.

Algunas dificultades constitucionales del plan de Ibarretxe podrían venir también de la reclamación de la exclusividad para algunas competencias. Así, se dice en el documento que comentamos, «en el ámbito de la cultura, la lengua y la educación». La Constitución reconoce dichas competencias como compartidas; no puede ser de otra forma por ejemplo en el caso de la educación en la medida que estamos ante un derecho fundamental cuyo desarrollo corresponde al Estado central (art. 81 y 149 1.30 C. E.). De otro lado, no hay que excluir que el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma suponga una infracción del principio de igualdad, lo que justificaría la protección de los tribunales y, eventualmente, del Tribunal Constitucional si se dedujese ante él el correspondiente recurso de amparo.

La valoración del Plan, que no debe ocultar algunos aciertos del mismo, especialmente apreciables dada la inspiración na-

cionalista del proyecto, necesita aludir a lo que considero es el supuesto del mismo y que consiste en atribuir un alcance, vamos a decir estructural, a lo que no dejan de ser dificultades episódicas o concretas del sistema constitucional estatutario. En efecto una cosa es la política autonómica de un gobierno cuando se resiste a realizar transferencias pendientes o a atribuir suficiente relieve a las Comunidades Autónomas en los órganos de decisión de la Unión Europea; y otra cosa son las posibilidades del sistema constitucional garante del autogobierno vasco, aseguradas por los instrumentos del Estado constitucional, notoriamente los tribunales de justicia y el propio Tribunal Constitucional. ¿Es necesario recordar el varapalo que a manos del Tribunal Constitucional sufrió el intento inconstitucional de la LOAPA en cuanto instrumento de una determinada política gubernamental contraria a las Comunidades Autónomas? De manera que, de acuerdo con las propias bases de las que parte el discurso del *lehendakari*, ni cabe «un sano regionalismo» en nuestra práctica constitucional (basta con reparar en el Concerto Económico que el Ejecutivo de Ibarretxe acaba de acordar con el Gobierno de la nación, supuesto adalid de tal tipo de comportamiento), ni Euskadi es «una parte subordinada del Estado» como se dice en el Plan, sino una nacionalidad con poderes e instrumentos suficientes para afirmar su personalidad específica en España y la Unión Europea.

A mi juicio, la ignorancia de la diferencia entre la práctica y las posibilidades efectivas del sistema de relaciones con el Estado español es lo que ha llevado al *lehendakari* a abogar por la modificación del mismo. Pero no estamos ante un debate académico, sino ante un problema político de gran trascendencia, pues lo cierto es que se ha producido el cuestionamiento del marco político vasco, lo cual genera unas dificultades muy graves para el mismo que afectan a su legitimación y que es la causa de una grave inestabilidad.

La solución al *impasse* no puede consistir en la solidificación de la situación política, como tampoco lo es la autorruptura que inspira el Plan Ibarretxe. Quizás la vía a explorar sea la reforma estatutaria constitucional, hacia la cual habría de intentarse reconducir la propuesta del *lehendakari*, suponiendo que fuese sensato proceder a la modificación de un sistema que aún no se encuentra completamente desplegado. Como se sabe la reforma estatutaria, como la constitucional, es tendente a aprovechar las posibilidades del Estatuto y tiene un carácter conservador evidente, pues sólo la adecuación a las necesidades cambiantes, propósito de la modificación, asegura el mantenimiento en el tiempo de la legitimidad del Estatuto. La cuestión estriba en al-

**LA CONSULTA  
ELECTORAL  
FUERA DEL  
PROCEDIMIENTO  
DE LA REFORMA  
ESTATUTARIA**

canzar, a través del contenido propuesto y el acuerdo político que lo sustenta, una modificación estatutaria no partidista, esto es, pactada y general o nacional.

Lo que es claro en cualquier caso es que la superación del marco estatutario no puede verificarse sino «de acuerdo con el ordenamiento jurídico» (Disposición Adicional del Estatuto Vasco). Ello, según hemos argumentado repetidamente, no permite poner en marcha un proceso constituyente en el País Vasco, pues supondría ejercer unas facultades de soberanía que dicho ordenamiento sólo reconoce al pueblo español en su conjunto.

Si no procediese la convocatoria del referéndum en cuanto culminación de la reforma estatutaria, bien por rechazo del proyecto en la votación primera de totalidad, por no alcanzarse la mayoría cualificada en la votación definitiva sobre el texto propuesto o no superarse las otras votaciones previstas en el *iter parlamentario*, o bien porque fuese retirada la iniciativa por el Parlamento vasco como consecuencia del sentido de las modificaciones introducidas en la tramitación en el Congreso o en el Senado, la consulta electoral no podría tener lugar.

El caso es que la convocatoria de un referéndum no puede suceder, constitucionalmente hablando, si no es a iniciativa del Gobierno central o con su autorización. En efecto el artículo 149 de la Constitución considera competencia estatal la convocatoria de cualquier consulta popular, fuese cual fuese el contenido de ésta, a ejercer según autorización acordada por el Gobierno según la correspondiente Ley reguladora de las distintas modalidades de referéndum (1). El art. 92 de la Norma Fundamental, por su parte, reserva al gobierno del Estado —en rigor, a su Presidente— la propuesta de la convocatoria del referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia, debiéndose contar con la autorización previa del Congreso de los Diputados, conferida por mayoría absoluta (2). Ya se considere la consulta sobre el plan de Ibarretxe —tomada

---

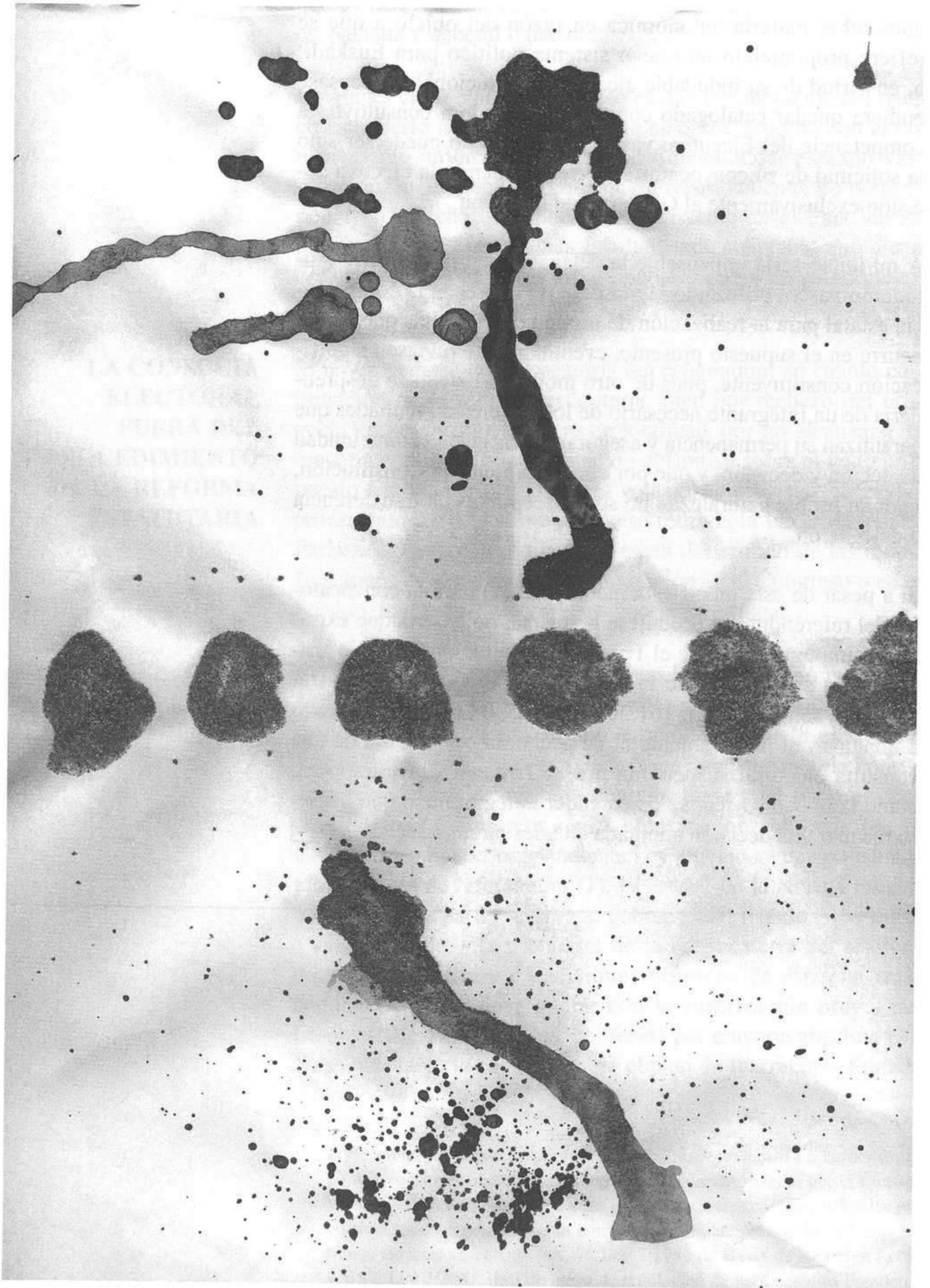
(1) La intervención del gobierno central al respecto alcanza a las consultas populares locales que necesariamente han de ser autorizadas por el Ejecutivo de la nación. Piénsese que estamos hablando de consultas referidas exclusivamente «a asuntos de la competencia municipal» y que además no tienen carácter vinculante (art. 72 Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local y art. 2 Ley 2/2001, de 3 de mayo de regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía).

(2) Art. 6. Ley Orgánica 2/1980 sobre Regulación de las distintas modalidades de referéndum.

con independencia de la reforma estatutaria, que habría quedado rechazada en los términos que vimos—, como un referéndum sobre materia autonómica en razón del objeto a que se refiere proponiendo un nuevo sistema político para Euskadi; o, en virtud de su indudable alcance constitucional, se pensase pudiera quedar catalogado como un referéndum consultivo, la competencia del Ejecutivo vasco al respecto no puede ser sino la solicitud de su convocatoria, correspondiendo la efectiva decisión exclusivamente al Gobierno de la nación.

A mi juicio sería impensable la delegación en el Ejecutivo Autónomo vasco, utilizando la vía del art. 150-2, de la competencia estatal para la realización de un tipo de consultas que, como ocurre en el supuesto presente, eventualmente tuviesen significación constituyente, pues de otro modo, el Estado se desprendería de un integrante necesario de los poderes o facultades que garantizan su permanencia y aseguran su capacidad como unidad de acción y decisión, y que por ello, según dice la Constitución, «por su propia naturaleza» no son susceptibles de transferencia o delegación.

Si a pesar de esta manifiesta incompetencia para la convocatoria del referéndum se produjese la misma, no tendría que extrañar su impugnación ante el Tribunal Constitucional, lo que acarrearía la suspensión de la consulta, si el Gobierno central decidiese solicitarla (art. 161.2C. E. y art. 30 LOTC). No acierto a imaginar, ni jurídicamente ni de hecho, la celebración de una consulta electoral suspendida por el Tribunal Constitucional, como tampoco soy capaz de entender la legitimidad que pudiese recabar una decisión adoptada en tales circunstancias. □



*Realmente es oro*

# EL PLAN IBARRETXE ANTE LA CONSTITUCIÓN Y EL ESTATUTO

**Miguel Herrero de Miñón (\*)**

El objeto de estas páginas es examinar el proyecto presentado por el *lehendakari* Ibarretxe ante el Parlamento vasco el 27 de septiembre del 2002 (1) desde dos perspectivas diferentes. Por una parte, haciendo honor al tema del docto coloquio que sirvió de marco a su exposición oral, desde la jurídica que requiere su valoración a la luz de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Euskadi. De otra, la consideración política clave en que se plantearon los debates en dicho coloquio y que, dado la candencia del tema, resulta insoslayable. Ambas perspectivas son legítimas e importantes y cualquier contribución a las mismas estimable. Pero no me parece honesto confundir ambas. Es decir, negar la viabilidad política de la propuesta con argumentos jurídicos, alegando la incompatibilidad del Plan Ibarretxe con la Constitución y el Estatuto, para, a continuación, cuando se trata de discutir tal extremo con argumentos jurídicos, rechazarlos en nombre de su significado, intencionalidad y circunstancia política. Si, por poner un ejemplo, el plan en cuestión pretendiese formalmente la independencia estatal de Euskadi, como frecuentemente se dice por sus impugnadores, sería incompatible con la Constitución y, por eso, se afirma que políticamente es inaceptable. Pero cuando se argumenta jurídicamente que el plan, bueno o malo, lo que no es, es independentista en términos jurídicos, se rechaza tal argumentación y se invoca la pretensión última del nacionalismo, expuesta no en textos legales sino en algunas pancartas de las manifestaciones partidistas, estos es, en términos estrictamente políticos.

---

(\*) De la R. A. de Ciencias Morales y Políticas.

(1) Utilizo la versión íntegra publicada por el Gobierno vasco. A ella se remite la paginación que figura en el texto.

La confusión intelectual, decía Renan, puede ser origen de corrupción ética y, efectivamente, en el presente caso revela la voluntad de no llegar a solución alguna. En un problema como el que el País Vasco vive desde hace años, lo jurídico tiene, sin duda, un contenido político y, sin atender a éste, es imposible entender aquél. Pero precisamente aquél debe tratar de resolver éste y no complicarlo más. A lo jurídico, afirmaba Jellinek, sólo puede llegarse desde lo jurídico. Entender la viabilidad constitucional de un plan de profunda revisión estatutaria sólo puede conseguirse atendiendo al significado jurídico de las propuestas en cuestión. Pero únicamente así, la comprensión jurídica puede ser políticamente útil, dando por supuesto que se entiende por útil cuanto contribuye a la solución de un problema, no a la obturación de posibles vías para su solución.

Que el problema existe no parece dudoso. Consiste, nada menos, que en la pluralidad de identidades políticas en el actual Euskadi: Nacionalistas —ligera pero, indudablemente, mayoritarios— y españoles, todos ellos de muy varia lección. Desde el más radical abertzalismo al extremo opuesto, pasando por una amplia gama de sensibilidades. Que, además, en Euskadi se da un movimiento terrorista a todas luces criminal, es también evidente. Pero se trata de un problema diferente al que he dedicado alguna reflexión en otro lugar (2) y no es el caso ahora de repetir.

La cuestión no está en invocar el terrorismo para marginar el problema político, sino en resolver éste, haya o no terror. Si no lo hubiese, porque la reivindicación nacionalista sigue en pie y cuenta con claro apoyo democrático, y si lo hubiera, porque la solución política contribuiría a la pacificación, como la experiencia comparada demuestra hasta la saciedad.

¿En qué puede consistir la solución? En buscar fórmulas que den cauce a la voluntad, si es que existe, del pueblo vasco para alcanzar formulas de identidad y autogobierno que le satisfagan, sin romper la unidad estatal española. Eso es lo que, a mi juicio, puede resultar del proyecto del Gobierno vasco encabezado por el *lehendakari* Ibarretxe. Analicémoslo, pues, jurídicamente, sin perjuicio de unas consideraciones políticas finales.

En cuanto a la perspectiva jurídica se refiere, deben, también, distinguirse dos aspectos, formal uno y material otro. En cuan-

---

(2) Herrero de Miñón, *Ideas sobre el problema vasco*, Madrid, 2002.

to al primero, no contiene un plan de autorruptura, sino que se atiende escrupulosamente a la legalidad constitucional y estatutaria vigente. Parte del Estatuto (pág. 37); invoca las cláusulas de apertura de dicho Estatuto y de la propia Constitución (Adicional Única EAPV y Adicional Primera CE, pág. 45), unos «derechos históricos», cuya cambiante valoración doctrinal es significativa, puesto que han pasado de considerarse «mitos» a apreciarse como útiles categorías jurídicas, incluso por sus propios detractores iniciales, discutiéndose ya, tan sólo, el grado de su utilidad política (3). Y, en fin, aplica las previsiones estatutarias de reforma (art. 46 EAPV) cuyo cumplimiento supone la aplicación de las disposiciones constitucionales correspondientes (art. 152 CE). Se trata, pues, de un plan formalmente procedimental que propone una revisión estatutaria como el propio Estatuto prevé. No es lícito descalificar el compromiso de respetar la legalidad procedimental arguyendo una intención última diferente. Mas aún, el Tribunal Constitucional ha establecido reiteradamente que la lealtad a la Constitución no va más allá de la lealtad a sus procedimientos (v. gr., STC 122/1983 FJ 5.)

Se plantea el problema de si dicha revisión estatutaria supone, tácitamente, una revisión constitucional, categoría, por otra parte, no desconocida ni rechazada por la más autorizada doctrina (4) y que, en el presente caso, habrá que examinar si se da o no. Si la respuesta fuera positiva, no debiera suponer el rechazo del proyecto por razones jurídicas, puesto que la propia Constitución también es reformable de acuerdo a sus cláusulas de revisión. En todo caso ello nos lleva a entrar en el fondo, como quedó dicho más atrás.

En efecto, el marco constitucional, además de reformable según sus propias cláusulas de revisión prevén, es relativamente elástico, esto es, su interpretación permite adaptarlo a circunstancias hasta ciertos punto cambiantes. ¿Cabén en esos límites de elasticidad las propuestas del *lehendakari*? A mi juicio, sí, y con ello pasamos a la perspectiva material, atrás enunciada, examinando los conceptos clave del Plan Ibarretxe.

---

(3) Baste pensar en la evolución de J. Corcuera, desde *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1984, núm. 11, pág. 9, hasta *La constitucionalización de los derechos históricos*, Madrid, CEPC, 2002.

(4) Desde la obra de Jellinek de 1906, *Reforma y mutación de la Constitución*, trad. esp. Madrid, CEC, 1991. Sobre la noción de «elasticidad», utilizada en *infra* cf. Rossi, en *Scritti per Romano*, Padua, 1940, I.

El primero de ellos es el de la identidad nacional propia del pueblo vasco, algo que se afirma (pág. 42) sobre la base expresa del Estatuto de Autonomía (art. 1) que, como tal, forma parte del bloque de constitucionalidad y tiene su fundamento en la literalidad de la propia Constitución (art. 2). Por ello, la definición de pueblo vasco que consta en el Estatuto (art. 1) y de la consiguiente ciudadanía vasca (art. 7) es suficiente como lugar de encuentro y acuerdo entre sensibilidades diferentes y así lo reafirma el propio proyecto del *lehendakari* (pág. 40).

La categoría de «nacionalidades», afirmada en el citado art. 2 CE, no es una mera expresión retórica. Por un lado, su explicitación en los Estatutos que configuran el bloque de constitucionalidad, la equipara a «identidad nacional» (v. gr., Estatuto Vasco, art. 1; Estatuto Catalán, preámbulo y art. 1, Estatuto Gallego, art. 1). Nacionalidades significa, por lo tanto, naciones. Por otra parte, si es cierto que el síndrome de mimetismo que caracteriza la dinámica de nuestro Estado de las Autonomías ha llevado a la proliferación del término «nacionalidad» más allá de sus titulares originarios —así Aragón y Canarias en la reforma de sus Estatutos (5)—, la propia Constitución determina quiénes son tales nacionalidades con un criterio factualista que nada tiene que ver con la identidad histórica de muchas regiones, que indudablemente la tienen y la afirman en sus respectivos Estatutos (6), porque «historicidad» (factualidad singular, temporal y afectiva) no es «historicismo».

En efecto, interpretando sistemáticamente los arts. 3 (lenguas propias, a su vez concretado en los Estatutos de Autonomía), 149, 1, 8ª (derechos privados propios), Transitoria Segunda (hecho histórico de haber plebiscitado Estatutos de Autonomía con anterioridad a la Constitución) y Adicional Primera (titularidad de derechos históricos), resulta que sólo tres Comunidades —País Vasco, Cataluña y Galicia— reúnen estas condiciones y, por ello, el Consejo de Estado en reiterados dictámenes (7) ha reconocido que sólo a ellas se aplica la Adicional Primera. Son, en consecuencia, nacionalidades las titulares de derechos históricos, lo afirmen o no en sus respectivos Estatutos y se autocalifiquen como se autocalifiquen.

---

(5) *Vid.* las críticas a este planteamiento en el caso canario en López Aguilar, *Estado Autónomo y hechos diferenciales*, Madrid, CEPC, 1998, págs. 139 y ss. Sobre el fenómeno mimético en general, cf. Herrero de Miñón, *El valor de la Constitución*, Barcelona, Crítica, 2003, cap. 18.

(6) Así Baleares, art. 1; Andalucía, art. 1; Murcia, art. 1.

(7) Cf. Herrero de Miñón, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998, págs. 149 y ss.

Si la compatibilidad de las diversas identidades nacionales con la nación española que se afirma en el Preámbulo y el art. 2 CE es, sin duda, un problema doctrinal a cuya solución, por cierto, la propia propuesta del *lehendakari* da pie, al afirmar la compatibilidad entre diversas identidades nacionales y lealtades estatales (pág. 44), ello no autoriza a negar los términos de dicho problema y uno de ellos es la plena constitucionalidad de las diferentes identidades nacionales que en España hay, una de ellas la vasca. Negar dichas identidades no es menos desleal a la Constitución que negar la integridad del Estado.

En segundo lugar, esta identidad nacional se afirma como «nación sin Estado» (págs. 40 y 44), la pertenencia a la cual es compatible con la lealtad a Estados e, incluso, naciones diversos, como España y Francia (pág. 44).

La no estatalidad de la nación vasca excluye también la idea de «Estado libre asociado», que para nada se menciona en la propuesta del *lehendakari* y que, sin embargo, se ha convertido en caballo de batalla de la crítica vertida sobre la misma.

Pero esa nación sin Estado pretende asociarse libremente con el Estado (págs. 37 y 41), nueva formulación del viejo principio de la «entrega voluntaria» sobre la base de la «soberanía originaria», esencia de la tradición foral, cuya compatibilidad con «la más constante lealtad», entiéndase la integridad estatal, demuestra la experiencia de siglos. Su consecuencia es la noción de pacto a la cual aludiré después. El jurista que no pueda o no sepa distinguir entre un Estado libre asociado, es decir, la estatalidad propia y plena aunque asociada a otra, con la integración voluntaria y pactada en un Estado único, carece de los rudimentos del Derecho público. Otra cosa, claro está, es que la fórmula propuesta por el *lehendakari* guste o no, y sea o no admisible políticamente; pero, como antes señalé, es intelectualmente inadmisibles rechazarla haciéndola decir lo contrario a lo que dice para, de esa manera, refutarla más fácilmente.

Ciertamente, impugnar la constitucionalidad material de la propuesta Ibarretxe tachándola de secesionista, cuando afirma expresamente la idea de integración «voluntaria», es, cuando menos, pintoresco, puesto que su contrario es disparatado, —¿debería acaso invocar la idea de integración forzada? Pero en realidad remite a la concepción que se tenga de la soberanía, y su examen constituye el siguiente punto del debate.

Si la soberanía se entiende, como era propio de la Teoría del Estado decimonónica, como una categoría sólida y enteriza resu-

mible en una competencia absoluta y última sobre la propia competencia, nueva versión de la *summa potestas* clásica, es claro que la reivindicación vasca de una soberanía originaria carecería de sentido y otro tanto cabría decir si a esa concepción de la soberanía respondiese la misma reivindicación vasquista. Así se viene interpretando tanto el art. 1,2 CE como en el propio Plan Ibarretxe. Sin embargo, ambas interpretaciones no resisten una crítica que atienda a sus antecedentes ni a su contexto.

Los antecedentes y el contexto de la propuesta vasca relativizan muy mucho su concepción de la soberanía. La versión foralista de la misma nada tuvo que ver con la concepción «moderna» de la soberanía, pero su más autorizada versión nacionalista siguió el mismo camino. En las Constituyentes quedó claro que se trataba de una expresión simbólica del carácter voluntario y no coactivo de la integración vasca en el Estado, algo que, ciertamente, no debiera repugnar, antes al contrario, a un Estado que se autocalifica de democrático y hace de la libertad su valor superior (art. 1,1 CE) (8).

Y otro tanto hace el propio Plan Ibarretxe, cuya relativización del concepto de soberanía se manifiesta en la reiterada referencia a la soberanía compartida y en la expresa renuncia a la estatalidad.

Pero otro tanto ocurre con el art. 1,2 CE si se atiende a su contexto inmediato, esto es, la propia Constitución. En efecto, en un Estado autonómico y abocado a la integración supranacional, se planteó pronto la cuestión de determinar en qué consistía el contenido de la soberanía tan enfáticamente proclamada en el citado art. 1,2 y en el propio Preámbulo de la Constitución. Los primeros intentos consistieron en identificar la soberanía con el haz de competencias calificadas como exclusivas del Estado por el art. 149,1 CE sobre la base de la referencia a la «naturaleza (in)transferible» contenida en el art. 150 CE (9). Pero tal interpretación hubo de ser inmediatamente abandonada. No resultaba compatible con los propios antecedentes del art. 150, introducido en las Constituyentes a iniciativa vasca para romper el techo del art. 149,1 (10). Era contraria a la lógica

---

(8) Cf. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3494 (Arzallus).

(9) García de Enterría, «El significado de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1982, págs. 63 y ss.

(10) *Vid.* Enmienda vasca al art. 144,2 del proyecto de Constitución y más datos recogidos en Herrero de Miñón, *Idea de los derechos históricos*, Madrid, Austral, 1991, pág. 93.

de la interpretación conjunta de ambos preceptos, puesto que, si resultaban intransferibles todas las competencias del art. 149,1 CE, el art. 150 carecía de sentido, salvo que se le hiciera redundante con la asunción estatutaria prevista en el art. 149,3 CE, opción rechazada por el Tribunal Constitucional (S. 56/1990). Y fue desmentida de inmediato por la práctica, tanto del citado art. 150, como, más claramente aún, por la de la denominada cláusula de integración del art. 93. En su virtud, se han atribuido a instituciones supranacionales competencias exclusivas del art. 149,1 (*v. gr.*, la política monetaria), sin que se entienda afectada la soberanía nacional o dando por supuesto que ésta es compartible (11). La categoría del art. 1,2 CE en consecuencia debe de ser relativizada en el sentido de hacerla flexible y repartible. La soberanía se presenta ya no como una sustancia enteriza, sino como un material exfoliable, cuyo núcleo esencial, si es que lo tiene, debería buscarse en la identidad, algo que la hace, por definición, compartible y aun maleable (12).

De esta reivindicación de identidad nacional el proyecto comentado deduce un incremento competencial (págs. 42-45), que en algunos extremos parece redundante con las propias previsiones del Estatuto o, al menos, con su interpretación más flexible, y, en otros, requiere expresas transferencias competenciales sobre materias reservadas al Estado por el art. 149,1 CE, posibles, como ya he señalado y demuestra la experiencia, al amparo del art. 150,2 de la Norma Fundamental.

El primero es el caso de «la autonomía plena en el diseño de las propias instituciones de autogobierno político» (cf. art. 148, 1, 1ª CE y arts. 10, y 46 EAPV y la propia experiencia de la LTH), «administración foral y local y derecho privado en el ámbito de la vecindad, familia, relaciones patrimoniales, empresa y sociedad civil» (cf. art. 10, 4 y 5 y art. 25 EAPV), así como «la competencia exclusiva en el ámbito de la cultura, la lengua y la educación» (cf. arts. 6, 10 (17) y 16 EAPV) y también la competencia exclusiva en «aspectos emblemáticos» relativos al deporte (cf. art. 10, 36 EAPV). Otro tanto cabe decir

---

(11) *Vid.* la Resolución del Tribunal Constitucional de 1 de Julio de 1992, cuya pobreza doctrinal, semejante a la de los dictámenes del Consejo de Estado sobre la misma cuestión (cf. Rubio, *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, págs. 175 y ss.) contrasta con la doctrina y jurisprudencia constitucional de otros países europeos, *v. gr.*, Alemania y Francia.

(12) Veo utilizada la expresión «soberanía compartida» por alguien tan «españolista» como J. Marías en un texto de 1974 («Otra vez Cataluña», pág. 184).

de «la exclusividad [sobre] el régimen del suelo», atendiendo al art. 10, 31 EAPV y a la doctrina sobre la materia ya decantada por el Tribunal Constitucional.

En todas estas materias, sobre cuya importancia es ocioso hablar, el problema no lo plantean la Constitución ni el resto del bloque de constitucionalidad, sino su desarrollo legal y, en ocasiones, su interpretación jurisprudencial, en un determinado sentido homogeneizador y centralizador —la llamada «administrativización de la autonomía»— cuya corrección es una opción política, pero nunca un obstáculo constitucional.

El segundo es lo que requieren las reivindicaciones de «capacidad plena para regular y gestionar la realización de consultas democráticas a la sociedad vasca por vía de referéndum» (a la luz del art. 149,1,32<sup>a</sup> CE cuya transferencia prevé expresamente el art. 46,2 EAPV), «la exclusividad, en el territorio vasco, de las actuaciones públicas para gestionar la sostenibilidad medioambiental, [...], la titularidad de los recursos naturales y todas las infraestructuras de comunicaciones» (art. 149,1, 21<sup>a</sup>, 23<sup>a</sup> y 25<sup>a</sup> CE.) o el desarrollo de un ámbito de protección social propio (art. 149,1,17<sup>a</sup> CE). El art. 150 CE se redactó precisamente para posibilitar, en el caso vasco, la ruptura de ese techo competencial del art. 149,1 CE y para ello debería ser utilizado. Pero, además, si muchas de las competencias exclusivas aparecen muy matizadas, también lo están muchas de esas reivindicaciones. Así, la exclusividad de la gestión medioambiental se reduce al sólo territorio vasco, lo cual permite una coordinación supraautonómica que aplique la subsidiaridad introducida, precisamente en este campo, desde el Acta Única Europea, y «la gestión autónoma de [...] los sistemas [...] de previsión, bienestar y seguridad social» no excluye sino que requiere «los mecanismos de solidaridad y cooperación precisos con el Estado y con Europa». No existe, en consecuencia, antes al contrario, imposibilidad constitucional para que tales propuestas se discutan e, incluso, prosperen.

Consideración aparte merece la reivindicación de «tener voz propia en Europa y en el mundo» que parece chocar con las previsiones del art. 149,1,3 CE. Sin duda, así sería si dicho precepto constitucional supusiera la plena reserva al Estado de cuanto a la actividad internacional se refiere y la reclamación vasca supusiese la plena personalidad internacional de un Euskadi estatal. Pero ni puede ya afirmarse lo primero a la luz de la interpretación doctrinal y jurisprudencial del citado precepto constitucional (al menos desde la STC 153/1989; cf. STC 165/1994 según la cual la reserva *ex art.* 149,1,8<sup>a</sup> no se identifi-

ca con todo tipo de actividad con proyección exterior), ni de la propuesta del *lehendakari* se deduce lo segundo. Respecto de la Unión Europea se pretende estar «a lo previsto en el Tratado de la Unión Europea», remitiéndose a experiencias que hacen pensar en el modelo alemán y austriaco de relaciones de los *Länder* con la Unión. En cuanto a la «voz propia en el mundo y en los organismos internacionales», se limita a aquellos asuntos relacionados con la «defensa de nuestra identidad como pueblo» (pág. 45).

La experiencia comparada muestra ejemplos varios de derecho de legación y *treaty making power* de miembros de un Estado federal. Así, en Alemania, desde uno y otro en algunos miembros del Segundo Reich imperial, hasta el derecho a negociar Tratados de buena vecindad y Concordatos, tanto bajo la Constitución de Weimar como de acuerdo con la vigente Ley Fundamental. Otro tanto ocurre en Suiza y en Australia. También, en cuanto a acuerdos técnicos se refiere, es el caso del Quebec. Se trata de datos sobradamente conocidos y que, si se mencionan aquí, es por el extraño escándalo que la propuesta comentada ha causado en instituciones y personas que deberían tener noticia de ellos.

Por otra parte, la experiencia europea avala «el protagonismo de numerosas regiones y naciones presidiendo, incluso, los Consejos» (pág. 45) (13). En todo caso se trata de una materia hoy ampliamente discutida en la Convención Europea y que, cualquiera que sea la solución que reciba, no puede ser rechazada *a limine* como incompatible con la estructura del Estado.

El hilo conductor de la evolución del control parlamentario del poder exterior no es otro que el de atribuir a quien tiene la competencia doméstica la misma competencia en el ámbito de las relaciones internacionales. Así, por ejemplo, se atribuye al legislador la competencia de ratificar o aprobar aquellos tratados o acuerdos que afectan a materias de ley (*v. gr.*, art. 94 CE). Se pretende con ello evitar que la recepción automática del tratado en el ordenamiento interior (*v. gr.*, art. 96 CE) pudiera servir para defraudar las competencias del legislador interno. Cuando el Estado de las Autonomías se organizaba al hilo de la aproximación de España a las entonces Comunidades Europeas, incluso se vio en las competencias internacionales del Estado

---

(13) Cf. los datos reunidos por VVAA, *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Bilbao, IVAP, 1994-1996, 2 vols.

(art. 149,1,3<sup>a</sup>) la vía para desapoderar a las Comunidades Autónomas (14). Por todo ello no es de extrañar que, siguiendo el ejemplo de los *Länder* alemanes, las Comunidades Autónomas españolas pretendan proyectar sus propias competencias, al menos en el campo comunitario, cuando se trata de materias que en el orden interno les están atribuidas.

Por último, dentro de esta reivindicación competencial es de señalar la de un poder judicial autónomo vasco, «sin más limitación que la aplicación de los mismos principios procesales y derechos fundamentales que rigen en el Estado», lo cual efectivamente supondría una modificación del título VI de la Constitución, si bien la referencia a los derechos fundamentales y al «diseño de un marco de coordinación y cooperación con el ámbito estatal y europeo», abre muchas puertas a la negociación y, en todo caso, permitiría reconducir este planteamiento al mantenimiento de una misma normativa procesal, salvo la previsión de diferencias contenida en la propia Constitución (art. 149,1, 6<sup>a</sup>) y a la garantía del Tribunal Constitucional.

De la libre asociación se deduce una relación paccionada (pág. 37) que se vincula de nuevo con la tradición foral y de la que resulta «el establecimiento de un sistema bilateral de garantías con el Estado que impida la modificación unilateral del Pacto suscrito» (pág. 44). La noción de pacto se ha afirmado hasta la saciedad en la LORAFNA respecto de Navarra, la jurisprudencia la ha aplicado al Concierto Económico (STS 28 de octubre de 1995) y nadie, incluido el Tribunal Constitucional, discute que está políticamente implícita en los propios Estatutos de Autonomía ¿No es lógico hacer jurídicamente explícito lo que se reconoce políticamente implícito y, a continuación, extraer de esa idea sus lógicas consecuencias, a saber, que la interpretación y cumplimiento de lo pactado no puede quedar al arbitrio de una de las partes? La inderogabilidad unilateral del pacto daría, así, una firme garantía de estabilidad a la situación pactada que a todos, al Estado también, conviene.

El Tribunal Supremo canadiense, en una resolución que suele ponerse como ejemplo de equilibrio y que ha demostrado su utilidad no sólo para la satisfacción de las reivindicaciones identitarias quebequesas sino para la propia integridad del Canadá, señaló que nadie puede separarse unilateralmente;

---

(14) Cf. García de Enterría, *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, IEE, 1980.

pero a nadie, tampoco, puede negársele unilateralmente el derecho al autogobierno que desea ni, incluso, a la separación, y ese extremo debe de ser reconocido en toda sociedad democrática, precisamente para que la integración voluntaria de identidades diversas sea posible. De ahí la necesidad de la negociación y del pacto. No sólo para la separación sino para la propia integración. Eso y no otra cosa es la integración voluntaria.

Ahora bien, el pacto excluye tanto su derogación o alteración unilateral como su unilateral interpretación. Ello supone una vocación de estabilidad de lo pactado.

Y una necesidad de seguir pactando para desarrollar y cumplir el pacto inicial, esto es mantenerlo con vida, y superar cuantas diferencias surjan en torno a su interpretación y cumplimiento. El principio pacticio excluye, por lo tanto, la imposición y la ruptura.

Ahora bien, la noción de pacto es lo que permite hablar de soberanía compartida. Porque si soberanía es la competencia sobre la propia competencia, cuando ésta no puede decidirse, sino que debe codecidirse, quienes codeciden son cosoberanos. En eso consiste el tan denostado «soberanismo».

El proyecto, en fin, se basa en la primacía del principio democrático. Porque no prejuzga la opción política final (pág. 47), sino que abre una vía de consultas sociales y políticas (pág. 39), de negociación y decisión, tanto en las instituciones vascas como con el Estado y requiere una aprobación por vía del referéndum del pueblo vasco (pág. 48-49). Y otro tanto ocurre en cuanto al resto de Euskal Herria, al afirmar el «respeto a la voluntad de los distintos ámbitos territoriales y jurídico-políticos en los que actualmente se articula» el pueblo vasco (pág. 42). Ello también supone la limitación del proyecto de reordenación institucional al actual Euskadi, así como una doble propuesta dirigida a Navarra y a los territorios vascos situados en el Estado francés.

Respecto de Navarra, se afirma «sólo a las navarras y a los navarros les corresponde decidir su propio futuro» (pág. 42) y «desde esta premisa de respeto no se puede imponer ni impedir por parte de nadie los cauces e instrumentos de relación que decidan establecer directamente los propios ciudadanos» (pág. 42). En cuanto al fondo, ¿repele acaso a un Estado democrático (art. 1,1 CE) que la ciudadanía de dos Comunidades Autónomas decida democráticamente una relación más o menos estrecha entre ambas? ¿Quién habría, si no, de deci-

dirla? En cuanto a la forma, sin duda ello podría chocar formalmente con la prohibición de federación de las CCAA del art. 145,1 CE, pero es claro que la relación puede articularse por la vía de la colaboración prevista en el art. 145,2 CE, párrafo específicamente redactado en la Ponencia constitucional, con la intención de compensar el énfasis del inmediatamente anterior, y tanto el Estatuto Vasco como el Amejoramiento del Fuero de Navarra, prevén cauces para ello (art. 22,2 EAPV y art. 70, 2 LORAFNA). José Manuel Castells ha expuesto detenidamente esta vía y valorado positivamente, aun a la luz de su temporal frustración, su capacidad «para establecer la senda de avance para una común trayectoria entre ambas Comunidades Autónomas en el interior de un marco posibilista y pragmático» (15).

En cuanto a Iparralde, tras afirmar, un tanto enfáticamente, que cuanto se haga ha de ser conforme con la voluntad de su población (pág. 41) «se propone la utilización más amplia y flexible de la normativa comunitaria y de los tratados que posibilitan la cooperación transfronteriza entre territorios pertenecientes a distintos Estados de la Unión Europea» (pág. 43). Esto es, se recurre a una normativa de rango superior y aplicación directa como es la comunitaria, cuya referencia constitucional se encuentra en la cláusula de apertura de la Constitución (art. 93) y en la jurídico-internacional a la que la propia Constitución da rango supralegal (art. 96). Xabier Iriondo (16) hizo en su día un inventario de tales instrumentos y la experiencia comparada europea demuestra en el caso flamenco-holandés, fino-sueco y austro-italiano, entre otros, su fecundidad a la hora de transformar las fronteras de antaño en zonas de buena vecindad en las que es posible una intensa colaboración.

Ni la reforma institucional de Euskadi, ni las relaciones con Navarra ni con Iparralde —con todo lo que de hipotético tienen estas últimas— se pretendan hacer sino de acuerdo con la voluntad mayoritaria de sus respectivas poblaciones y dentro de la legalidad, tanto interna española como comunitaria.

De lo expuesto se deduce que el proyecto Ibarretxe podrá ser discutible y discutido políticamente y no me corresponde a mí, sino al pueblo vasco y a sus instituciones valorarlo en cuanto tal opción política. Pero no me parece lícito escamotear esta

---

(15) Jáuregui, Castells, Iriondo, *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, Zarautz, IVAP, 1997, pág. 67.

(16) *Ibid.*, págs. 125 y ss., cf. Pérez González en *Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pág. 545 y ss.

opción escudándose en su antijuridicidad. Porque tal antijuridicidad no resulta ni de su letra ni de la Constitución ni del Estatuto interpretados en derecho, única manera de valorar en derecho una propuesta normativa. No existe inconstitucionalidad formal, puesto que pretende utilizar los cauces constitucional y estatutariamente previstos para la reforma del Estatuto y no existe inconstitucionalidad material, puesto que las propuestas, tal como se plantean en su texto oficial, caben en la letra de la Constitución interpretada como la altura del tiempo exige, atendiendo a la propia evolución de la interpretación constitucional y de su contexto europeo.

Sin duda la técnica jurídica de la propuesta en cuestión es muy mejorable y, si ha de convertirse en un texto jurídico, muy probablemente lo será. Pero la relativa ambigüedad y equivocidad terminológica, de la que sin duda adolece y en la que tanto se insiste, no es a mi juicio un defecto sino una de sus virtudes mayores. En efecto, la propuesta de Ibarretxe está llamada, si ha de servir para algo, a configurar una forma de autoidentificación, autodelimitación y autoorganización (17) del pueblo vasco capaz de satisfacer a sensibilidades políticas tan diferentes como las que en dicho pueblo se dan y están llamadas a coexistir. Para tener éxito ha de contentar a nacionalistas, vascuistas no nacionalistas y españolistas en cuestiones tan espinosas como la identidad nacional, la territorialidad, el nivel de autogobierno y las relaciones con el resto del Estado. Por otra parte, no puede olvidarse el arraigo en el imaginario vasco de la tradición foral, con sus categorías propias que sería insensato oponer, en vez de tratar de articular con el sentimiento constitucional a construir. Ello implica necesarias peculiaridades en las categorías y en los términos utilizados.

La cuestión no es nueva en nuestra historia política reciente. El, con razón, tan alabado consenso constitucional de 1978 fue posible gracias a una importante dosis de ambigüedad en un texto constitucional que debía satisfacer a quienes, entonces, mantenían proyectos muy diferentes respecto de la sociedad española. Los compromisos apócrifos, que permitían un acuerdo en las palabras sin estarlo en su significado último, fueron la vía para ello (18). Sin embargo, a los veinticinco años de vigencia,

---

(17) En eso consiste, precisamente, la «autodeterminación», una vez desmitificada (cf. Obieta, *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*, Madrid, Tecnos, 1985).

(18) *Vid.* Herrero de Miñón, *El valor...*, *op. cit.*, cap. 2 (en 1979 yo critiqué en exceso tales compromisos, sin darme cuenta de su utilidad).

el grado de concordia sobre el modelo de sociedad es mucho más amplio y profundo. De apócrifos, los compromisos constitucionales se han hecho auténticos. Nada mejor podría desearse para el pueblo vasco y su futuro hispánico.

---

# EL PLAN IBARRETXE: MÁS ALLÁ DEL MARCO CONSTITUCIONAL

**Francisco Rubio Llorente (\*)**

Para evitar que se entienda mal lo que después he de decir, permítaseme que anuncie a quienes lo ignoran y recuerde a quienes ya lo saben, que Miguel Herrero de Miñón y yo somos amigos desde hace muchos años. Mi absoluto desacuerdo con su interpretación del Proyecto Ibarretxe no es por tanto producto de la animadversión o la antipatía. No critico su tesis porque, como con cierta frecuencia sucede en el mundo académico, viéndolo como enemigo, considere de antemano erróneo cuanto de él viene. Muy al contrario: como amigo suyo que soy, lamento mucho que su clara inteligencia y su aguzado espíritu crítico parezcan embotados cuando trata los asuntos del País Vasco. Lamento el disentimiento y nada me gustaría más que se liberase de esa especie de hechizo y que también en este grave problema, nuestras opiniones volvieran a estar tan cercanas como lo están en muchos otros. Aunque la amistad no puede llevarme a minimizar la discrepancia, que es grande, ni a expresarla con el vigor y la seriedad que la importancia del asunto exige, las circunstancias en las que aquí nos encontramos constituyen para mí un motivo adicional de preocupación. Tengo en efecto la impresión de que el público que nos acompaña está más cerca de la postura que con razón se me supone o se me atribuye, que de la que Miguel Herrero ha expuesto. Por fortuna para todos, las personas que nos acompañan no sólo son «demócratas», que como se sabe es el término que los vascos utilizan para decir «pacíficos», sino también, lo que es menos frecuente, personas bien educadas, de las que nadie tiene que temer insultos o malos modos. Pese a ello, no logro desprenderme de la sensación desagradable que siempre experimento cuando he de criticar a alguien que se encuentra solo;

---

(\*) Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense.

más aún cuando se trata de un amigo. Mi inclinación natural me lleva siempre al lado de los débiles, aunque sólo lo sean ocasionalmente. Y concluido este exordio necesario, vayamos a los textos.

No les he dedicado mucho tiempo, ni puedo citarlos de la manera minuciosa que lo hace Miguel Herrero, pero tampoco es necesario, me parece, un largo estudio para dilucidar su verdadero sentido y formar un juicio serio acerca de su compatibilidad o incompatibilidad con nuestra Constitución. Las ideas que en ellos se recogen están presentadas con una cierta gazmoñería dulzona, pero el esfuerzo por edulcorarlas no las encubre hasta el punto de hacerlas pasar por lo que no son. Son ideas ajenas por entero a las que animan la Constitución y estructuran en consecuencia un proyecto que es incompatible con ésta.

Antes de intentar el análisis de los argumentos de Ibarretxe o de hacer su crítica, he de decir que, en términos estrictamente intelectuales, esa tarea me parece una pérdida de tiempo. La labor crítica carece de sentido cuando se proyecta sobre discursos o razonamientos cuya imprecisión conceptual, o falta de rigor lógico, o ambas cosas, son evidentes a primera vista, y a mi juicio ese es el caso en la exposición del *lehendakari*. Quizás yo esté equivocado porque Miguel Herrero, que no es menos exigente que yo al juzgar textos ajenos, se lo toma en serio, pero mentiría si dijera que ese texto me parece intelectualmente respetable. Políticamente lo es sin duda, puesto que la democracia nos obliga a respetar todas las ideas, pero ese deber de respeto no llega hasta el punto de impedir que las desdeñemos como obra de la razón, y ni siquiera que extraigamos consecuencias políticas de las debilidades del razonamiento que conduce hasta ellas o que las toma como punto de partida.

La inconsistencia intelectual del discurso de Ibarretxe se manifiesta, sobre todo, en la notable imprecisión del concepto que está en su centro; nada menos que el concepto de pueblo vasco. Tanta que, más que de imprecisión habría que hablar tal vez de equivocidad de la expresión: no es que no se sepa con exactitud qué entiende Ibarretxe por pueblo vasco, sino que se tiene la impresión de que, deliberadamente o no, con esa denominación denota realidades diversas.

Prescindiendo de los equívocos que resultan del uso de dos expresiones distintas, la de sociedad vasca y pueblo vasco, que en ocasiones parecen sinónimas y en otras no, por pueblo vasco se entiende, en primer lugar (Apdo. 2.1.a) «un pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa». Si el he-

cho de tener «identidad propia» es lo que identifica a todos y cada uno de los «pueblos de Europa», la afirmación de que el pueblo vasco la posee es redundante y la frase es puramente tautológica, salvo en lo que hace a la determinación europea. Lo que dice el *lehendakari* es simplemente que el pueblo vasco es un pueblo europeo. Pero probablemente su intención no sea reducirse a esa simpleza, y al caracterizar al pueblo vasco como pueblo dotado de identidad propia pretende distinguirlo de otros pueblos que carecen de tal identidad. Como en sentido estricto eso sería absurdo, puesto que lo que singulariza a un ente es su identidad, hay que concluir que lo que Ibarretxe pretende realmente es oponer la identidad «propia» a la «impropia», sugiriendo quizás el menor valor de ésta última. A la luz del desarrollo posterior, no parece aventurado pensar que lo que quiere sugerir, tenga o no plena conciencia de ello, es que, a diferencia de otros pueblos, como por ejemplo el británico, el francés o el español, la identidad del pueblo vasco no es resultado de su organización jurídico-política, sino de otros factores más íntimos y por eso más valiosos. El pueblo vasco, recuerda el *lehendakari*, está dividido entre dos Estados distintos y en unidades administrativas diversas.

No hay nada que oponer a esa caracterización, que es casi una obviedad, pero sí conviene retener que para alcanzarla ha sido necesario establecer una diferencia entre distintas clases de pueblos que no puede pasarse por alto cuando convenga.

Como, por definición, lo que identifica al pueblo vasco como tal, no es un rasgo «impropio», una determinación jurídico-política que tal vez Ibarretxe considere extrínseca, exterior a su esencia profunda (aunque, como después veremos, no sin incurrir en contradicción consigo mismo), el fundamento de la identidad propia ha de ser otro, intrínseco. En un primer momento parece que el fundamento está en la cultura, dado que el pueblo vasco es «depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular», pero esa definición culturalista ha de ser inmediatamente matizada y en cierto sentido corregida, porque ese patrimonio singular «pertenece, sin que nadie lo pueda monopolizar, a los ciudadanos y ciudadanas de los territorios de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa, Navarra, Lapurdi, Zuberoa y Bena-farroa, situados a ambos lados de los Pirineos». El concepto «étnico», cultural del pueblo vasco, es sustituido así, en apariencia, por un concepto más bien territorial, geográfico, aunque la zona geográfica que «constituye» al pueblo vasco se define a su vez en términos muy genéricos y, curiosamente, sólo por referencia a las estructuras político-administrativas.

Consciente quizás de que los conceptos «étnico», o «etnicista», de una parte, y territorial, de la otra, no son compatibles, pues el segundo obliga a admitir una sociedad multicultural, que el primero niega por definición, el *lehendakari* acude todavía a un tercer concepto que podríamos llamar político o voluntarista. Los términos que utiliza para exponerlo bien merecen la cita literal: «El pueblo vasco, a lo largo de su historia no se ha configurado, ni podrá hacerlo nunca, como una realidad excluyente —nadie ha estado ni está excluido de pertenecer al mismo si así lo desea—, sino como una realidad social viva, fruto de la autoidentificación individual y voluntaria con un sentimiento de identidad vasco que, además, en muchos casos, es compatible con el sentimiento de pertenencia a otras realidades nacionales o estatales».

La afirmación de que esta autoidentificación individual y voluntaria con el sentimiento de identidad vasco es compatible con el sentimiento de pertenencia a otras realidades nacionales o estatales refleja seguramente una voluntad conciliadora muy de agradecer, aunque la verdad es que con ella se hace aún más oscuro el concepto de «pueblo vasco». Pero aun dejando de lado esta dificultad adicional, la apelación a la voluntad de autoidentificación como fundamento del sentimiento de identidad vasco, o bien reduce todo el razonamiento a una pura tautología (el pueblo vasco está constituido por el conjunto de individuos que se consideran a sí mismos como vascos, sean cuales fueren su cultura y su lugar de residencia), o bien introduce una condición adicional, que puede resultar inquietante, puesto que, si se la toma en serio, lleva a negar la condición de vascos a personas que sí son depositarias del patrimonio cultural y sí viven a uno u otro lado de los Pirineos.

Es esta imprecisión conceptual, o por mejor decir, esta diversidad de conceptos denotados con una misma expresión (pueblo vasco) la que me hace difícil, como antes decía, tomar en serio el análisis del texto de Ibarretxe. Por supuesto, en estos conceptos distintos hay elementos comunes, pero también elementos diferenciales y, sobre todo, es distinta la relación en la que en ellos se encuentran los mismos elementos. De ahí su imprecisión y de ahí sobre todo la posibilidad de pasar de uno a otro sin que el lector, o el oyente, se den cuenta de la trampa, que a lo peor es una trampa «objetiva», de quien tampoco el que la hace tiene clara conciencia.

Esta interpretación es, por así decir, la más favorable. Quien, por el contrario, piense que el autor del proyecto utiliza deliberadamente una expresión equívoca para designar al portador

del derecho a la autodeterminación, habrá de concluir que su buena fe es por lo menos dudosa. Y si, dando un paso más, se llega a la conclusión de que la finalidad del equívoco deliberado es la de establecer la equivalencia entre lo que se presenta como un proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía (o incluso de sustitución del mismo, pero respetando las reglas previstas para la reforma) y la ensoñación independentista que persigue la banda terrorista con los medios que le son propios, no sería necesario seguir razonando para llegar a la conclusión, de que ni el Proyecto «cabe» en la Constitución, ni puede servir de base para un diálogo político encaminado a reformar la Constitución.

Para evitar este rechazo *a limine*, adoptaré en lo que sigue esa interpretación que he calificado como la más favorable a la buena fe y a la sinceridad política del *lehendakari*, aunque no necesariamente a su claridad de ideas, y entenderé que el «pueblo vasco» que ha de protagonizar el proyecto es el constituido por los habitantes de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que es realmente el único que aparece a partir del Apartado 2.2. del texto de Ibarretxe.

La capacidad jurídica y política de este pueblo para iniciar el proceso de cambio, y aquí surge de nuevo el equívoco, tiene, según el texto, un doble fundamento. De una parte, en el Derecho de autodeterminación, reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y proclamado por el propio Parlamento vasco. De la otra, en las previsiones constitucionales y estatutarias sobre la reforma de los Estatutos y la pervivencia constitucional de los derechos históricos. Como es evidente, no son, aunque el *lehendakari* crea lo contrario, dos fundamentos complementarios que se apoyan recíprocamente, sino todo lo contrario, contradictorios y recíprocamente excluyentes. Si el «pueblo vasco» es titular de unos derechos históricos reconocidos por la Constitución Española y disfruta de un régimen autonómico constitucionalmente garantizado, cuya reforma, que puede proponer, requiere en todo caso su asentimiento, su derecho de autodeterminación ha sido ya satisfecho y no puede ser invocado de nuevo como un derecho «moral», que no ha sido recogido todavía por el derecho positivo interno y entonces carece de sentido apelar a éste para justificar la legitimidad de lo que se propone. Como el *lehendakari* debe saber sobradamente que el Derecho de autodeterminación reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no es aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco, según los propios textos internacionales, y que el Parlamento vasco carece de competencia para crearlo, la referencia a tal Derecho, que

enlaza por supuesto con la nebulosa concepción del pueblo vasco a la que antes me he referido, es pura retórica sin sustancia. La única fuente posible de la capacidad jurídica y política de ese pueblo proteico para redefinir sus relaciones con España es la propia Constitución Española y, como parte en cierto sentido de ella, el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Esto es evidente y es esa evidencia la que lleva a la necesidad de afirmar que el proyecto es compatible con la Constitución, que «cabe» dentro de ella. Esta es en concreto la tesis que ha defendido aquí Miguel Herrero, que hace sólo algunas reservas en lo que se refiere a ciertos contenidos de la reforma sugerida por Ibarretxe, en especial en lo que toca a la configuración del Poder Judicial. Aunque no he hecho un estudio detallado del texto en este aspecto, creo que hay muchas otras propuestas tan problemáticas al menos como esa. Por ejemplo, en las que se hacen respecto de la educación, o de la política social y económica, y no sólo en ellas. Pero dejando de lado el contenido de los cambios que se proponen, lo que hace constitucionalmente imposible el Plan es, a mi juicio, el procedimiento previsto para ponerlo en práctica y, más aún, su justificación explícita.

El procedimiento es, se dice, el previsto para la reforma del Estatuto de Autonomía, que concluye con la celebración de un referéndum en el que el pueblo del País Vasco ha de pronunciarse sobre el texto aprobado por las Cortes Generales. El Proyecto se refiere explícitamente a ese referéndum, pero al mismo tiempo insinúa que si las Cortes Generales no aprueban el texto remitido por el Gobierno vasco, también ese texto será sometido a referéndum. Incluso se sugiere, en términos más o menos claros, que la «sociedad vasca» será consultada antes de abrir la negociación con las instancias centrales.

Esos referendos que tienen por objeto textos aún no sometidos a las Cortes o rechazados por éstas no forman parte, como es obvio, del procedimiento de reforma del Estatuto y son incompatibles con éste y, por tanto, con la Constitución. No responden a la lógica de la Constitución y del Estatuto, porque su justificación, y esto es a mi juicio lo decisivo, se hace a partir de una concepción de las relaciones entre los vascos y el resto de los españoles que no es la que sirve de base a la Constitución, según los propios términos de ésta.

La Constitución (art. 1.2) afirma que la soberanía nacional reside en el pueblo español, no en pueblos diversos. Dice también (art. 2) que ella, la Constitución, se fundamenta en la indisoluble

unidad de la nación española, etcétera. Aunque la acumulación de adjetivos (indisoluble, indivisible) que se han calificado de exorcísticos dota al enunciado de una apariencia retórica, es evidente su trascendencia jurídica. No es un enunciado deóntico, sino más bien performativo; no contiene mandato ni prohibición alguno, pero crea una realidad jurídica a la que se atribuye el poder constituyente, tanto originario como derivado, y de la que emanan todos los poderes del Estado. Una unidad compleja, integrada por nacionalidades y regiones, pero unidad al fin; no una pluralidad de entes inconexos, unidos sólo por un acuerdo al que concurren como partes separadas.

Los debates constituyentes muestran en efecto, hasta la saciedad, que la visión de España que logra, si no unificar, al menos sí aproximar las distintas posturas presentes en las Cortes, no es la de un conjunto de pueblos diversos que se unen entre sí por obra de una decisión arbitraria, sino la de una nación cuya unidad política preexiste a la Constitución y por eso puede servirle de fundamento. Esa unidad nacional, a su vez, tampoco es entendida a la manera propia de lo que ahora se llama despectivamente un nacionalismo «españolista», desde el cual no se hubiera reconocido jamás el derecho a la autonomía, ni se hubiera aceptado la referencia a las nacionalidades, sino de una forma que está cuando menos cercana a la común en los nacionalismos periféricos. Por eso no les falta razón a quienes, desde el nacionalismo catalán o el vasco, se jactan de que a éstos deben los extremeños, o andaluces, o murcianos sus actuales autonomías, aunque incurran en alguna inconsecuencia al reprochar a los beneficiarios de su esfuerzo la pretensión de equipararse con sus benefactores. Ciertamente es también, sin duda, que la forma que la Constitución da al Estado no es tampoco la que estos mismos nacionalistas hubieran querido incorporar a la Constitución si la hubieran hecho por sí solos, y que, como toda ella, es producto de la transacción, pero en este punto esa transacción fue más fácil y más rápida de lo que suele creerse o decirse.

La conjunción de los dos momentos, el de la unidad y el de la diversidad, presentes en esa concepción, tiene su reflejo en la fórmula constitucional que consagra, junto con la existencia de la nación española, la de las nacionalidades y regiones que la integran. Esta fórmula, que ciertamente no expresa la idea de una España homogénea cultural y políticamente, es la que dota de una racionalidad propia al fundamento de la Constitución, que recibe de ella su legitimidad.

La contraposición de nación y nacionalidades, concepto este último aún más polémico que aquél, dio lugar a muy largos debates, en el curso de los cuales la idea de nacionalidad se identificó frecuentemente con la de nación cultural, de no mucho mayor precisión y que, además, rechazaban quienes veían en su empleo un subterfugio para privar de trascendencia política a la nación propia, reduciéndola a pura variedad folclórica de la nación única. Desde entonces acá, esta resistencia y la razón que la avala, han hecho que esa identificación vaya olvidándose, y como efectivamente parece un tanto contradictorio tipificar como naciones culturales a aquellas a las que la Constitución atribuye precisamente una definición política propia, un derecho a la autonomía, las nacionalidades se han transformado con naturalidad en naciones, y la nación española, sobre cuya unidad se asienta la Constitución, en nación de naciones. Una expresión aparentemente contradictoria, que quizás he criticado en alguna ocasión, pero que me parece ahora no sólo posible, sino plausible, y sólidamente fundada en la muy diferente relación que la nación y las naciones guardan con el territorio en el que se asientan, como he intentado explicar en otro lugar.

En todo caso, y esto es lo que en este momento importa, la Constitución, y eventualmente su reforma, ha de ser entendida como producto de una sola voluntad, no de la concurrencia de voluntades diversas.

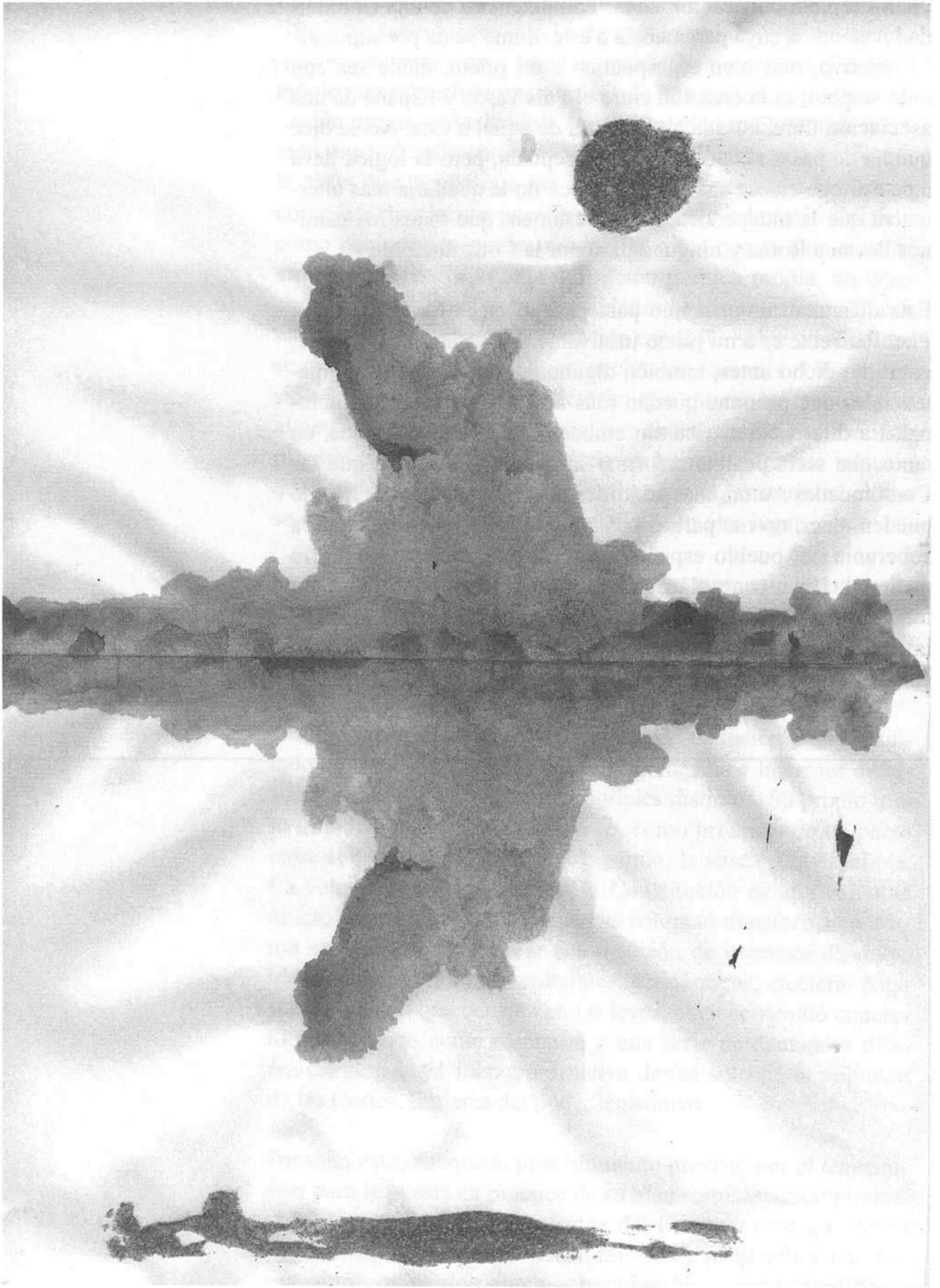
No hay inconveniente en ver nuestra Constitución como resultado de un pacto entre corrientes ideológicas e intereses diversos; incluso entre intereses territoriales distintos. Su propio texto impide concebirla, sin embargo, como producto de un pacto entre soberanías distintas; por ejemplo, la vasca y la española. La voluntad de la que emana la Constitución es una voluntad única, aunque el contenido que esa voluntad transforma en norma sea consecuencia de la composición de intereses diversos, ideológicos, nacionales, culturales, económicos, etcétera. Algo semejante a lo que ocurre con las leyes, cuyo contenido concreto puede verse como respuesta a una serie de demandas diferentes, pero cuya fuerza normativa deriva sólo de la voluntad de las Cortes, titulares del poder legislativo.

Por todo esto, aunque el procedimiento previsto por el *lehendakari* para la puesta en práctica de su plan respetase escrupulosamente el previsto para la reforma del Estatuto, cosa que como ya he dicho no sucede, el hecho mismo de plantearlo como negociación entre dos entes soberanos basta para invalidarlo constitucionalmente; para hacerlo incompatible con la Constitución. Es cierto que, como ha señalado Herrero, ese plan no

parece conducir a la creación de un Estado vasco independiente del español, pero desgraciadamente tampoco tiene como objetivo la simple modificación de las competencias de una Comunidad Autónoma cuya pertenencia a este último se da por supuesta. El objetivo, más bien esperpéntico a mi juicio, dicho sea con todo respeto, es la creación entre el País Vasco y España de una asociación libre, basada en la oferta de aquél a ésta. No se dice qué ha de pasar si la oferta no es aceptada, pero la lógica lleva a pensar que en ese caso al País Vasco no le quedaría más alternativa que la independencia. En resumen: que todos los caminos llevan a Roma y ninguno pasa por la Constitución.

Esta dificultad de principio para encajar en la Constitución el Plan Ibarretxe es a mi juicio insalvable. No es la única, porque, como he dicho antes, también algunos de los cambios competenciales que propone quedan más allá del marco constitucional. La diferencia estriba sin embargo en el hecho de que, en tanto que sería posible reformar la Constitución para que las Comunidades Autónomas adquiriesen competencias que hoy no pueden tener, no me parece posible una reforma que niegue la soberanía del pueblo español sobre la totalidad del territorio nacional. Haya o no cláusulas expresas de intangibilidad, no todo en una Constitución es reformable. Hay reformas que son imposibles por contradictorias con la idea misma de Constitución, o simplemente con la lógica.

---



*Horizonte del tiempo*

# CONDICIONES PARA RECUPERAR EL CONSENSO

**Kepa Aulestia (\*)**

## **BIFURCACIÓN Y FRACTURA**

La crisis política e institucional que atraviesa Euskadi es la consecuencia de una cadena de acontecimientos que eclosionan con tres hitos fundamentales: el secuestro y asesinato de Miguel Ángel Blanco y las multitudinarias movilizaciones a que dio lugar en julio de 1997; la unidad nacionalista urdida antes y después de la tregua de ETA en 1998; y el anuncio del Plan Ibarretxe en septiembre de 2002. En cinco años no sólo se desmoronaron los vínculos políticos que habían permitido garantizar la estabilidad de la democracia y el autogobierno en Euskadi frente al embate terrorista, sino que se rompieron los lazos de solidaridad exigibles para la defensa de la integridad de las víctimas de ese terrorismo.

El terrorismo y, en concreto, el sistema de persecución ideológica montado en torno a ETA, constituyó un auténtico régimen de excepcionalidad. Fue en el periodo inmediatamente anterior a la declaración del alto el fuego de ETA y en el periodo inmediatamente posterior a su ruptura cuando más activistas practicaron simultáneamente actos de violencia en el País Vasco. Pero sobre todo fueron esos interminables meses los que extendieron la lista de amenazados hasta conformar un colectivo de varios miles de personas que representan un colectivo de víctimas del terrorismo sin siquiera haber padecido un ataque físico por parte de la banda violenta.

Hasta 1998 las discrepancias y la mutua incompreensión no lograron nunca inducir fracturas irreparables en las relaciones políticas e institucionales en Euskadi. Pero hoy los proyectos políticos del nacionalismo se distancian y bifurcan de tal manera respecto a los del constitucionalismo que resulta imposible

---

(\*) Analista político.

imaginar un horizonte de convergencia o, simplemente, de cohabitación.

La característica fundamental de esa bifurcación de proyectos es que no responde únicamente a la existencia de voluntades políticas incompatibles. Se asienta además en la colisión entre poderes constitucionales, consolidados e irreductibles. La existencia del propio autogobierno institucionalizado es la base fundamental sobre la que se erige hoy el proyecto soberanista que alberga el nacionalismo. Éste no trata de provocar explícitamente una reforma del Estado constitucional. Está seguro de que la autonomía es una realidad irreversible, y a partir de ahí ha formulado la idea del «estatus de libre asociación». El «péndulo patriótico» se ha escorado hacia el soberanismo, pero sobre la seguridad que procura una sociedad satisfecha y un entramado institucional arraigado en la ciudadanía a lo largo de un cuarto de siglo.

El efecto paralelo de tan extrema confrontación de proyectos es la compartimentación del electorado vasco en comunidad nacionalista y no-comunidad no-nacionalista. La ausencia de flujos apreciables entre ambos electorados durante un prolongado periodo de tiempo (cuando menos entre 1998 y 2003) y la más o menos sorda pugna que se suscita tanto en el seno del nacionalismo como en el seno del no-nacionalismo pueden cuajar en el comportamiento de los votantes y derivar en uno de los riesgos más importantes que presenta la actual división política: la recreación de dos comunidades distanciadas.

Durante los últimos años el gobierno y el funcionamiento de las instituciones ha experimentado un claro deterioro. La asunción, dentro de la normalidad, de que se gobierne en minoría el Ejecutivo vasco, las diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa o ayuntamientos como los de Bilbao y San Sebastián convierte la estabilidad en una suerte de condición secundaria dependiente de la imposibilidad de que los extremos se junten para censurar a la minoría gobernante.

Por su parte, el proceso de ilegalización de Batasuna ha suscitado también una escalada de conflictos inter-institucionales que han llegado a erosionar el principio de legalidad. Al mismo tiempo, ha generado un clima de autocensura entre quienes en otras circunstancias hubiesen mostrado su disconformidad sobre determinados procedimientos e indicios de solapamiento entre el poder judicial y el ejecutivo y, también, entre aquellos que considerando constitucional la nueva Ley de Partidos no se han atrevido a cuestionar la conflictividad planteada por el Go-

bierno vasco y por el Parlamento vasco frente a otros poderes constitucionales.

En este clima, el nacionalismo gobernante ha experimentado una profunda mutación que no se tiene suficientemente en cuenta. No se trata sólo de que el «péndulo patriótico» se haya quedado atorado en su vertiente soberanista. Esa es la faceta más evidente. Pero el cambio ha resultado más profundo, puesto que ha afectado a las ideologías presentes en el seno del nacionalismo, y en concreto en el nacionalismo que se reivindica heredero de Arana y de Aguirre. Es la transformación de un ideario desarrollista en un programa socialdemócrata; la evolución que ha experimentado partiendo de un planteamiento doctrinalmente atlantista y profundamente anti-comunista para arribar a actitudes próximas a la contestación eco-pacifista, integrando como clave de gobernabilidad a Izquierda Unida. Porque son precisamente estos últimos cambios los que permiten al nacionalismo enraizar su soberanismo sobre bases nuevas.

La exclusión de la izquierda *abertzale* de la legalidad y las instituciones apunta ya el dibujo probable de la recomposición de papeles en el seno de la comunidad nacionalista. De tal suerte que de ahora en adelante existirán tres nacionalismos: un nacionalismo político —el PNV—, un nacionalismo cultural —dominado por el activismo más radical— y un nacionalismo sindical —dominante en el ámbito de las relaciones laborales—, que mantendrán entre ellos relaciones de competencia doméstica, por un lado, y vínculos de coincidencia, por el otro, frente al enemigo exterior. La única forma política de representación de esos tres nacionalismos la encarnará el PNV. Y aunque el partido de Ibarretxe y Arzalluz estará sometido dentro de la comunidad *abertzale* al juicio, control e incluso oposición por parte del nacionalismo cultural y del nacionalismo sindical, estos nunca podrán poner en cuestión el monopolio *jeltzale* sobre el poder político.

Todo este panorama de desencuentros y bifurcación de proyectos políticos alimenta un razonable pesimismo respecto a la posibilidad de recuperar consensos básicos. Las voluntades presentes tienden diariamente a la separación y a la división. Hace ya más de dos años que la idea de la unidad democrática dejó de formar parte del discurso de los partidos democráticos. Ni siquiera aparece para cubrir las apariencias. No es sólo porque el objetivo de la unidad democrática se contradice con el ánimo de victoria que ha movido al nacionalismo y al constitucionalismo en los últimos años. Pesa también la certeza compartida de que la unidad democrática es simplemente una quimera.

El futuro más probable es de división y fractura. Pero cabría mantener algún hilo de esperanza. Una esperanza que depende, en todo caso, del comportamiento inmediato de los nacionalistas y también de los constitucionalistas. Lo que sigue trata de consignar algunas rectificaciones que unos y otros deberían aplicar a su conducta como condición para recuperar un mejor clima de convivencia y corregir la tendencia hacia la creciente bifurcación de proyectos de futuro.

## DESAFÍOS PARA EL NO-NACIONALISMO

El constitucionalismo tiene ante sí el desafío de recorrer la distancia que separa su razón moral de la aplicación concreta de una razón política eficaz y eficiente que contribuya a realzar la pluralidad de la sociedad vasca. Especialmente en los últimos años el nacionalismo ha gozado de una situación de ventaja por efecto del acoso directo del terrorismo contra las opciones no-nacionalistas. Pero sería un error que el constitucionalismo acabara creyendo que esa ventaja es la que determina el diferencial en el comportamiento electoral de los vascos, que sin ETA la posición del nacionalismo en la sociedad vasca experimentaría un inmediato retroceso.

El constitucionalismo, que apuesta por construir una alternativa al nacionalismo y procurar así la alternancia, tendría que revisar su política contemplando la eventualidad de que esa alternancia no sea posible. El peor dogmatismo es aquel que acaba considerando que determinados valores y objetivos políticos sólo pueden alcanzarse de una única manera y acaba convirtiendo los medios —sus medios— en fines.

La perspectiva de una alternancia constitucionalista en Euskadi difícilmente podría soslayar la prueba que para ella supone la pugna por la alternancia o la continuidad en el gobierno de España. Debilitada ETA y desalojada la izquierda *abertzale* de las instituciones, la coincidencia estratégica entre el PP y el PSOE halla en el Plan Ibarretxe su principal elemento de cohesión. Pero esa cohesión no sería tal si acabara demostrándose —como se demostrará con facilidad— que el plan del *lehendakari* resulta inviable. Es posible que la pretensión del PP de atar en corto al socialismo convenga a sus intereses partidarios; pero es probable que acabe debilitando al constitucionalismo en su conjunto.

El constitucionalismo debería despejar sus propias dudas sobre si el Estatuto fue un punto de encuentro, o por el contrario se trató de una concesión al nacionalismo que ha demostrado ser

excesiva. Algunas voces del constitucionalismo han denunciado el fiasco que a su entender ha supuesto la experiencia autonómica en la medida en que no ha saciado el apetito soberanista. Ese revisionismo olvida la confluencia real de voluntades que se produjo en 1979. Y sobre todo desbarata la posibilidad de contar con una referencia cierta y tangible —el Estatuto—, alentando así el otro revisionismo: el que en nombre del nacionalismo ha llegado a calificar el Estatuto como «carta otorgada».

Por último, el constitucionalismo no debería rehuir —como lo ha hecho— la unidad democrática como fórmula que, entre otros efectos, impida la capitalización soberanista de un eventual final de ETA.

El regreso a la unidad democrática requeriría el reconocimiento por parte del nacionalismo de que el consenso ha de preceder siempre a cualquier referéndum. El consenso político ha de ser el punto de partida para que cualquier propuesta de reforma del marco de convivencia pueda ser objeto de una consulta popular. En caso contrario, dicha consulta se convertirá indefectiblemente en un factor de división social. Especialmente cuando las discrepancias existentes no se refieren únicamente a la pregunta a formular o a las respuestas a dar a esa hipotética pregunta sino que se refieren a la celebración misma de la consulta.

El aspecto más incomprensible del Plan Ibarretxe es que se mantiene a pesar de su inviabilidad. Sus promotores mencionan procedimientos y mayorías, pero en ningún caso precisan cómo piensan habilitar realmente esos procedimientos y cómo creen posible alcanzar esas mayorías. En ocasiones, los hechos invitan a pensar que se pretende recorrer el camino mediante una escalada de conflictos institucionales que cuestionen permanentemente el marco constitucional. Pero es evidente que cada episodio del conflicto comporta también un deterioro en la credibilidad de las instituciones regidas por los nacionalistas.

El nacionalismo debería contemplar, siquiera como hipótesis, que el horizonte que él ofrece a la sociedad vasca no es necesariamente mejor que la situación que disfrutamos en la actualidad. Que la aventura que nos propone está demasiado plagada de riesgos como para que la zozobra que suscita pueda ser justificada por tan incierto final. Además, el nacionalismo debería comprender que su éxodo hacia el citado horizonte dificulta sobremanera su regreso al punto de partida en el caso de que todo acabe en un estrepitoso fracaso.

## **DESAFÍOS PARA EL NACIONALISMO**

Hay un principio *jeltzale* que el nacionalismo sólo se ha atrevido a revisar en muy contadas ocasiones: el principio según el cual el nacionalismo no podría renunciar a la independencia sin dejar de serlo. Es ésta la razón última que los *abertzales* esgrimen en la vida interna del partido, y que se encuentra en el trasfondo del cambio de estrategia que el PNV operó por la incomodidad que le suponía el mantenimiento del consenso tras el asesinato de Miguel Ángel Blanco y la reacción social que desencadenó. La única posibilidad que tiene el nacionalismo para intentar aproximarse a un espacio común y compartido con el resto de las fuerzas democráticas es poner en cuestión el mencionado principio que, mientras persista, actuará como un resorte para reavivar su intransigencia. Ello le ayudaría también a admitir como verdad histórica que el País Vasco no es una entidad acreedora de España, sino en todo caso deudora. Que los procesos de decisión que trata de impulsar el nacionalismo olvidan no sólo la pluralidad que constituye la seña de identidad más característica de la sociedad vasca, sino que desdeñan cualquier debate en torno a la historia vivida en común con el resto de los españoles.

El nacionalismo debería asumir Euskadi como comunidad política. No sólo frente a la idea de la gran Euskal Herria que alcance a Navarra y al País Vasco francés. También como antídoto frente a la tentación de prescindir mentalmente de aquellos ámbitos territoriales y sociales que no secundan la marcha propuesta por el nacionalismo. La pluralidad vasca adopta la forma de una extraordinaria heterogeneidad territorial o la de la coexistencia dentro de un mismo ámbito territorial de identidades subjetivas muy diversas. La estrategia nacionalista se asienta en la convicción de que una «mayoría de arrastre», una «mayoría de facto», puede mover el centro de gravedad de la voluntad política de los vascos hacia la soberanía. De tal suerte que los ámbitos sociales y territoriales que aparecen reacios o enfrentados a tal estrategia no contarían más que con dos opciones: o asociarse a la operación o ser arrastrados por la misma.

El nacionalismo en el gobierno ha renunciado a penetrar con su mensaje más allá de la comunidad nacionalista. Convencido de que su bolsa de reserva se halla en la izquierda *abertzale* en crisis o en sus aledaños, ha convertido la compartimentación del electorado en dos comunidades estancas en parte de su estrategia. De ahí que sólo si se levantan los diques de contención y vuelven a darse flujos electorales en una dirección u otra será posible recuperar el clima necesario para el restablecimiento de los consensos básicos en Euskadi.

# PROBLEMAS INSTITUCIONALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

**Juan Manuel Eguiagaray Ucelay (\*)**

Quiero organizar mi intervención en tres apartados. En el primero recordaré lo que hoy parece la prehistoria política vasca, un periodo que algunos recordamos con devoción, a pesar de sus muchas limitaciones. Pasaré después a la gran decepción derivada del abandono del consenso institucional básico que se fragua en torno al Pacto de Lizarra. Y, finalmente, haré un par de consideraciones sobre lo que me parece que es la principal deficiencia de la actuación de las fuerzas políticas apellidadas constitucionalistas.

El largo trecho que discurre desde la muerte del dictador Francisco Franco hasta el Pacto de Lizarra se puede describir sintéticamente como el del esfuerzo por configurar un acuerdo democrático básico para la convivencia de los vascos en el seno de la democracia española. Sin duda hay muchas y distintas etapas dentro de este largo recorrido. Pero el alma que las presidía atendía a dos objetivos: una democracia estatal pendiente de construir en España y un papel para los vascos dentro de ella. Es verdad que al principio ni estaba claro que la operación de la transición fuera a tener éxito ni que los vascos de un tipo u otro supieran sin ambigüedades lo que querían ser de mayores. La inmensa sopa de letras del panorama político español —y del vasco, en particular— así lo acredita. Pero pronto los acontecimientos arrumbaron las opciones menos sensibles a la historia y emergieron, básicamente, las mismas líneas de fuerza que en el pasado ya habían estado presentes en la vida política vasca. Entre nosotros, emergieron con fuerza un nacionalismo tradicional —con todas la remembranzas simbólicas derivadas

**LA AÑORANZA DE  
UN PASADO MUY  
IMPERFECTO**

---

(\*) Profesor de Economía de la Universidad Carlos III.

de su presencia en las instituciones republicanas del exilio— y un nacionalismo de contestación al tradicional, resultado de la acumulación ideológica del antifranquismo y de la envoltura romántica que todavía acompañaba la actuación de ETA. Dos movimientos de muy distinta importancia electoral, pero dispuestos a competir entre sí por la legitimidad de la representación del nacionalismo.

Por otro lado, las tradiciones históricas se daban también cita mediante la reaparición de las fuerzas tradicionales de la izquierda que habían representado al movimiento obrero desde la primera hora, y de las que recogían la honda tradición histórica y los intereses de la derecha española en el País Vasco. Las elecciones de 1977 marcarían con sus resultados el peso relativo de unas y otras fuerzas y dibujarían un mapa político que, con evidentes variaciones, habría de resultar relevante para los años siguientes: una relativa paridad de nacionalistas y no nacionalistas en la composición del electorado vasco y —en consecuencia— la necesidad de un acuerdo básico que articulase de modo aceptable las distintas visiones en conflicto.

No hace falta detenerse mucho para recordar que la Constitución española de 1978 era la primera ocasión para ese acuerdo que, sin embargo, por lo que se refiere al País Vasco, no se fraguó con la intensidad requerida. Carlos Garaikoetxea ha dado una versión del desacuerdo en sus recientes memorias que, paradójicamente, sitúan a Arzalluz en posiciones bien distintas de las que habría de adoptar posteriormente. Sin embargo, la falta de consenso constitucional con el nacionalismo, y la propia estrategia de éste ante el referéndum, no impide la aprobación de una Constitución homologable a cualquier otra europea, más avanzada en algunos aspectos que muchas de ellas, y con inmensas posibilidades de interpretación para lograr la incardinación de las fuerzas políticas democráticas en el juego institucional de la democracia.

Precisamente, el Estatuto, derivado de la Constitución, fue el gozne y el Pacto que hizo posible reconciliar las visiones de las dos mitades de la sociedad vasca en un proyecto de convivencia, que no sólo rechazaba cualquier aventura secesionista sino que afirmaba lazos históricos, valores y principios compartidos con los demócratas de todas las regiones españolas. Había pues, por fin, una base común aceptada por la inmensa mayoría de los vascos. Más aún, el Estatuto atribuía poderes singulares al País Vasco, sólo inteligibles desde la necesidad política de ensanchar la legitimidad del joven Estado democrático español. Parecía cerrarse así, al menos desde el punto de vista jurídico,

la contienda principal sobre la articulación básica del Estado. Un compromiso daba satisfacción a todas las partes y se iniciaba una etapa nueva: la de la edificación social de la democracia desde la arquitectura jurídica recién estrenada.

Desde la ingenuidad retrospectiva de aquella época, el terrorismo no podía ser sino una fuerza marginal y en recesión, cuyos efectivos e influencia serían absorbidos por el sistema democrático. Lamentablemente, el tiempo pondría en cuestión semejante optimismo hasta el punto de que la vida política del País Vasco (y en buena medida la de España entera) quedaría condicionada en los años posteriores a los resultados del proceso de lucha contra el terrorismo. Son, primero, los años de plomo, de los primeros ochenta, difíciles de añorar por su dureza en número de atentados, que parecían contradecir la evidencia de la intensidad del proceso democrático. Y son también los años de la discusión entre las fuerzas políticas sobre la mejor manera de hacer frente a ETA y su barbarie. A la insuficiente legitimación social de las fuerzas de seguridad y a determinados errores de enfoque o de actuación en la lucha contra el terrorismo, se unen la persistencia de un cálculo político dirigido a mejorar las posiciones nacionalistas en las negociaciones con el poder central y la estrategia, nunca abandonada, de recoger el electorado radical en las filas del nacionalismo «moderado». De este modo, en lo que resulta el asunto principal, la década transcurre en medio de un debate inacabado entre las fuerzas políticas que se resume en aquel aparente dilema: «medidas políticas o medidas policiales». Por supuesto: con infinidad de matices y distinguos, derivados del momento y de la coyuntura.

Los resultados de tanto desacuerdo, sin embargo, fueron el mantenimiento de una insuficiente legitimación de las instituciones democráticas en el País Vasco, el desarrollo de una visión contingente del marco jurídico constitucional-estatutario y el protagonismo otorgado a los que, por la fuerza de las armas, pretendían acreditar la existencia de un discurso alternativo que se aceptaba como legítimo, salvo por los medios utilizados.

Ajuria Enea surgiría en 1998 como un acuerdo básico de principios compartidos en la lucha contra el terrorismo. Un acuerdo bien tardío, aunque bienvenido, pues debe anotarse que el intento de ese acuerdo data de 1980. Con antelación a Ajuria Enea, sólo en 1997 un acuerdo institucional en el Parlamento vasco —tras el asesinato del Teniente Coronel de la Ertzaintza, Díaz Arcocha— haría posible que nacionalistas y socialistas afirmaran conjuntamente que ETA carecía de toda legitimidad

para negociar en nombre de los vascos cualquier cambio en el marco institucional.

Pero eran tiempos nuevos, en los que la colaboración entre socialistas y nacionalistas en el gobierno vasco se asentaba —junto a la relativa debilidad del nacionalismo tras su escisión— en la afirmación del Estatuto como marco no discutido de convivencia entre vascos y en la necesidad de impulsar una política dirigida hacia la definitiva deslegitimación social y política del terrorismo y sus apoyos. No otro sentido tuvo en 1998 el inicio de las primeras conversaciones públicas del gobierno con ETA, celebradas en Argel, dirigidas a poner de manifiesto —ante las dudas de algunos sobre la capacidad del gobierno para ensayar posiciones arriesgadas—, que la persistencia del terrorismo no era una cuestión de falta de diálogo por parte del gobierno sino, principalmente, una que dependía de la nula voluntad de ETA para abandonar las ramas y hacer caso al clamor de la opinión pública del pueblo vasco. Un episodio que, desgraciadamente, habría de repetirse varias veces posteriormente.

A la situación de finales de los años noventa se había llegado mediante el ejercicio de un alarde de generosidad. Cuando hoy se contemplan algunas de las negociaciones políticas efectuadas en aquellos años, ya se trate de asuntos económicos, autonómicos o institucionales, en general, es imposible no recordar el ejercicio de cesión que otras fuerzas políticas —tanto de ámbito estatal como autonómico— llegaron a hacer, en la convicción de que lo que se llamó, a falta de mejor definición, la normalización política del País Vasco, requería de un PNV seguro de sí mismo y en primera línea en todos los ámbitos institucionales. La vocación integradora de los constituyentes y de la propia Constitución Española se dejaba sentir en los comportamientos políticos adoptados por los diversos gobiernos centrales y las principales fuerzas políticas, por encima, en ocasiones, del peso electoral o de la legitimidad del nacionalismo. Tal vez la ocasión más singular en que esto se plasmó fue la cesión por el PSE (PSOE) de la Presidencia del Gobierno tras las elecciones autonómicas de 1986.

Algunos signos nuevos se produjeron. El radicalismo del gobierno vasco del tiempo de Garaikoetxea fue sustituido por actitudes más respetuosas del marco institucional. Aparecieron nuevas actitudes en la lucha contra el terrorismo y hasta el nacionalismo pareció entrar en una etapa de reflexión (recuérdese, por el ejemplo, la significación otorgada al llamado «espíritu del Arriaga»). *A posteriori*, sin embargo, la duración de

este proceso aparece estrechamente ligada al fortalecimiento del PNV tras los jirones de su escisión en dos partidos.

Cuando el PNV se sintió con fuerzas suficientes, la tentación de dejar en minoría a sus compañeros de viaje y apostar por una hegemonía política acorde con su influencia institucional, puso de nuevo en cuestión los acuerdos básicos de gobierno y —lo que es más grave— los presupuestos del entendimiento derivado del Estatuto. No de una sola vez, sino a lo largo de varios años en que el coqueteo con el derecho de autodeterminación, en radical oposición conceptual y política con el acuerdo que informaba el Estatuto, marcó de nuevo una esquizofrenia entre el papel institucional del gobierno vasco y la política real practicada por el nacionalismo. Fracasados por insuficientes los intentos de anular la fuerza electoral de los apoyos de ETA, el PNV, en vez de plantearse la revisión de su propia estrategia de legitimación indirecta del terrorismo (se compartían los fines, aunque no los medios, etcétera...) hacia una mayor claridad y decisión en sus actuaciones, inició el camino de unir su estrategia a la de quienes no conseguía derrotar. La intención no disimulada de los más sofisticados estrategias de este giro parecía ser que una suerte de *abrazo del oso* consiguiera asfixiar a quienes no se quería enfrentar en campo abierto. La última etapa del mandato de Ardanza, muy presionado ya por la estrategia decidida por su partido, se enfoca en la dirección que acabaría por concluir con el Pacto de Lizarra. Nada de extraño tiene que no sólo quienes habían sido compañeros críticos del viaje desde hacía muchos años —como los socialistas— sino incluso otras fuerzas políticas y la sociedad en su conjunto, se sintieran especialmente decepcionados y engañados por lo que representó aquel viraje en el que seguimos todavía.

Sin duda el nombre elegido para denominar la segunda etapa de esta reflexión retrospectiva, tiene algo de subjetivo, por vivido. Para muchos que habíamos tenido alguna participación —modesta o mayor— en las etapas políticas anteriores, la defensa del entendimiento con el nacionalismo como condición de estabilidad política y de pacífica convivencia, formaba parte de nuestras convicciones más profundas. Tanto es así que la defendíamos por encima de los datos de la realidad o de los resultados verificables y, muchas veces, de los intereses inmediatos de la formación política a la que pertenecíamos. Sin pretender virtudes imaginarias, tal vez era una forma diferente de entender la política. Habíamos aceptado la abrumadora presencia del nacionalismo en todas las instituciones vascas, su prima en el sistema electoral, en la cultura, en la educación, y el enorme

## LA GRAN DECEPCIÓN

sesgo con que sus preferencias políticas habían teñido casi todas las leyes autonómicas. Demandábamos a cambio algunas cosas: la contribución del nacionalismo a la deslegitimación política del terrorismo, la lealtad en las relaciones con las instituciones centrales del Estado y el mantenimiento del Pacto político por el que había surgido la Comunidad Autónoma del País Vasco: el Estatuto. Por conseguir tales metas habíamos estado dispuestos a aceptar posiciones políticas subordinadas, y a mirar para otro lado ante determinados usos del poder. Habíamos remitido *ad calendas graecas* cualquier aspiración de lucha por la hegemonía social y política en el País Vasco. Nos habíamos conformado con la administración de unas pocas cosas, dejando en otras manos el gobierno de las personas. El Pacto de Lizarra expresó con elocuencia para muchos de nosotros que nos habíamos equivocado sustancialmente en la estrategia. En vez de haber contribuido al aislamiento social del terrorismo —por una parte—, a la integración política del nacionalismo en la democracia española —por otra— y, por fin, a sentar las bases de la convivencia entre los vascos de distintas ideologías, parecía que habíamos fortalecido al nacionalismo para que hiciera todo lo contrario.

Lo más importante, sin embargo, no son los sentimientos subjetivos sino la realidad social. Y hay pocas dudas de que a partir de la ruptura de Ajuria Enea y, singularmente, tras el Pacto de Lizarra, la población no nacionalista del País Vasco se sintió especialmente amenazada. No sólo se sintió; lo estuvo directamente y aún sigue en esa situación.

La significación del Pacto se ha analizado tantas veces que no merece la pena añadir una caracterización adicional. Lo que es indudable es que hay una secuencia que lleva del asesinato de Miguel Ángel Blanco y la configuración del llamado «espíritu de Ermua» a los hechos posteriores. La amenaza de que la indignación social contra ETA acabara por cristalizar en una repulsa social del nacionalismo, explica algunos acontecimientos que llevan a marcar claramente distancias entre un nacionalismo cada vez más pendiente del mantenimiento de su hegemonía y el resto de las fuerzas democráticas que, al menos formalmente, seguían reunidas bajo el paraguas de Ajuria Enea.

El descubrimiento de los compromisos aceptados por el PNV y EA en sus relaciones con ETA respecto del aislamiento de las fuerzas de ámbito estatal, sirvió para tomar conciencia de la radical inversión de las prioridades democráticas operadas por el nacionalismo. Ni siquiera la pragmática defensa del Pacto de Lizarra en términos de operación histórica para liquidar el apo-

yo electoral a ETA fue capaz de disipar el horror ante la significación del cambio de estrategia del nacionalismo. Por consiguiente, las elecciones autonómicas pasadas se plantearon en términos de referéndum. No se trataba de la aceptación o rechazo del nacionalismo histórico o del nacionalismo en sí mismo —como lamentablemente se dio a entender en el fragor de la batalla electoral—, sino del nacionalismo que se había comprometido en Lizarra a garantizar la exclusión de los vascos no-nacionalistas de la decisión sobre el futuro de su tierra. A pesar del interesado y victimista mensaje nacionalista, lo que estaba en juego no era la legitimidad del nacionalismo como opción política dentro de la democracia española. De lo que se trataba era de comprobar si el resto de los vascos estaba dispuesto a seguir otorgando al nacionalismo que pactaba con ETA y configuraba un frente contra los no nacionalistas, el favor de la hegemonía y del gobierno de las instituciones.

Planteada la cuestión en términos de ética política y, sobre todo, de supervivencia física o existencial, el choque de trenes estaba garantizado. Para sorpresa del propio nacionalismo del PNV, su resultado fue nominalmente espléndido, aunque uno de los peores de su historia. Habían dado un sensible mordisco al radicalismo *abertzale*, era cierto. Pero lo habían hecho a costa de movilizar como nunca a la comunidad no nacionalista, que por primera vez en la historia reciente había acariciado sin más vértigo del imprescindible la idea de la conveniencia de derrotar al nacionalismo. Al PNV se le había perdido el respeto reverencial, que había sido su prima permanente. Y su obstinada posición había servido para establecer con claridad desgarradora las fronteras que le separaban del resto de la comunidad vasca. Su crecimiento y su hegemonía iban a depender, en adelante, de la continuidad del trasvase de votos de la coalición auspiciada por ETA, lo que tenía un límite... O, alternatively, de un cambio de estrategia.

La tercera etapa no ha terminado. Los resultados electorales fueron saludados por algunos con alivio. Hay que reconocer que era muy fuerte la perspectiva de la derrota del nacionalismo. Para quienes no habían vivido en el País Vasco en los últimos años y analizaban la situación cómodamente instalados en sus despachos, la perspectiva era reconfortante. De modo inmediato, no había que temer que el PNV, refrendado de nuevo en las urnas, se echara al monte y planteara un conflicto abierto. Y, a mayor plazo, nada impedía seguir abrigando la esperanza de que el paso del tiempo volviera a hacer plausible la estrategia integradora del nacionalismo trazada por la democracia espa-

**HACER DE LA  
NECESIDAD VIRTUD**

ñola desde la aprobación del Constitución. Una perspectiva —se recordará— que siempre había pasado por que el PNV tuviera el usufructo del poder autonómico. Convenía por tanto remar en esa dirección. Y por esta razón se saludó la personalidad del *lehendakari* Ibarretxe, en abierto contraste con la de Arzallus, con la intención, al parecer, de que la elevación de la dignidad de su persona le hiciera ganar autonomía frente a la estrategia política de su partido.

Los hechos no han dado la razón a nuestros ilustrados bienpensantes, como era de prever. La irresponsable propuesta soberanista de Ibarretxe no ha aliviado un ápice la inversión de prioridades operada por el Pacto de Lizarra. Y sus actitudes en la lucha contra el terrorismo, en medio de una feroz persecución a tiros y bombas contra los no nacionalistas, han sido tan deplorables política como humanamente.

Pero en lo sustancial la situación no ha cambiado mucho. La conciencia colectiva se ha reafirmado en sus posiciones al mismo ritmo que los acontecimientos políticos y los horrores de la violencia hacían explícitos los abismos que separan a las fuerzas políticas nacionalistas de las no nacionalistas. La ilegalización de HB ha sido saludada con condenas solemnes por el PNV, lo que no impide para que haga las cuentas sobre su presumible efecto electoral. Dos procesos, como se sabe, que no tienen por qué resultar contradictorios. Y entre los partidos de ámbito estatal, la coincidencia básica en los principios derivados del Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo no ha sido obstáculo para que la competencia electoral entre el PSOE y el PP —especialmente fuera del País Vasco— haya determinado algunos de los comportamientos diferenciales más relevantes en el País Vasco, en manifiesta falta de sintonía con los intereses de sus propios electorados vascos, mucho más inclinados al acuerdo en este punto que a la diferenciación.

Llegados aquí, me gustaría señalar dos aspectos que dificultan extraordinariamente el avance. El título de estas Jornadas tiene, a mi juicio, un nombre inadecuado. No son institucionales los problemas del País Vasco salvo en segunda derivada. Lo que en realidad tenemos ante nosotros es un problema político que no tiene, por el momento, solución institucional. Más aún, la única solución institucional que podía concebirse, la que reunía mayor consenso, el Estatuto, ha sido puesto en cuestión en los últimos años sin que nadie haya sido capaz de explicar hasta ahora cómo se puede —democráticamente hablando— sustituir aquel nivel de consenso por otro mayor. Por eso, creo que no vale la pena perder mucho tiempo en explorar falsas soluciones a un

falso problema como el que tenemos planteado. Lo que no quiere decir, obviamente, que no haya un problema y, por cierto, bien grueso.

Como dicen los matemáticos, la primera condición para encontrar la solución a un problema es plantearlo adecuadamente. Nuestro problema no consiste en que haya un sector radical de la sociedad que rechace el sistema democrático y los resultados que produce. Éste puede ser un problema, naturalmente, si va acompañado, como es el caso, de violencia y desintegración social. Pero con situaciones parecidas conviven o lo han hecho muchas sociedades durante algún tiempo. Nuestro problema es otro y consiste en que quienes democráticamente tienen la representación institucional de la sociedad vasca y son su grupo social mayoritario, legitiman con su actuación la estrategia de los que rechazan el sistema democrático con el solo argumento del terror.

Si por sí solos estos últimos fueran suficientemente numerosos para convencer al resto de la sociedad de que sus opciones políticas radicales —defendidas pacíficamente— pudieran ser mejores que las que históricamente se dieron sus habitantes, tendríamos un proceso político de debate y, eventualmente, una solución. Pero ni son lo suficientemente numerosos para defender en solitario tal estrategia, ni cuentan con la fuerza de convicción necesaria para hacer cambiar de posiciones a la mitad de la población. De este modo no pueden acreditar que sus opciones sean democráticamente más aceptables que las existentes. Más aún, si consiguieran en las actuales circunstancias semejante apariencia, habría algo más que una sospecha de que el cambio de posiciones es el mero resultado de la coacción experimentada por la otra mitad de la población vasca. Por lo tanto, en estos términos, el problema no tiene solución.

La otra perspectiva de salida consiste en explorar si hay marcha atrás en los acontecimientos que han determinado la actual situación. Lo que significa rehacer el consenso estatutario y proseguir en la deslegitimación de ETA y en la eliminación política de sus apoyos electorales. Yo creo que ésta es la única estrategia posible y, desde luego, la única capaz de conducir a la convivencia democrática en el País Vasco.

Lo singular de esta estrategia, para que pueda resultar viable en algún momento —y por paradójico que parezca—, es que vuelve a exigir contar con el PNV o, para ser del todo preciso, con los apoyos sociales y electorales del PNV.

Del mismo modo que en condiciones de alta crispación social y movilización política el peso electoral de «las dos comunidades» se ha mantenido —punto arriba, punto abajo— relativamente inamovible, hay razones para pensar que la suma de votos constitucionalistas no conseguirá derrotar al nacionalismo sin un trasvase de votos significativo desde estas filas a las primeras.

A mi juicio, en medio de las insuficiencias de las políticas del PP y del PSOE, que han llevado a que organizaciones sociales dignas de aplauso como ¡BASTA YA! ocuparan un lugar central en el debate y la movilización social, la principal carencia de la política vasca es el escaso espacio dejado para el encuentro y los pocos esfuerzos desplegados para que demócratas de distinta procedencia y obediencia «nacional» pudieran llegar a aproximar sus posiciones frente al viraje estratégico de estos años.

La estrategia del gobierno de Aznar ha sido tan clara como poco refinada. De modo que, a la vez que ofrecía seguridad a quienes con sobrada razón se sentían amenazados y vejados, producía el encapsulamiento más eficaz posible del electorado nacionalista en torno a sus consignas, con el consiguiente límite al trasvase antes mencionado.

Sin embargo, con independencia de las evidentes relaciones sociales, familiares, ideológicas y económicas que permiten la reproducción de la lealtad en las filas del nacionalismo, resulta imposible desconocer no sólo los casos singulares de personas que discrepan públicamente de las actuales posiciones del nacionalismo, sino los mucho más numerosos pero menos notorios de los que lo hacen en silencio. Me parece una temeridad política y una injusta presunción la idea, con frecuencia difundida, de la insensibilidad del electorado del PNV a los avatares de la inseguridad y el sufrimiento ajenos. Estoy profundamente convencido de que son muchos los nacionalistas que participan de similares convicciones democráticas a los constitucionalistas y, además, no quieren desentenderse de la solidaridad con las víctimas de un proceso de suicidio —o mejor— de asesinato social. Naturalmente resulta una torpeza identificar a todos ellos con las posiciones de Arzalluz. Pero no parece que *la finezza* se haga fácilmente un lugar en el debate político vasco.

Lo relevante de este análisis es que, si fuera correcto, tendría más probabilidad de cambiar la situación que cualquier otra alternativa. Efectivamente, hoy partimos de una situación de bloqueo relativo de las opciones en curso: estatutistas frente a autodeterministas, por entendernos. El PNV puede aspirar

a mejorar algo sus posiciones relativas en la Cámara vasca pero difícilmente a representar en términos sociales mucho más de lo que ya representa la comunidad nacionalista. Ahora bien, más allá de los problemas formales de legitimación democrática, un proyecto rupturista no se legitima por uno o dos puntos de distancia electoral, cuando tiene enfrente a casi la mitad de la población. Sus posibilidades de avance real, por tanto, están bastante acotadas. Lo que permite conjeturar, en caso de nueva victoria electoral nacionalista, la continuidad de un proceso de bloqueo, y el mantenimiento de la inestabilidad social y las demás consecuencias sociales que estamos viviendo.

Por el contrario, la derrota del PNV necesita muchos menos cambios para ser significativa. Una pequeña diferencia electoral en la Cámara vasca a favor de los constitucionalistas puede alumbrar un gobierno de otro signo y cambiar radicalmente el panorama. Porque no de otra forma podría calificarse el hecho de que 23 o 24 años después de puesta en marcha la autonomía, la fuerza política que ha hegemonizado el poder sin interrupción tuviera que meditar durante algún tiempo las razones de su derrota. Es posible conjeturar que un cambio de esta naturaleza volvería a llenar de esperanza a quienes, incluso decepcionados por nuestros propios errores, todavía siguen creyendo que el Estatuto que alumbramos en 1979 nacionalistas y no nacionalistas es el único lugar de encuentro para la convivencia democrática en el País Vasco. Y que semejante circunstancia habría de ser la ocasión para un nuevo giro estratégico en la orientación política del Partido Nacionalista Vasco, adecuadamente meditada desde la oposición. Si tal cambio se produjera, quizás algunos de «los viejos» pudiéramos empezar a pensar —después de todo— que nuestra equivocación en la vida política vasca no había sido completa.

La verdad es que no hay demasiadas razones para sentirse optimista ni esperanzado. La ilegal guerra de Irak en la que Aznar nos ha embarcado amenaza con alterar bastantes de los parámetros electorales. Los intentos del propio gobierno de separar la cuestión del País Vasco del resto de sus relaciones con la oposición, no podía haber quedado más contradicha en la práctica. Y se hace difícil mantener la coherencia de un discurso de defensa de valores constitucionales cuando alguien se lleva por delante la legalidad internacional, desoye la opinión pública de su propio país y desdeña sus propios intereses europeos. Resulta difícil minimizar el impacto y la fosa que estos hechos han abierto y la significación que pueden tener en el propio País Vasco y en el comportamiento de su electorado. Y aunque en el conjunto de España los datos se puedan traducir en un ascenso

del PSOE correlativo al descenso del PP, no hay ninguna garantía de que, a los efectos que aquí interesan, la pérdida de posiciones que corresponda al PP en el País Vasco vaya a quedar dentro del constitucionalismo. En ese sentido, la catastrófica decisión de Aznar de apoyar a los EE UU en la guerra contra Irak no habrá sido solamente un inmenso error para España sino, también, un inmenso balón de oxígeno a la estrategia del nacionalismo y una penosa contribución a la causa democrática en el País Vasco.

Termino pidiendo disculpas por mi falta de optimismo. Me hubiera gustado poder trasladar una visión menos negativa de la historia tal y como la veo, pero no hubiera resultado verosímil. A pesar de todo, tengo la certeza de que las difíciles circunstancias que vivimos no les van a arredrar en la defensa de sus propias convicciones democráticas.

# EUSKADI Y SU FUTURO INSTITUCIONAL

**Emilio Guevara (\*)**

Hablar del futuro, tarea siempre arriesgada, sobre todo en situaciones convulsas, requiere como condición inexcusable reconocer antes el presente. Sólo podremos intentar construir un futuro mejor y más probable cuanto más rigurosos y precisos seamos al valorar el momento que ahora estamos viviendo, y todo ello, naturalmente, sin perder de vista el tiempo anterior y las lecciones que del mismo se derivan.

Aun a riesgo de esquematizar en demasía, entiendo que hay dos datos básicos o dos hechos de singular importancia en el momento presente de Euskadi. El primero es la existencia de ETA y del mantenimiento de una violencia de persecución evidente a los no nacionalistas, pero éste es un hecho que venimos arrastrando desde hace muchos años, si bien con inusitada gravedad cualitativa en estos últimos. El dato más importante, a mi juicio, es el segundo: la ruptura desde el nacionalismo del consenso en torno al Estatuto de Gernika. Parece como si, tras veinticinco años de autogobierno, los nacionalistas quisieran volver al origen, como si nada hubiera ocurrido, e iniciar una nueva transición hacia una Euskadi conformada de acuerdo con su ideología, y en la que los no nacionalistas que no la aceptaran estarían marginados.

Espero que me entiendan bien si les digo que para mí ETA y la violencia no son el factor clave de nuestro futuro, ni siquiera constituyen en estos momentos el problema principal de este país. No olvido en absoluto el sufrimiento y el dolor que ETA ha causado y todavía puede seguir causando a muchos ciudadanos, y desde luego considero absolutamente prioritario, urgente y ciertamente posible derrotarla policial y judicialmente.

---

(\*) Abogado.

Lo que quiero decir simplemente es que ETA no constituye en estos momentos el factor mayor de incertidumbre respecto de nuestro futuro, ni es determinante único del mismo. En esto tienen razón los nacionalistas. El problema, el elemento clave en estos momentos es el propio nacionalismo vasco que nos gobierna y la estrategia que, cada vez lo vemos más claro, ha decidido seguir. Hoy el nacionalismo vasco, que durante la transición y durante los veinte primeros años de autogobierno era parte decisiva en la solución de los problemas y en la construcción de nuestra sociedad, ha venido a ser parte y factor principal del problema o «conflicto vasco», y ello por un doble motivo conexo: de una parte, la incapacidad del PNV para revisar su ideario, y de la otra, la incapacidad hasta el momento de los partidos no nacionalistas para articular una alternativa, esto es, para ganar, como ya se ha dicho esta mañana, unas elecciones.

Estamos viviendo en Euskadi en la más pura esquizofrenia. El sistema institucional establecido en el Estatuto de Gernika y complementado con la Ley de Territorios Históricos está funcionando de manera totalmente fluida y satisfactoria, salvo por los problemas recientes derivados del reparto de fuerzas en el Parlamento vasco y en las distintas Juntas Generales; el nivel de los servicios es más que satisfactorio; la capacidad presupuestaria del Gobierno vasco, si bien a costa en ocasiones de las de las Diputaciones Forales, es muy considerable; el contenido del autogobierno es alto, y los datos económicos, sobre todo en Álava, son buenos. Es el propio *lehendakari* Ibarretxe quien no pierde ocasión de mostrar su complacencia sobre el nivel a que ha llegado nuestra Comunidad en todos estos aspectos. Y sin embargo ese mismo *lehendakari* tan complaciente y los partidos que le apoyan están llevando a cabo desde hace tiempo la descalificación más feroz, y cada día más agresiva y radical, de la democracia en España, de todos los poderes del Estado y en particular del Estatuto de Autonomía de Gernika, al que dan ya por superado e incapaz de articular un proyecto político común. Cada día, y este proceso previsiblemente va a continuar al menos durante algún tiempo, las descalificaciones que desde el PNV se vierten hacia todo y contra todos son más frecuentes y disparatadas.

Sin embargo, a mi juicio no hay ninguna explicación jurídica, constitucional o simplemente racional que justifique tal actitud. Es cierto que faltan algunas transferencias y que, por ejemplo, en la Seguridad Social es preciso encontrar fórmulas imaginativas que permitan incorporar a la Comunidad Autónoma a su gestión sin romper el principio de solidaridad. Es cierto que a estas alturas tendría que estar resuelta ya la forma de participa-

ción de las Comunidades Autónomas ante los organismos europeos en las materias de su competencia. Es también cierto, en mi opinión, que debería ser posible revisar algunas leyes marco o básicas para no reducir la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas. Pero todo ello no constituye una razón suficiente para una ruptura como la que se quiere provocar. No podemos olvidar que, aun en el supuesto de que reconociéramos dialécticamente que Euskadi ha cumplido el Estatuto en su integridad, y que es ajeno al bloqueo de determinadas transferencias, podría y debería optar por exigir el cumplimiento del Estatuto, y no por la ruptura del triple pacto que el mismo representó entre Euskadi y el Estado, entre los territorios vascos y entre los propios ciudadanos.

Yo creo que en la raíz de la actitud actual del PNV está una incapacidad absoluta, y espero que no sea congénita, para transigir, para zanjar de una vez lo que desde sus filas se denomina conflicto vasco. Y esta incapacidad la pone de manifiesto el propio *lehendakari* cuando al presentar su plan reconoce que sirve «al menos para una generación», mientras los dirigentes del PNV y de EA se dedican continuamente a recordarnos que dicho plan no constituye una estación término, sino simplemente de paso, se supone que hacia esa utopía independentista que en estos momentos representa y defiende el PNV.

Y esa estrategia independentista, que ha llegado, si no a anular, al menos a enmudecer por completo la llamada «alma autonomista» del PNV y que, como hemos conocido a través de las intervenciones de esta mañana, se sostiene contra la realidad y la legalidad internacionales, sin ningún viso de que pueda prosperar, viene provocada por, entre otros, dos factores importantes.

En efecto, es un hecho constatable, en mayor grado a través de los últimos documentos que emanan del PNV, que este partido ha llegado a los albores del siglo XXI con las mismas bases ideológicas de Sabino Arana: un concepto etnicista del pueblo vasco, los principios de homogeneidad global y de primacía del territorio sobre los ciudadanos y la utopía independentista. Lejos de revisar tales bases, en la ponencia *Ser para decidir*, del año 2000, y en los fundamentos o pilares del Plan Ibarretxe, las mismas se constituyen en las piedras maestras de esa arquitectura. Por otro lado, en el nacionalismo gobernante falta un liderazgo real y sano. Sobran profetas que apelan a la emoción, a la utopía, al sentimiento, y faltan auténticos líderes que apeleen a la razón, y que tengan el suficiente coraje para proponer soluciones imperfectas. En Euskadi el liderazgo nacionalista

debería asumir la revisión doctrinal y la renuncia voluntaria a la utopía soberanista, conscientes de que para preservar nuestra identidad como pueblo y para construir un proyecto político propio no necesitamos en absoluto de un Estado. Los actuales líderes nacionalistas deberían ser conscientes del gravísimo peligro que representa una utopía convertida en programa político.

Pero hoy por hoy no existen indicios de que esa revisión ideológica y estratégica del nacionalismo vaya a ser posible, por lo que a corto plazo nos esperan tiempos duros. En estos momentos sólo una derrota electoral del nacionalismo podría significar un cambio de la situación y una oportunidad para que al final el PNV modifique de raíz sus actuales planteamientos.

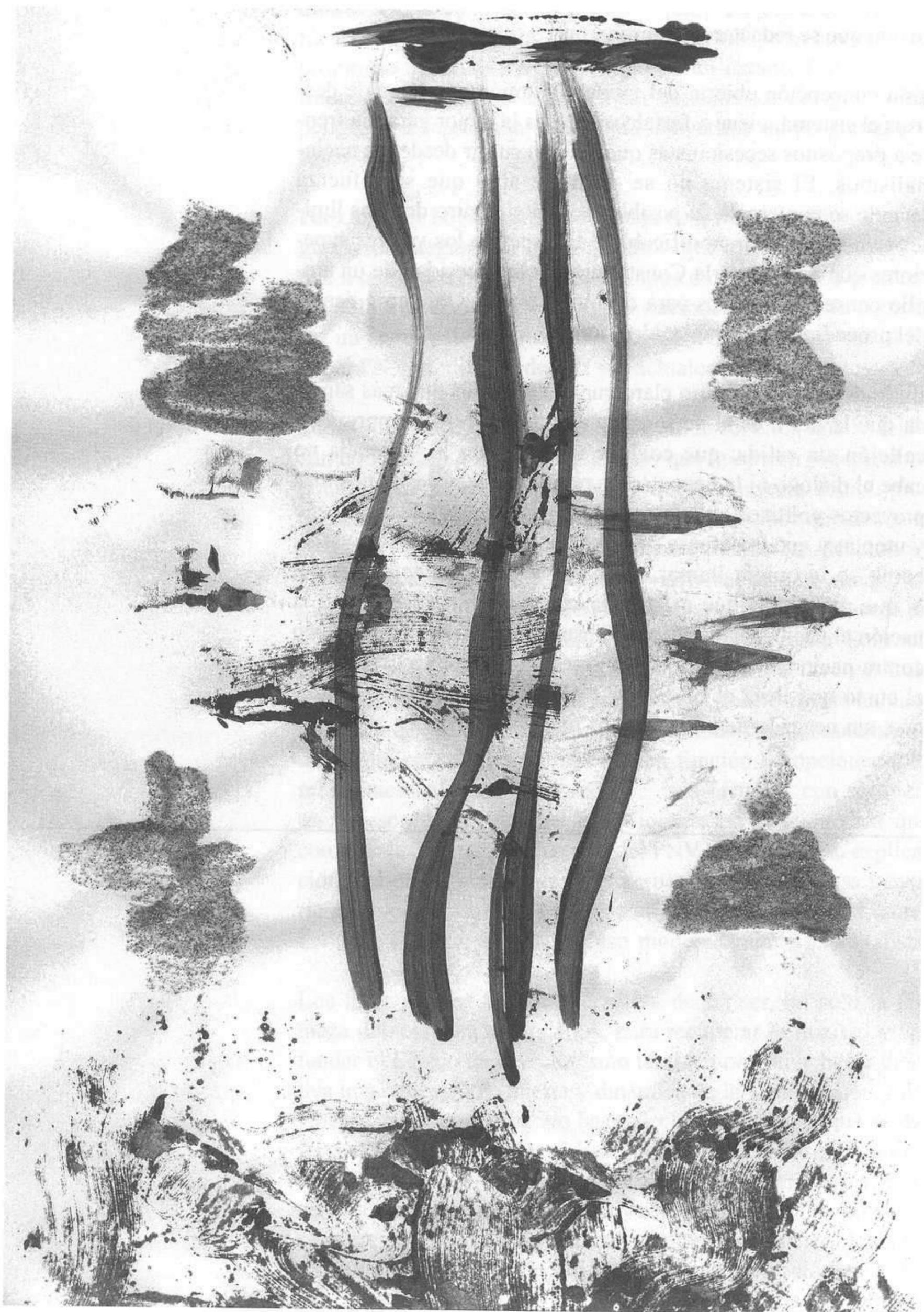
Todos los sondeos y prospecciones, sin excepción, que se realizan en Euskadi ponen de manifiesto que la opción independentista es claramente minoritaria, y que la mayoría sociológica responde a opciones autonomistas. Entonces, ¿por qué desde el pacto con ETA en 1998 el PNV sigue ganando las elecciones? ¿Por esa tradicional ambigüedad, todavía subsistente aunque en menor grado, y que tiene ajenos a muchos votantes respecto de la verdadera estrategia actual del partido? ¿Por estar Euskadi, como señalaba hace poco un artículo magistral de José Luis Zubizarreta, en una sociedad premoderna políticamente hablando, en la que se vota en función de lealtades inquebrantables y de sentimientos atávicos más que en función de opciones asumidas racionalmente? Yo creo que esos factores, con ser ciertos, no son ni la principal ni suficiente explicación para que continúe la hegemonía electoral del PNV. Yo creo que la explicación está en la carencia de una alternativa, ofrecida a esa mayoría sociológica, que sea capaz de atraer el voto vasquista, autonomista, fuerista, liberal, incluso moderadamente nacionalista.

Los fundamentos de esa alternativa deben ser, no sólo la firmeza democrática contra ETA, para recuperar la libertad y defender el Estado de derecho, sino también ofrecer y hacer efectiva una concepción abierta y dinámica de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. No basta decir simplemente que se defiende la Constitución y el Estatuto. Hay que aclarar cómo interpretamos y aplicamos esa Constitución y ese Estatuto. Y en mi opinión una alternativa seria y viable al nacionalismo vasco requiere hoy formular propuestas y compromisos en orden a las transferencias pendientes, en orden a la participación en Europa, en orden incluso a la reforma del Senado para que sea una auténtica Cámara de representación territorial. En definitiva, reconocer que los Estatutos de Autonomía pueden ser actuali-

zados y mejorados en determinados momentos, siempre naturalmente que ello se haga con el mismo espíritu y grado de pacto con que se redactaron y aprobaron.

Esta concepción abierta del modelo autonómico, lejos de destruir el sistema, viene a fortalecerlo, y es la mejor garantía frente a propósitos secesionistas que puedan surgir desde los nacionalismos. El sistema no se destruye sino que se refuerza cuando se contempla su posible evolución dentro de unos límites terminantes e inmodificables: el respeto a los valores superiores que representa la Constitución, y la necesidad de un amplio consenso de todos para cualquier reforma, siempre dentro del procedimiento establecido al efecto.

Euskadi tendrá un futuro claro cuando sepamos que más sagrada que la tierra es la persona; que el terror lleva siempre a un callejón sin salida; que con ese terror y con la violencia no cabe el diálogo ni la negociación política; que necesitamos más proyectos políticos cívicos e incluyentes y menos esencialismo y utopía; y que la defensa de la nación o la nacionalidad vasca, como se la quiera llamar, pasa por vencer al nacionalismo. Y que nadie crea que existe una contradicción si se opone la nación al nacionalismo. Albert Einstein escribió un día: «Nación contra nacionalismo. Sucede a veces que la fuente desapruaba el curso que lleva el río». Hoy en Euskadi es muy importante que, sin negar la fuente, sepamos modificar el cauce que el río lleva.



*Tiempo flexible*

# SECESIÓN Y COSTES DE LA 'NO-ESPAÑA' EN EL PAÍS VASCO

**Mikel Buesa (\*)**

*Si el galardón de esta empresa no fuera mi propia libertad..., no habría osado jamás emprender una aventura tan peligrosa*

MARIO ONAINDÍA  
*La Tau y el caldero*

La existencia de un proyecto político secesionista en el País Vasco, de manera que esta región se segregaría de España a través de un proceso de autodeterminación que conduciría a su independencia, constituye un elemento pocas veces explicitado de lo que eufemísticamente el nacionalismo considera como el derecho de la sociedad vasca a decidir su futuro. Incluso cuando a finales de septiembre de 2002 el *lehendakari* Ibarretxe presenta en el Parlamento vasco lo que puede considerarse, por el momento, como la expresión políticamente más avanzada de ese proyecto —cuya síntesis no sería otra que el logro para Euskadi de un «estatus de libre asociación» con España—, su contenido se encuentra lleno de ambigüedad. Y, como tantas veces ocurre con todo lo que se esconde detrás de un lenguaje abigarrado y confuso en el que las palabras pueden significar cosas diferentes, dependiendo de quién sea el que ejerza el poder y el momento en el que se pronuncien, apenas se ha dicho nada sobre los aspectos económicos de dicho proyecto. No obstante, a partir del discurso político expresado por los dirigentes nacionalistas, se pueden formular las ideas que, con referencia a la economía, lo estructuran.

A mi modo de ver, el proyecto secesionista toma como punto de partida la idea de que su viabilidad, en el terreno económico, estaría asegurada por el hecho de que el País Vasco es una economía avanzada de alto nivel de desarrollo, impulsada internamente por fuerzas competitivas que la situarían en un plano de

## INTRODUCCIÓN

---

(\*) Catedrático de Economía Aplicada. Instituto de Análisis Industrial y Financiero de la Universidad Complutense de Madrid .

equivalencia con otras naciones de vanguardia, y abierta al exterior sobre todo a través de unas relaciones comerciales capaces de generar un superávit permanente. Se afirma, por otra parte, que esta economía mantiene unas relaciones con el resto de España que son relativamente débiles y que, en el caso de que la secesión fuera conflictiva, serían prescindibles. Y a todo ello se añade que el proceso se vería facilitado por una estabilidad institucional que vendría asegurada por la permanencia del País Vasco en la Unión Europea como uno más de sus Estados miembros.

Mi propósito en este trabajo es explorar los aspectos precedentes y evaluar críticamente su formulación con objeto de desvelar la mezcla de realidades y falacias que se encierra en el discurso que se acaba de reconstruir. Ello conducirá a la conclusión de que la secesión del País Vasco conllevará inevitablemente a su separación radical de la Unión Europea, y en un contexto así se plantearán costes muy importantes para la economía vasca que recaerán sobre los ciudadanos de Euskadi. Por ello, se aborda también una evaluación de esos costes con la ayuda del instrumental analítico de la economía, teniendo en cuenta la actual situación de la región, así como algunas hipótesis razonables sobre la incidencia del hecho secesionista.

## **EL DISCURSO SECESIONISTA**

Como ya se ha señalado, el primero de los objetivos de este trabajo estriba en el análisis del discurso secesionista que se sustenta desde el nacionalismo gobernante en el País Vasco. La síntesis de los contenidos de ese discurso ya ha sido expresada en el epígrafe anterior, por lo que ahora procede el examen de sus diferentes elementos.

### **La vasca como una economía desarrollada**

El primero de esos contenidos es el que alude a la idea de que la vasca es una economía de alto nivel de desarrollo. Esta idea responde al hecho cierto de que el País Vasco registra, en este terreno, una situación mejor que la que corresponde al conjunto de España. Así, el Producto Interior Bruto Regional por habitante del Euskadi, valorado en 19.896 Euros, se encuentra un 15,4% por encima de la media española. Esa cifra es, por otra parte, equivalente al 95,4% del PIB *per capita* de la Unión Europea, aunque si en vez de utilizar valores a precios nacionales se emplean paridades de poder adquisitivo, entonces el producto vasco adopta una cuantía inferior pero casi igual que la media europea. En otras palabras y resumiendo, el País Vasco es una región rica en comparación con la totalidad de España y, a su vez, alcanza un nivel similar al conjunto europeo.

¿Autorizan estos hechos a pensar que, como le gusta decir al *lehendakari* Ibarretxe, «aquí se vive en la gloria»? Más aún, ¿se desprende de ellos que, como el actual nivel económico es bueno, el futuro está asegurado, incluso si el País Vasco se separa de España?

La primera de estas preguntas tiene una fácil respuesta. En España hay actualmente cinco Comunidades Autónomas en las que el nivel de bienestar, aproximado a través del PIB *per capita*, supera al del País Vasco. Se trata de Baleares, Cataluña, La Rioja, Madrid y Navarra, regiones éstas que albergan al 32,2% de la población española. Y en la Unión Europea existen 49 regiones, incluidas las españolas que se acaban de mencionar, en las que el PIB por habitante iguala o supera el promedio general y en las que el nivel de desarrollo es más elevado que el de Euskadi. En dichas regiones viven más de 177 millones de europeos —es decir, el 47% de los habitantes de la Unión—. Por tanto, si los vascos viven en la gloria, estos europeos habitan más allá de la gloria; y algunos de ellos, como los de Bruselas —cuyo nivel económico supera en un 71% al de los vascos—, Hamburgo —con el 88%—, París —con el 54%—, Luxemburgo —con el 78%—, Viena —con el 65%— o Londres —con el 55%—, deben ser los verdaderos pobladores del Edén. Por tanto aun siendo cierto que el nivel de vida de los vascos es elevado, nada autoriza a creer, siguiendo uno más de los tantos mitos que se difunden por el nacionalismo, que mejor que ellos no vive casi nadie en España y tampoco en las demás naciones de Europa.

La segunda cuestión es más problemática y su respuesta necesariamente ha de tener un cierto contenido especulativo. Si se observa la trayectoria histórica de diferentes países y regiones, se puede afirmar que los procesos de desarrollo que conducen a una mejora del nivel económico relativo ni son continuos ni son irreversibles, incluso cuando conciernen a las naciones que han alcanzado el liderazgo mundial. El País Vasco no ha sido ajeno a ello. Así, siguiendo los trabajos de Rafael Álvarez Llano y de Leandro Prados de la Escosura, y tomando como referencia comparativa el caso del Reino Unido —que fue el país de mayor grado de desarrollo hasta la primera década del siglo XX y que, posteriormente, progresó a un menor ritmo que otros hasta igualar su valor añadido por habitante al promedio de la Unión Europea—, se puede comprobar cómo esa región, que en 1900 alcanzaba un nivel igual a la mitad del británico, en treinta años avanzó notablemente hasta situarse en el 73% de éste; sin embargo, en las tres décadas siguientes —entre 1930 y 1960— siguió el camino inverso hasta que su nivel se

redujo hasta el 57% del inglés; los quince años posteriores, cuando se crecía a buen ritmo en España, pero no así en Gran Bretaña, registraron una progresión hasta el 85%, paralizándose el proceso a partir de 1975 hasta que llegaron los años noventa; y en la última década se ha asistido a un nuevo avance que deja el PIB *per capita* del País Vasco en el 97% del que obtienen los ingleses. Por consiguiente, la experiencia del pasado no avala necesariamente el optimismo con el que el discurso nacionalista plantea su hipótesis. Y, además, se ha de tener en cuenta que ésta se formula en un contexto de ruptura institucional —la secesión— que, teniendo como tiene un carácter conflictivo derivado de la ausencia de un suficientemente amplio consenso social al respecto, en España y en el País Vasco, introduce una importante incertidumbre cuya consecuencia podría ser perversa para el desarrollo económico.

Este último aspecto merece un comentario adicional. Los estudios que han analizado el efecto de los conflictos políticos sobre el crecimiento de las economías son, en general, unánimes al señalar que su incidencia es negativa. El caso del País Vasco no es una excepción. Así, de acuerdo con los resultados del solvente trabajo realizado por Abadie y Gardeazábal (*The Economic Cost of Conflict: A Case-control Study for the Basque Country*. NBER, Working Paper, núm. 8478, Cambridge, Massachusetts, 2001), durante el último cuarto de siglo, el terrorismo etarra ha repercutido de manera muy nociva sobre la economía vasca. Desde una perspectiva temporal, las acciones terroristas han tenido una repercusión inmediata en la pérdida de bienestar económico de los vascos; una pérdida que se hace máxima durante los tres años siguientes al incremento de aquellos crímenes y que, posteriormente, se va diluyendo lentamente a lo largo de unos tres quinquenios. Ello ha impedido aprovechar todo el potencial productivo del país, de modo que el crecimiento de la economía vasca ha resultado inferior al que cabría esperar, valorándose esa diferencia en un 10% del PIB por habitante. Y por tal motivo no sorprende que, al examinar de forma comparativa la evolución económica de la región, se constate su progresiva pérdida de importancia en el conjunto de España, de manera que entre 1979 y 2000 se ha reducido su participación en la generación de valor añadido —del 6,74% al 6,00%—, en la población —del 5,67% al 5,23%— y en el empleo —del 5,60% al 5,20%—; todo lo cual no es sino la expresión de la pérdida que ha experimentado el País Vasco en cuanto a su capacidad para constituir un polo de atracción de la actividad económica y beneficiarse del proceso de aglomeración que caracteriza a la distribución espacial de ésta. En consecuencia, aún cuando no se asimile al fenómeno terrorista,

no puede pensarse que el conflicto potencial que la secesión plantea vaya a ser neutral para el desarrollo futuro de la economía del País Vasco.

El segundo de los elementos que configuran el argumento secesionista se refiere a la competitividad de la economía vasca, que se suele considerar situada en un nivel similar, e incluso algo superior, al del promedio de la Unión Europea. Este diagnóstico es en lo esencial acertado, de manera especial por lo que concierne a la industria, de manera que el País Vasco exhibe unos indicadores de empleo, productividad, actividad comercial exterior y rentabilidad bastante altos, especialmente en las ramas de producción en las que se encuentra especializado. Y, por otra parte, aunque, como fruto de unos salarios elevados, los costes por trabajador son superiores a los del conjunto de España, e incluso a los que refleja el promedio europeo, merced a una productividad muy destacada, los costes laborales unitarios son más reducidos que los que se registran en esas áreas.

Sin embargo, si se entra en el análisis de los factores sobre los que se fundamenta la capacidad competitiva a largo plazo, en particular, los referentes a la creación de conocimiento científico y tecnológico, entonces las cosas no son tan claras y el País Vasco revela una debilidad bastante notoria. Así, según el índice regional europeo de innovación, su nivel es inferior a la media europea y se encuentra por debajo del de otras regiones españolas, como Madrid, Navarra o Cataluña, ocupando el lugar 48 en la ordenación jerárquica del conjunto de las regiones de Europa (Comisión Europea: *2002 European Innovation Scoreboard: Technical Paper Nr. 3, EU Regions*, Bruselas).

En definitiva, la competitividad de la economía vasca anota unos resultados aceptables en el momento actual, pero no suficientemente bien asentados sobre unos fundamentos sólidos en lo que concierne a la generación interna de tecnología. Por tal motivo, no sería sorprendente que las capacidades competitivas que exhibe el País Vasco pudieran deteriorarse en un horizonte de largo plazo, especialmente si alguna perturbación interna o externa diera lugar a una restricción en los recursos disponibles para financiar el esfuerzo investigador, o a una pérdida de confianza de los agentes empresariales que se reflejara en una reducción de sus inversiones.

## **La competitividad de la economía vasca**

La tercera pieza del argumento secesionista tiene que ver con el carácter abierto de la economía vasca a los intercambios exteriores; unos intercambios que se saldan positivamente, generando un superávit comercial, y que, según algunos dirigentes nacionalistas, como Xabier Arzalluz, se realizan fundamentalmente con los países europeos, sin que las demás regiones españolas jueguen en ellos un papel destacado, de manera que «no nos hace falta para nada la relación con España».

El enunciado precedente refleja fielmente la realidad económica actual del País Vasco tanto en lo que se refiere a su apertura exterior, como en lo que concierne al saldo favorable de los intercambios. Y es, sin embargo, falaz en su especificación sobre las relaciones entre la región y el resto de España, pues tanto las importaciones como las exportaciones vascas de bienes y servicios representan, en cada caso, alrededor del 65% del PIB regional. De esta proporción, la mayor parte corresponde a las operaciones comerciales que se realizan con el resto de España, de manera que más de la mitad de las exportaciones se orientan a esa área y casi dos tercios de las importaciones proceden de ella. Además, las transacciones con los demás países de la Unión Europea son también relevantes —cifrándose en un 27% para la exportación y un 21% para la importación—; y ocupan una posición más bien secundaria las que se realizan con el resto del mundo. Dicho de otro modo, Euskadi goza de un muy elevado nivel de apertura externa y desarrolla sus relaciones foráneas esencialmente dentro del ámbito institucional de la Unión Europea, siendo privilegiadas las que se sostienen con las demás regiones españolas. Estas últimas, de acuerdo con un reciente estudio de Asier Minondo («Borders also Matter in Europe: New Home Bias Evidence Based on the Spain-Basque Country's Case», Universidad de Deusto-ESTE, San Sebastián, 2002) son veinte veces más intensas que las que se establecen con cualquier otro país de un tamaño equivalente.

Dicho esto, conviene dejar claro que las relaciones del País Vasco con el resto de España y con el extranjero tienen no sólo una dimensión diferente, sino también un signo distinto en su saldo, negativo en el primer caso y positivo en el segundo. Ello quiere decir que la dependencia de la economía vasca con respecto a la española es superior a su capacidad para vender en ésta sus productos y servicios, traduciéndose esta situación en un saldo negativo equivalente en 2001 al 6,5% del PIB regional. Por el contrario, los intercambios con el extranjero registran un saldo positivo algo mayor del 8% del PIB. Y, en conjunto, la cuenta exterior muestra un excedente igual al 1,6% del

PIB, pudiéndose señalar que, en los últimos años, este saldo ha ido reduciéndose progresivamente.

En resumen, puede concluirse que la idea de que el papel de España en las relaciones exteriores de la economía vasca es pequeño —y, por tanto, fácilmente prescindible— no se sostiene. Más aún, ha de afirmarse que, en la perspectiva de la actividad económica, a los vascos nos hace falta España. Y nos hace falta también la relación privilegiada que, por el hecho de que España forma parte de la Unión Europea, mantenemos con los demás países integrados en ésta. En otras palabras, parece claro que es dentro del marco institucional europeo —con sus libertades de comercio, inversión y trabajo, y su proceso de unificación monetaria— en el que el despliegue de la capacidad competitiva del País Vasco conduce al equilibrio externo.

Esta última afirmación nos adentra de lleno en el cuarto de los elementos que configuran el argumento secesionista; es decir, en la idea de que la viabilidad de la secesión estaría asegurada por la pertenencia, como un Estado miembro más, del País Vasco a la Unión Europea. En mi opinión, este elemento es la verdadera piedra angular de la construcción de la idea nacionalista acerca de la independencia nacional. Porque, en efecto, la independencia no se justifica en la razón de un pasado histórico —por lo demás inexistente, como sobradamente ha demostrado la historiografía— o de una unidad étnica regional —pues los vascos somos resultado de una pluralidad de orígenes— o de una ideología compartida por la mayor parte de los pobladores de la región —pues, más que en otras partes, la sociedad refleja una notoria fragmentación política, resultado de un pluralismo singular—, sino más bien a partir de una evaluación de sus posibilidades económicas. Si éstas fueran mínimas, si la independencia se visualizara en un horizonte de reducción del bienestar económico, entonces su proyecto sería abandonado en el baúl en el que yacen tantas reliquias de la ideología nacionalista originaria que hoy se ven como anacronismos y que se procura no recordar. Pero no es así; y de ahí la insistencia de los dirigentes nacionalistas en la pretensión de que el País Vasco llegue a ser uno más entre los Estados europeos.

### **La permanencia del País Vasco en la Unión Europea**

El motivo por el que, en el caso de secesión, se defiende la permanencia en la Unión Europea, tiene que ver con la estabilidad institucional que asegura esa situación; una estabilidad que es fundamental para garantizar la continuidad de los intercambios exteriores, con España y con los demás países de la Unión, que, como se ha visto, son esenciales para el funcionamiento de la

economía vasca. Una continuidad que, en sentido inverso, podría verse seriamente comprometida si el País Vasco adoptara un estatus ajeno al proceso de la unificación europea. Esto es lo que han expresado, a través de su organización patronal, los empresarios vascos ante la propuesta secesionista del *lehendakari* Ibarretxe cuando señalan que ésta «abre [...] nuevas incertidumbres [...] que pueden acabar afectando a las decisiones empresariales de inversión, de ubicación y de compra y a los mercados de destino y consumo de nuestros productos»; y de ahí que se concluya que «un cuestionamiento unilateral de los marcos jurídicos y de actuación establecidos podría resultar contraproducente». Asimismo, el Círculo de Empresarios Vascos ha destacado también que la referida propuesta «genera importantes incertidumbres», y que puede suponer «la imposibilidad, por lo menos a medio plazo, de inserción plena en Europa» y conducir a «poner en riesgo lo logrado, con el esfuerzo de todos, a lo largo de los últimos años».

Por tanto, se entiende bien que la propuesta nacionalista incluya la paradoja de la secesión con respecto a España —y, eventualmente, a Francia— a la vez que la adhesión a la Unión Europea —a la que España y Francia pertenecen y con las que, en consecuencia, el País Vasco se vería unificado en el plano político y económico—. Y ello se ve además como un elemento de continuidad institucional, de manera que se supone que tal adhesión ya está dada y que, aun cuando el País Vasco proclamara su independencia, tal hecho no pondría en cuestión su existencia como nación europea, como Estado miembro de la Unión.

Esta idea merece un comentario crítico, pues expresa la mayor de las falacias del argumento nacionalista en torno a la secesión. Ello es así debido a que, dentro del actual marco jurídico-constitucional europeo, ningún territorio regional de cuantos se integran en la Unión está vinculado a ella de manera independiente del Estado del que forman parte. Y, por tal motivo, la secesión de uno de ellos daría lugar a su separación de la Unión, en la que sólo podría ingresar tras el oportuno proceso de negociación; un proceso en el que podría chocar con el veto del Estado seccionado y de cualquiera de los demás Estados miembros. No sorprende, en estas circunstancias, que la Comisión Europea, en sesión parlamentaria del 22 de octubre de 2002, contestando a una pregunta de la eurodiputada socialista Rosa Díez, se haya pronunciado con particular claridad sobre el asunto que aquí se examina, al señalar que «el Tratado de la UE no puede en ningún caso constituir la base jurídica que cubra la iniciativa del señor Ibarretxe». Y, abundando en este mismo sentido, puede señalarse que el proceso de revisión institucio-

nal de la Unión Europea que se ha emprendido recientemente con la elaboración de un proyecto constitucional, no parece contemplar la posibilidad de dar una entrada dentro de ella a las regiones que eventualmente se hubieran separado de uno de sus Estados miembros, por lo que no cabe, como quieren los nacionalistas vascos, ningún posible estatus de libre asociación.

Si, como se acaba de argumentar en los párrafos anteriores, la secesión del País Vasco no es aceptable en el marco de las instituciones europeas, resulta evidente que, en el caso de que se produjera, daría lugar a una separación de la región no sólo con respecto a España sino también con respecto a la Unión Europea misma. La secesión sería así un hecho político conflictivo que se plasmaría en una ruptura institucional del marco general de las relaciones económicas y que, en consecuencia, implicaría costes derivados de la radical transformación del entorno en el que se desenvuelve la economía vasca y en el que se inscriben las actividades productivas y comerciales de sus empresas. Esos costes se generan en cuatro ámbitos esenciales del sistema económico: los intercambios exteriores, la deslocalización de las actividades productivas, la formación de la estatalidad, con la consiguiente asunción de las competencias expresivas de la soberanía, y la gestión del sistema monetario. Y es posible cuantificar algunos de ellos a partir de supuestos razonables sobre el comportamiento de diferentes variables o de la observación directa de los datos actualmente disponibles.

## **LOS COSTES DE LA 'NO-ESPAÑA'**

El primer aspecto a considerar en la estimación de los costes de la secesión se deriva de que, por el hecho de adquirir la condición de país no-miembro de la Unión Europea, las empresas vascas verán gravada una buena parte de sus exportaciones con la tarifa exterior común y deberán soportar, además, unos costes de transacción de los que ahora están exentas. Teniendo en cuenta, de acuerdo con las cifras anteriormente expuestas, que la mayor parte de los intercambios se realizan en el ámbito comunitario, esto ocurrirá con más de cuatro quintas partes de sus ventas de bienes y servicios fuera del territorio autonómico, bien porque se orientan hacia las demás regiones de España —54% de la exportación vasca— bien porque lo hacen hacia los demás países comunitarios —27%—, con lo que sólo un 19% de aquellas, que se dirigen al resto del mundo, no verá alterado su actual tratamiento fiscal.

### **Reducción de exportaciones**

El gravamen arancelario medio con el que la Unión Europea protege su mercado es del orden del 2,8%, con lo que las ex-

portaciones vascas que se orientan hacia él experimentarán un incremento en sus precios equivalente a dicha protección. Además, las actividades comerciales exteriores de las empresas vascas verán elevarse sus costes de transacción. Puesto que, al excluirse de la Unión Europea, Euskadi dejará de encuadrarse en el área del Euro y adoptará una nueva moneda —que, por comodidad, voy a designar convencionalmente como Eusko—, esas empresas tendrán que cubrir el riesgo cambiario Eusko-Euro suscribiendo la correspondiente póliza de seguro. Por otra parte, deberán obtener las licencias pertinentes, gestionar los trámites aduaneros y asumir retrasos en frontera. Todo ello aumentará los referidos costes en una cuantía que es difícil de precisar. Pero si se tienen en cuenta las estimaciones que sobre este tema ha realizado la OCDE —de acuerdo con las cuales, en los países de mayor nivel de desarrollo, las reglamentaciones aduaneras tienen una incidencia de entre el 2% y el 7% *ad valorem* y las retenciones fronterizas otra de entre el 3% y el 6%— se puede pensar que, como mínimo, se elevarán en torno al 5%, pudiendo llegar hasta un 13%.

Pues bien, teniendo en cuenta los datos precedentes y considerando las elasticidades-precio que se desprenden de los estudios disponibles acerca de las exportaciones españolas, en el Cuadro 1 se han resumido los resultados de un ejercicio de simulación de las consecuencias que se derivarían de la secesión para las ventas de las empresas vascas en los mercados español y europeo. Éstas podrían experimentar una reducción de entre el 2,7% y el 4,5% en su cuantía por efecto de la aplicación del arancel comunitario, y de entre el 4,9% y el 20,8% como consecuencia de la elevación de los costes de transacción. En conjunto, las cifras precedentes equivalen, en términos del PIB regional, a una pérdida de actividad económica —y, por tanto, de bienestar para los ciudadanos— que oscila entre el 4,0% y el 13,4%.

En resumen, para el País Vasco, el coste de la «No-España» en el terreno de las actividades comerciales exteriores puede conducir a una significativa reducción del producto regional que, en virtud de la relación existente entre esta variable y el empleo, acabará implicando una pérdida de entre 33.800 y 115.500 puestos de trabajo.

### **Deslocalización de las empresas**

Una segunda fuente de costes derivados de la secesión hace referencia a la reacción previsible de las empresas para afrontar las nuevas condiciones institucionales y, más específicamente, las modificaciones que puede experimentar su demanda en

**CUADRO 1**  
**Efectos de la secesión sobre las exportaciones del País Vasco <sup>1</sup>**

| Elasticidad-<br>precio de las<br>exportaciones | Reducción<br>de las<br>exportaciones | (1) Efecto de la<br>protección<br>arancelaria<br>(2,8%) | (2) Efecto del<br>aumento de<br>los costes<br>de transacción |                 | (1) + (2)<br>Efecto<br>total |         |
|--|--------------------------------------|---|--|-----------------|------------------------------|---------|
|  |                                      |   | Mínimo<br>(5%)   | Máximo<br>(13%) | Mínimo                       | Máximo  |
| Millones de Euros                              |                                      | 599,5   | 1.070,5  | 2.783,4         | 1.670,0                      | 3.382,9 |
| % de la exportación                            |                                      | 2,72  | 4,86   | 12,63           | 7,58                         | 15,35   |
| % del PIB                                      |                                      | 1,44  | 2,57   | 6,69            | 4,01                         | 8,13    |
| Millones de Euros                              |                                      | 987,4   | 1.763,2  | 4.584,4         | 2.750,6                      | 5.571,8 |
| % de la exportación                            |                                      | 4,48  | 8,00   | 20,80           | 12,48                        | 25,28   |
| % del PIB                                      |                                      | 2,37  | 4,24   | 11,02           | 6,61                         | 13,39   |

<sup>1</sup> La cuantificación se ha realizado teniendo en cuenta las cifras de comercio exterior de 2001.

FUENTE: Elaboración propia.

el mercado español. La presencia de las empresas vascas en este último abarca una multiplicidad de suministros que se extiende desde el abastecimiento energético hasta el mantenimiento de aeronaves, pasando por el equipamiento de los hogares, la prestación de servicios financieros o la provisión de trenes para ferrocarriles. En buena medida, esa presencia se apoya actualmente sobre la actividad de filiales de producción o distribución que se ubican en las diferentes regiones españolas. Y, dado que una secesión inamistosa podría ocasionar un rechazo de los productos de origen vasco en el resto de España, bien como fruto de la reacción de los consumidores, bien como resultado de la pérdida de los canales privilegiados de comunicación que, por su carácter de españolas, tienen con los decisores políticos las empresas que aprovisionan el mercado público, sería previsible la deslocalización de una parte de ellas, bien porque abandonarían Euskadi, bien porque segregarían sus activos a fin de aislar sus actividades locales de las realizadas en las demás regiones españolas.

Cuál pudiera ser la dimensión de un fenómeno de deslocalización de este tipo no se conoce, pues no se ha recabado información entre los empresarios acerca del asunto. Pero sí se anotan opiniones, indicios y acontecimientos que apuntan en el sentido de que puede llegar a ser muy importante. Así, el Círculo de Empresarios Vascos ha puesto de relieve que «el planteamiento

de la cuestión soberanista [...] constituye ya un elemento de confusión que en nada beneficia, sino todo lo contrario, a la actividad económica y, en definitiva, a las empresas», y que «observa con preocupación cómo las realidades económicas pueden causar el traslado de los centros de decisión de empresas vascas». En igual sentido, según informaciones periodísticas, los directivos de Confebask trasladaron al *lehendakari*, en su entrevista del mes de octubre de 2002, su preocupación por «la existencia de contratos rescindidos, de inversiones comprometidas y no realizadas y de planes de inversión truncados», así como por el aumento del índice de riesgo-país que aplican los auditores internacionales, y por «las reticencias que empiezan a mostrar hacia las empresas vascas las grandes compañías españolas».

Con objeto de dar alguna precisión cuantitativa a la posible dimensión que pudiera alcanzar la eventual deslocalización de empresas vascas como resultado de la secesión, puede formularse alguna hipótesis al respecto. Así, si se adopta el supuesto, a mi modo de ver muy conservador, de que dicho proceso va a circunscribirse a las empresas más grandes y tan sólo va a afectar a una parte de su actividad, los resultados revelan una incidencia importante. Concretamente, una deslocalización de la cuarta parte del valor de las ventas de los diez grupos industriales más grandes de cada una de las provincias vascas, sería equivalente, en términos de valor añadido, a una cifra del orden del 6,5% del PIB del País Vasco.

Por tanto, el resultado al que se llega al valorar los costes de la «No-España», en lo que a las reducciones de actividad productiva se refiere, como consecuencia de una disminución de las exportaciones y de un traslado de actividades a otros lugares, oscila entre algo más del 10% y cerca del 20% de producto regional, como muestra el Cuadro 2. Ello, en función de la relación entre producto y empleo, acabaría traduciéndose en una pérdida de entre 89.000 y 178.000 puestos de trabajo. En otras palabras, la tasa de desempleo, que actualmente se cifra en el 9,2% de la población activa, podría saltar hasta el 19,2%, en el supuesto más favorable, o el 29,2%, en el más desfavorable. Incluso, en una hipótesis intermedia, como la que cifra la caída de la actividad en alrededor del 13% del PIB, el País Vasco regresaría, con una tasa de paro del 22%, a los peores momentos de la década de 1980 cuando la reconversión industrial cercenó una buena parte del empleo y arrastró hacia empobrecimiento a un gran número de trabajadores.

## CUADRO 2

### Escenarios de reducción en la actividad y el empleo como resultado de la caída de las exportaciones y de la deslocalización industrial

| Conceptos  | Hipótesis<br>mínima | Hipótesis<br>intermedia | Hipótesis<br>máxima |
|--|---------------------|-------------------------|---------------------|
| [1] Pérdida de mercados de exportación (% del PIB) | 4,01                | 6,61                    | 13,39               |
| [2] Deslocalización industrial (% del PIB)         | 6,50                | 6,50                    | 6,50                |
| [3] = [1] + [2] TOTAL (% del PIB)                  | 10,51               | 13,11                   | 19,89               |
| [3] Equivalencia en puestos de trabajo             | 89.200              | 112.900                 | 178.300             |
| Tasa de desempleo (% de la población activa)       | 19,25               | 21,95                   | 29,25               |

FUENTE: Elaboración propia.

La secesión del País Vasco, en el caso de que se produjera dando cumplimiento a las aspiraciones del nacionalismo gobernante, daría lugar a la formación de un nuevo Estado y, por tanto, a la renuncia a la transferencia neta de recursos que la región recibe del resto de España en virtud del actual sistema de reparto territorial del gasto público estatal y de la carga fiscal establecida para financiarlo, así como a la asunción del coste que implica el ejercicio de las competencias expresivas de la soberanía nacional.

### Formación de un Estado

El primero de esos elementos es el que se conoce como saldo fiscal y que resulta del balance entre los gastos que realiza la Administración del Estado y son imputables a la región, y los ingresos impositivos, cotizaciones sociales y transferencias obtenidos por aquella y que proceden de la región. Su estimación no está exenta de controversia metodológica, lo que da lugar a resultados muy diversos, de manera que éstos son muy sensibles a las decisiones de valoración que se adopten, según ha mostrado una reciente monografía del Consejo Económico y Social (M. Carpio, ed., *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*, Documentos del Consejo Económico y Social, Madrid, 2002). Por tal motivo, incluso dentro de un mismo enfoque metodológico en el que las opciones básicas son iguales, pueden encontrarse estudios cuya concreción cuantitativa difiere, de forma importante, de unos a otros. Éste es el caso del País Vasco, para el que las estimaciones más recientes y solventes ofrecen un saldo fiscal positivo cuyo tamaño oscila entre el 3,0% y el 6,6% del PIB. Se trata, más allá de la variabilidad de estas estimaciones, de cifras bastante elevadas que superan ampliamente el cupo vasco y que, por tanto, no son compensadas por éste. Además, esas cifras son mucho más amplias que las que se obtendrían si el

reparto de la carga fiscal del Estado entre las diferentes Comunidades Autónomas españolas fuera homogéneo y proporcional al PIB por habitante de cada región. Dicho de otro modo, como fruto de su peculiar sistema fiscal, derivado del reconocimiento foral, los ciudadanos vascos obtienen del resto de España unos recursos económicos que sobrepasan con generosidad a los que corresponden a cualquier otro ciudadano español residente en una región de nivel de desarrollo equivalente. Este privilegio fiscal, que favorece el bienestar económico de los vascos, desaparecería con la secesión, ocasionando así su empobrecimiento con respecto a los demás españoles.

En cuanto al ejercicio de las competencias en las que se plasma la soberanía nacional, es necesario aludir a la valoración de cuatro capítulos esenciales —las relaciones internacionales, el sistema de defensa, el sistema judicial y la supervisión del sistema bancario—, además de a la financiación del sistema de protección social. Comenzando por aquellos, cabe señalar que el desarrollo de las relaciones internacionales requiere la presencia, a través de embajadas y servicios consulares en otros países, el apoyo a la actividad internacional de las empresas por medio de la prestación de servicios de asesoramiento e información, y la realización de acciones de cooperación, en especial con los países menos desarrollados. El presupuesto anual necesario para sostener todas estas actividades en el caso de un servicio exterior relativamente modesto que comprendiera la existencia de embajadores residentes en tan sólo la cuarta parte de los países pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, así como en los principales organismos internacionales, puede estimarse, a los costes vigentes actualmente en España, en unos 640 millones de Euros.

Por lo que concierne al sistema de defensa, la formación de un ejército profesional con 10.000 soldados y mandos, incluyendo las adquisiciones de material y sistemas de armas, así como la realización de actividades de inteligencia, puede requerir un presupuesto anual valorado en 760 millones de Euros.

Más reducido es, en cambio, el coste imputable a la impartición de justicia. Considerando el reducido tamaño del País Vasco y su limitada población, suponiendo que la secesión no diera lugar a un aumento de la delincuencia, estimo una cifra anual de 60 millones de Euros. Y, por lo que concierne a la supervisión del sistema bancario, dada la dimensión económica de la región, los costes correspondientes podrían cubrirse con una dotación de 34 millones.

Es decir, el conjunto de los gastos que se derivan del ejercicio de competencias soberanas se puede estimar en un mínimo de 1.494 millones de Euros anuales. Naturalmente esta cuantía habría que financiarla mediante un aumento de la fiscalidad, aunque no de una manera completa puesto que una parte se cubriría con el importe del cupo que se paga al Estado y que, en su valoración más reciente, está establecido en 1.091 millones de Euros. Por tanto, el coste adicional de la soberanía se puede valorar en 403 millones anuales; es decir, en un 0,97% del PIB regional. Y si la cobertura de ese gasto se hiciera incrementando los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio, cada uno de los ciudadanos del País Vasco tendría que pagar a la hacienda foral un 9,2% más de lo que se le detrae actualmente.

Por otra parte, como ya se ha señalado, además de la referente a las competencias soberanas, la secesión plantea la cuestión del balance entre las cotizaciones y el coste de las prestaciones del sistema de seguridad social, pues actualmente lo esencial de ese sistema corresponde al ámbito competencial del Estado. En los años recientes, tanto en el País Vasco como en el conjunto de España, debido a la progresión del empleo, atendiendo a las cifras de ingresos y gastos gestionados por las oficinas provinciales de la tesorería y las delegaciones de la Seguridad Social y el INEM, ese balance se ha contabilizado con un signo positivo, pues el gasto en pensiones, protección de los parados y otras prestaciones económicas ha sido inferior al monto de las cotizaciones de los trabajadores y empleadores. Así, tomando el ejemplo del año 2001, cuyos datos se reflejan en el cuadro 3, el superávit correspondiente se elevó hasta 741,3 millones de Euros, cifra ésta de la que un 48% se lo anota la Seguridad Social y el otro 52% el INEM.

Desde el nacionalismo gobernante se esgrime el superávit aludido para argumentar que, en el caso de que se produjera la secesión del País Vasco, no sólo se podrían garantizar las rentas de los perceptores de las prestaciones —que, en conjunto, suman unas 522.000 personas; es decir, la cuarta parte de la población de Euskadi—, sino que además quedaría un remanente que resultaría favorable para el equilibrio de las cuentas públicas. Sin embargo, ese argumento oculta el hecho de que una parte de los jubilados que, por haber trabajado y cotizado en el País Vasco, tienen derecho a recibir una pensión contributiva, residen fuera de la región; y que, por tanto, las obligaciones de un hipotético e independiente sistema vasco de seguridad social, se extenderían también sobre ellos. Teniendo en cuenta que el número de personas que se encuentran en estas circunstancias es del orden de 50.000, entonces, como también mues-

**CUADRO 3**  
**Escenarios del sistema de protección social en el País Vasco**  
**(Millones de Euros)**

| Conceptos  | Situación actual (2001) | Escenarios del nivel de desempleo |         |          |
|--|-------------------------|-----------------------------------|---------|----------|
|  |                         | 19,25%                            | 21,95%  | 29,25%   |
| SEGURIDAD SOCIAL:  |                         |                                   |         |          |
| [1] Cotizaciones   | 4.402,6                 | 3.938,6                           | 3.806,9 | 3.450,9  |
| Prestaciones:  |                         |                                   |         |          |
| Pensiones de residentes en el País Vasco   | 3.786,4                 | 3.786,4                           | 3.786,4 | 3.786,4  |
| Pensiones de residentes en el exterior <sup>1</sup>                                  | 441,0                   | 441,0                             | 441,0   | 441,0    |
| Otras prestaciones   | 260,4                   | 260,4                             | 260,4   | 260,4    |
| [2] Total  | 4.487,8                 | 4.487,8                           | 4.487,8 | 4.487,8  |
| [3]=[1]-[2] Saldo de la Seguridad Social   | -85,2                   | -549,2                            | -680,9  | -1.036,9 |
| INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO:  |                         |                                   |         |          |
| [4] Cotizaciones   | 817,3                   | 731,2                             | 706,7   | 640,6    |
| [5] Prestaciones por desempleo   | 425,9                   | 842,0                             | 960,1   | 1.279,4  |
| [6] = [5] - [4] Saldo del INEM   | 391,4                   | -110,8                            | -253,4  | -638,8   |
| [7] = [3] + [6] Saldo total  | 306,2                   | -660,0                            | -934,3  | -1.675,7 |
| Pro memoria: Financiación del déficit  |                         |                                   |         |          |
| Incremento de las cotizaciones sociales<br>(% de la remuneración de los asalariados) |                         | 3,0                               | 4,2     | 7,6      |
| Reducción de las prestaciones sociales (%)   |                         | 12,4                              | 17,1    | 29,1     |

<sup>1</sup> Se estima a partir de una cifra de 50.000 jubilados que, habiendo cotizado en el País Vasco, residen en otra Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la cuantía de la pensión media contributiva.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

tra el Cuadro 3, el superávit de la Seguridad Social se desvanece y sólo en la protección del desempleo se anota un saldo positivo.

Pero más allá de la actual situación, lo más relevante acerca de este asunto es que, si la coyuntura económica se tornara adversa, entonces no podría garantizarse la financiación de las prestaciones sociales salvo que se arbitraran medidas específicas para ello. Y es precisamente esta posibilidad la que hay que considerar, pues, como antes se ha señalado, el proyecto de independencia, de llevarse a cabo, conduciría a una reducción de la actividad productiva y a un aumento del paro. Si esto fuera así, el número de ocupados disminuiría —y, con ellos, la recaudación del sistema de protección social— a la vez que el número de los beneficiarios del seguro de desempleo aumentaría —con el consiguiente incremento en el gasto de ese sistema—. Pues bien, en estas circunstancias, bajo la hipótesis de que no

hubiera variación en las cuantías individuales de las percepciones y cotizaciones, el superávit global del sistema se tornaría rápidamente en un déficit cuya cuantía se puede estimar, teniendo en cuenta los tres escenarios sobre la tasa de paro que se han mostrado anteriormente, entre 660 y 1.676 millones de Euros. Incluso si, desatendiendo las obligaciones contraídas, esa seguridad social vasca repudiara la financiación de las pensiones que corresponden a los residentes en el exterior de su territorio, existiría un déficit importante que oscilaría entre 219 y 1.235 millones de Euros.

Lógicamente, este déficit, en ausencia de una transferencia solidaria de recursos procedentes del resto de los trabajadores españoles, tendría que cubrirse por medio de un aumento de las cotizaciones que gravan las retribuciones de los asalariados, pues son éstos los perceptores principales de las prestaciones sociales. La cuantía necesaria para ello, según se señala en el cuadro 3, equivaldría a una cifra de entre el 3,0% y el 7,6% de su remuneración total bruta. En otras palabras, la solución financiera del problema de la seguridad social en la Euskadi independiente que proponen los nacionalistas, pasa necesariamente o bien por un encarecimiento del factor trabajo, con sus secuelas de deterioro de la competitividad de las empresas, o bien por una reducción de los salarios nominales. Ello, en el entendimiento de que esa solución es en todo caso preferible a otra alternativa que consistiría en reducir entre el 12% y el 29% la cuantía media de las prestaciones sociales.

Como reiteradamente se ha señalado, la secesión supondría para el País Vasco su separación de la Unión Europea y, con ella, se plantearía un problema adicional, en el terreno económico, derivado del abandono del Euro. Es bien sabido que esta moneda sólo puede ser adoptada por los países que, siendo miembros de la Unión y cumpliendo determinados requisitos de estabilidad financiera y monetaria, sean admitidos en el sistema; y, por tanto, el supuesto secesionista dejaría fuera de las correspondientes instituciones a la región separada.

### **Un nuevo sistema monetario**

El País Vasco se vería impelido así a adoptar una nueva unidad monetaria —que antes he designado como Eusko— y a gestionar su cotización en el mercado de divisas. En mi opinión, el Eusko se vería sometido, desde el primer momento, a tensiones especulativas y fuerzas de mercado contradictorias. Así, la pérdida de actividad y mercados a la que tantas veces se ha aludido en este trabajo, acabaría reflejándose, de manera muy rápida, en un desequilibrio de las cuentas exteriores, de manera

que del actual superávit comercial del 1,6% del PIB se pasaría a un déficit situado entre el 2,5 y el 8,9% del PIB. Tal situación implicaría una presión sobre el tipo de cambio Eusko-Euro en el sentido de su depreciación. Pero esta última no sería factible de manera fácil, tanto por motivos políticos —pues, como la historia enseña, los gobiernos de tinte ideológico nacionalista, suelen tender a fijar el prestigio nacional en el valor de la moneda— como económicos —debido a que la devaluación perjudica a los inversores foráneos y se requiere una aportación externa de capitales para financiar el déficit—. Todo ello aumentaría el nivel de incertidumbre para los empresarios pues, como ha destacado el profesor Velarde, «una moneda así sería pasto de los especuladores». Y el ajuste de las cuentas exteriores tendría que venir de la mano de una política económica fuertemente restrictiva basada en la elevación de los tipos de interés y los ajustes salariales, con sus secuelas negativas sobre el empleo y la producción, que se añadirían a los demás efectos recesivos derivados de la secesión. En definitiva, la economía vasca acabaría empobreciéndose y ajustando su tamaño a un nivel de actividad y de renta notoriamente inferior al actual.

## CONCLUSIONES

El análisis efectuado a lo largo de estas páginas permite concluir que, desde la perspectiva económica, la argumentación del nacionalismo gobernante en el País Vasco acerca de su proyecto de independencia contiene una mezcla de elementos reales favorables y de invenciones falaces necesarias para darle credibilidad. Se ha visto así que la relación con España —que se minusvalora— es esencial para el funcionamiento de la economía vasca y que lo mismo puede decirse con respecto a los demás países europeos. En tal circunstancia, asegurar la continuidad del marco institucional en el seno de la Unión Europea se convierte en el factor crucial del proyecto nacionalista para que la independencia, por su potencial conflictivo, no derive en un declive de los niveles actuales de desarrollo y bienestar de los vascos. Sin embargo, esa continuidad no está garantizada, pues tanto el marco institucional español como el europeo excluyen cualquier supuesto secesionista. Y, por tal motivo, la secesión, en el caso de que se lleve a término, ha de ocasionar unos costes muy importantes para los vascos que redundarán en un empeoramiento de su nivel de vida y en un deterioro de sus expectativas para progresar en el terreno económico.

En este trabajo se ha estimado que la actividad productiva, y con ella la obtención de riqueza, puede llegar a disminuir entre un mínimo del 10,5% y un máximo del 19,9% sobre su nivel actual. De este deterioro de la producción se derivará necesaria-

mente una pérdida de empleo que oscilará entre 89.000 y 178.000 puestos de trabajo, lo que conducirá a una elevación de la tasa de paro hasta cifras entre el 19% y el 29%. A las pérdidas de producción y al desempleo masivo se añadirá la retirada de la transferencia de recursos que, a través de la actuación financiera del Estado, recibe actualmente Euskadi; una transferencia que se plasma en un saldo fiscal favorable que, según las estimaciones disponibles, se evalúa entre el 3% y el 6,6% del PIB regional. Añádase a todo ello la necesidad de financiar la constitución de una nueva estatalidad mediante la elevación de la carga fiscal, de manera que los ciudadanos vascos deberán pagar, como media, más del 9% de lo que actualmente ingresan en las haciendas forales por el impuesto sobre la renta. Además, los asalariados verán aumentar sus cotizaciones sociales entre un 3% y un 7,6% para subsanar el déficit de la seguridad social que se generará al aumentar el desempleo. Y el sistema económico, al verse impelido a abandonar el Euro como unidad monetaria, quedará envuelto en tensiones monetarias que con toda seguridad empeorarán las cosas aún más.

Diríase, en definitiva, que con sus propuestas secesionistas el ocupante del palacio de Ajuria Enea, y con él todo el nacionalismo gobernante, quiere hacer efectiva la predicción de su antecesor en la presidencia del Gobierno vasco, cuando era ésta una institución que sobrevivía en el exilio. Preguntado en cierta ocasión el *lehendakari* Jesús María de Leizaola por cuáles serían las consecuencias de la independencia para Euskadi, contestó: «Cien años de pobreza». Es triste que tal sea el destino al que nos abocan los gobernantes que no quieren pensar en el inexorable devenir al que conducen las leyes de la economía, ni evaluar sus estragos; y, si como en la antigüedad señaló Herodoto, «no es posible evitar lo que los dioses han decretado», confiemos al menos en que éstos no hayan emitido aún su definitivo dictamen. □



*Tiempos paralelos*

# GLOSAS DESPUÉS DE LA JORNADA DE VITORIA

**Juan José Laborda Martín (\*)**

*Pues por regla derecha  
el mundo non se guía  
el mucho dubdar echa  
al omr' en astrosía.*

DOM SEM TOB,  
*Glosas de sabiduría*

La Jornada de análisis y debate que las Juntas Generales de Álava y *Cuadernos de Alzate* organizaron en Vitoria el pasado 11 de abril, aportó una intelectualmente rica y honesta variedad de enfoques sobre la economía, la sociedad y la política en la Comunidad Vasca hoy. Paisaje conflictivo, en el que la propuesta del nacionalismo gobernante, el plan que lleva el nombre del *lehendakari*, ha acentuado, más que amortiguado, las discrepancias que sobre su futuro político expresan los ciudadanos vascos. Las opiniones que escuché en Vitoria, volvieron a distinguir dos dimensiones de la problemática vasca que, siendo obvias, el cansancio de veinticinco años de controversia libre sobre estos problemas no debería hacernos olvidar. La primera, la complejidad del caso. No es reiteración, sino prudencia, insistir en ello. La historia no aporta soluciones mecánicas a los conflictos políticos; pero previene acerca de que las soluciones simples, aunque políticamente parezcan atractivas, no suelen funcionar cuando el transcurrir del tiempo, en vez de alumbrar fórmulas de acuerdo, ha generado mitos históricos. Shlomo Ben Ami, el ministro laborista israelí que negoció con Arafat en Camp David, ha escrito una juiciosa opinión sobre este tipo de dilemas: «En situaciones difíciles, soluciones imperfectas». En realidad, si nos fijamos, desde el final de la primera guerra carlista, cuando la instauración del Estado liberal, las soluciones intentadas fueron imperfectas. Y sin embargo, en el caso

---

(\*) Senador.

del régimen fiscal vasco y navarro, la vigente Constitución las ha elevado a un rango jurídico del que nunca anteriormente gozaron.

Y luego está la segunda dimensión del caso: la violencia de ETA. En los debates en Vitoria tuvimos la suerte de apreciar el valor de la controversia para avanzar hacia una mejor comprensión de los problemas. El excelente ejemplo de polémica intelectual que nos otorgaron Francisco Rubio Llorente y Miguel Herrero de Miñón verifica la diversidad de criterios que se expusieron acerca de las propuestas políticas defendidas por nacionalistas, populares y socialistas en el País Vasco actualmente. En contraste, hubo una coincidencia que es crucial: la violencia envenena la política en Euskadi y en España. Jean Pierre Derriennic, que expuso la evolución del nacionalismo en Quebec, nos preguntó, en conversación informal, por qué la referencia entre los nacionalistas vascos era el Ulster y no Quebec. Al fin y al cabo, el caso canadiense es una pretensión para crear un nuevo Estado independiente, mientras que el irlandés persigue la integración de un condado británico en la República de Irlanda. De nuevo, tras la exclusión lógica de variables como la lengua, la religión, y las habituales al uso, la violencia terrorista enlaza ambos casos para hallar una respuesta a la pregunta de un observador del otro lado del Atlántico. Y aquí vale la pena mencionar el análisis expuesto por Rogelio Alonso. Antes también, pero especialmente después del acuerdo alcanzado en Estella entre el nacionalismo gobernante y el conglomerado de ETA, la versión que se ha dado desde las filas nacionalistas acerca de las bases del plan de paz y de la tregua del IRA en Irlanda del Norte son completamente inexactas. La clave de ese proceso de negociación está en el compromiso de los nacionalistas democráticos irlandeses para prescindir absolutamente de cualquier acuerdo con el IRA, así como de no servirse de las posibles ventajas de sus potenciales amenazas.

La violencia es el problema radical. La tesis según la cual el terrorismo es la manifestación de un problema de insatisfacción nacional previo, es insostenible. Hubo quien en Vitoria defendió el plan de Ibarretxe; pero todos combatieron con argumentos jurídicos, políticos, morales e históricos, el uso y el aprovechamiento de la violencia terrorista. La idea de que la violencia es una especie de epifenómeno de una profunda protesta vasca que peregrina desde hace siglos, niega a los vascos y niega la naturaleza humana. No estamos hablando del efluvio irritativo del tejido de un protozoo ante ciertos cambios físicos, sino de una culta y compleja sociedad en la Unión Europea.

El acuerdo de Estella o Lizarra hace confluír dos estrategias que hasta entonces, formalmente, habían estado separadas, o incluso, durante la vigencia de los acuerdos de Ajuria Enea, contrapuestas. La violencia tiene sus antecedentes en las revueltas de campesinos y ferrones de los siglos XVII y XVIII y en los levantamientos carlistas decimonónicos. Hay un rasgo común en unas y otros: la violencia se produce porque no existen o se rechazan los procedimientos y las instituciones que caracterizan a los Estados europeos contemporáneos. Hasta ahora el PNV y las demás organizaciones surgidas de su mismo tronco ideológico se situaban dentro de una estrategia de participación política pacífica. No en vano, su objetivo último consistía en el logro de la máxima *estatalidad* vasca posible inserta en el orden liberal democrático europeo. ETA jamás se ha identificado con esos ideales y modelos políticos. En las páginas *web* vinculadas al conglomerado ETA, encontramos más identificación con las *machinadas* de hace siglos, que con la historia de las organizaciones políticas nacionalistas a las que pertenecieron Ramón de la Sota, José Antonio Aguirre o Juan de Ajuria-guerra. Es posible que Lizarra haya sido un encuentro con intenciones tácticas. Releyendo el luminoso libro de Albert Camus, *L'homme révolté*, nos asaltan como temores las convicciones de ese autor hoy aún plenamente vigente: la violencia terrorista es el mal absoluto; niega cualquier política; contaminará para siempre cualquier realización que se quiera democrática. Las lúcidas advertencias de Camus, en su viaje moral y filosófico, desde el terrorismo nihilista ruso hasta las vanguardias insurreccionales leninistas, cobran hoy mayor relevancia que cuando fue publicado en 1953. La violencia revolucionaria en Rusia, en Cuba, en Argelia, en China o en Camboya fue contemplada como legítima. De hecho, los Estados de ella surgidos fueron no sólo actores, incluso, de primer orden, en el mundo, sino modelos para muchos pueblos y movimientos políticos que pedían más justicia en él. Hoy tenemos una perspectiva de la que Camus no disponía cuando argumentaba sus convicciones contra Jean Paul Sartre. El Sartre que de buena fe defendía a los soviéticos, a Castro y que prologó un libro propagandístico de ETA. Sabemos ahora hasta qué punto el terror y la violencia promovidas por vanguardias revolucionarias malignizan para siempre las estructuras políticas o estatales que puedan surgir de su acción.

La violencia ya está produciendo efectos entre nosotros. Ha quebrado la convivencia entre los vascos; y lo que debería ser más grave para una mentalidad nacionalista democrática, está deshaciendo la posibilidad de que la sociedad vasca avance hacia algo que pueda identificarse con una comunidad o una na-

ción. También está bloqueando el desarrollo de discursos basados en valores propios de una democracia liberal avanzada; las reformas inevitables de las leyes penitenciarias o de partidos políticos son una elocuente comprobación en nuestros días. Por otra parte, la violencia extrema la competición electoral entre los partidos, asfixiando a las minorías y borrando los matices en los discursos. Y el matiz es la ética y la estética de una democracia sana que respeta al disidente. Las amenazas hacia el orden constitucional que la violencia representa, convierten el debate político sobre reformas, como la del Senado o la de los Estatutos de Autonomía, en algo poco menos que imposible. El debate político ha perdido complejidad; ha salido de las instituciones; es permanentemente de tono electoral; marcado por el temor. No es exagerado decir que la violencia ha convertido cada consulta electoral en una especie de plebiscito acerca de los principios. La democracia representativa está derivando hacia una democracia populista en la que los líderes firmes se cotizan al alza. El viejo problema de la incapacidad de nuestros sistemas constitucionales históricos para integrar las nuevas realidades sociales desde el momento que emergen como minorías políticas, se hace presente entre nosotros.

La violencia dificulta la alternancia y también hace difícil la formación de gobiernos de varios partidos políticos. Recientemente, hemos comprobado cómo las amenazas del terrorismo etarra justifican ante la opinión pública una alineación con la política militar de los Estados Unidos, y un despegue de nuestro estratégico compromiso europeísta, con la consecuencia de que los consensos básicos en política exterior han sufrido un notable dislocamiento.

La visión con la que los vascos fueron percibidos por los demás ciudadanos en los años centrales de la transición democrática, se ha modificado. La irritación ante la escalada de exigencias inverosímiles promovidas por el nacionalismo gobernante, desde su alianza con el conglomerado político de ETA, está desenfocando las percepciones. Se oscila entre dos exabruptos. Que se vayan y nos dejen en paz, o bien, que les supriman el autogobierno. Caro Baroja investigó la opinión que de los vascos tenían los españoles en los siglos centrales de la Edad Moderna. Las bromas de la época, referidas por los escritores clásicos como Cervantes o Lope de Vega, se colgaban del tópico de un vizcaíno, de nombre siempre Sancho, tan estúpido como pretencioso defendiendo su hidalguía. El nacionalismo ha malbaratado un capital de simpatía que los vascos tenían en toda España en el momento del cambio democrático. Un pueblo industrial, intransigente con la dictadura, solidario e influyente.

Esa simpatía explica que los demás ciudadanos españoles aceptaran racionalmente que los vascos obtuviesen de inmediato un régimen de autogobierno con mayor margen de ejercicio del poder dentro del Estado español que el gobierno español dentro de las estructuras comunes europeas. Los conciertos económicos, restituidos los de Guipúzcoa y Vizcaya, fueron progresivamente otorgando a las administraciones públicas vascas unos recursos que las destacaron ventajosamente de los márgenes estrictos en los que las demás regiones políticas españolas tuvieron que financiar sus también nuevos autogobiernos. El avance fue perceptible. Cuantiosas ayudas para todo tipo de iniciativas empresariales y sociales; nuevas infraestructuras viarias, portuarias y culturales, en ocasiones, suntuosas y diseñadas por las más brillantes firmas del mundo. La reconversión industrial y el saneamiento económico ulterior no produjeron que los salarios públicos y privados de los empleados vascos se deprimiesen. Al contrario, se situaron en cabeza, lo mismo que las prestaciones de un potente *welfare state*, erigido por las instituciones públicas vascas. Durante muchos años, los ciudadanos, los líderes de opinión y los gobiernos en España, confiaron racionalmente en que la satisfacción de las demandas de autogobierno y de bienestar social acabarían por extinguir el anacronismo terrorista. Más tarde, se vaticinó que su final llegaría con el ingreso de España en la Comunidad Europea, símbolo de la irreversibilidad de la democracia entre nosotros. Pero el calendario de esperanzas fue perdiendo sus hojas sin que se confirmasen los pronósticos. En realidad, fue peor. Los atentados terroristas marcaron con cruces el itinerario de avances de la democracia española. No perdonaron ni el día en el que en Madrid los representantes de España y de la Comunidad Europea suscribieron el tratado de ingreso en las instituciones del Tratado de Roma.

No es sorprendente que esa corriente de simpatía existente hace veinte años, haya sido reemplazada por una irritada percepción de la realidad vasca, asunto irremediable en el debate electoral, en las conversaciones sobre asuntos políticos y en los chistes sobre vascos, *revival* de los tópicos de la literatura barroca española. Clientelismo en lugar de actitudes emprendedoras, brutalidad violenta en lugar de compromiso con las libertades, antipatía en lugar de admiración. Los elementos consustanciales de las demandas democráticas vascas de hace veinticinco años, el autogobierno, los conciertos económicos, la cultura y el idioma vascos, la amnistía como reconciliación, han sido convertidos, merced al discurso de los nacionalistas después de Lizarra, en escudos de pretensiones imposibles e inquietantes, produciendo el mismo efecto que cuando el carlismo convirtió a los

Fueros en escudos de sus pretensiones antiliberales: los elementos de la identidad institucional e histórica de los vascos empiezan a resultar, por lo menos, incomprensibles; riesgo existe de que también se conviertan en algo odioso.

La defensa del cumplimiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, por supuesto de sus reglas de reforma, debe ser tan irrestricta como el compromiso de no convertir la cultura y las señas sustantivas de la identidad vasca en víctimas colaterales de la presente situación. Existe una identidad vasca, y resulta estéril negar que las soluciones imperfectas, desde el *Abrazo de Vergara* hasta la Constitución de 1978, responden a algo más que a un pacto entre políticos. Los hechos diferenciales idiomáticos, institucionales o históricos sirven hoy a los nacionalistas, de acuerdo a su teoría del *ser para existir*, para sustentar sus pretensiones. Pero las pretensiones no son derechos. En el reconocimiento de esos mismos elementos de la identidad de los vascos, el constitucionalismo ha edificado todos sus intentos para renovar las antiguas instituciones y privilegios de las provincias forales, en modernas estructuras políticas compatibles con el Estado moderno y con la idea de la igualdad ciudadana ante la ley. Ha sido un esfuerzo de imaginación y de confianza en la sociedad vasca que debería ser reconocido, incluso por aquellos que sustentan la idea de que el autogobierno vasco se deriva del derecho natural.

Cabría recordar que la mayor sensibilidad hacia ellos ha provenido de las ideologías políticas liberales, republicanas o de izquierdas. Esas corrientes políticas, en mi opinión, han sido receptivas al hecho de que existe entre los vascos una memoria de su pasado institucional, de una historia *contenida* en normas forales, cuyas expresiones jurídicas se formularon con los Trastámara del siglo XV y se extinguieron con el final de la última guerra carlista en 1876, empero el jacobinismo existente dentro de ellas. Probablemente esa aparentemente contradictoria sensibilidad proceda de su respeto hacia los deseos democráticos del pueblo vasco. Los ciudadanos vascos que se identifican con ideologías como las citadas, en los momentos cruciales de los últimos dos siglos han querido cohonestar los principios abstractos de igualdad y libertad con el respeto a una tradición, probablemente inventada, en términos de Hobsbawn, no obstante la dificultad que la tarea representaba. Esos principios podían resentirse en el intento. La irresponsabilidad de la escalada de pretensiones imposibles del nacionalismo gobernante consiste en que no son conscientes, o si lo son, lo desdeñan alarmantemente, de que una vez más pueden hacer fracasar la solución imperfecta, la única posible. Ya se está viendo, y los

nacionalistas lo denuncian, sin sacar conclusiones, que cada vez es más influyente un pensamiento autoritario que usa los principios de igualdad y libertad para restringir el desarrollo del autogobierno vasco, y para desautorizar el mínimo intento de explorar en las reformas normativas una solución a la presente situación de bloqueo.

Lograr un gran pacto entre la memoria foral y la democracia representativa es el objetivo. Estamos más cerca de él, a pesar de la violencia, de lo que estuvieron el liberalismo decimonónico a causa de las guerras carlistas y del fracaso del federalismo, y la Segunda República, a causa de la guerra civil. Un desafío secesionista sería dramático y es irracional en una Europa cuyo proyecto de Constitución deja claro que es posible la salida de un Estado miembro, o de una parte del mismo; pero que el regreso a la Unión Europea, por el contrario, sería una misión imposible tanto jurídica como políticamente, tal y como puso de manifiesto en las Jornadas de Vitoria José María de Areilza, quien ha escrito con Andrés Ortega un estudio concluyente sobre las propuestas de secesión en el seno de los Estados de la Unión.

Cerrar un acuerdo entre tradición foral vasca y democracia representativa requiere diversos esfuerzos intelectuales y políticos. Una duradera solución imperfecta no desdeña un vigoroso esfuerzo de teorización política. Al contrario, es plausible sostener que si llevamos veinticinco años sin hallar una solución política que destierre el terrorismo de los campos de la política, una parte de la explicación se encuentre en que el pacto estatutario vasco y los posteriores desarrollos del autogobierno no han ido acompañados de una reflexiva puesta en valor ante el conjunto de la opinión pública en toda España. Tengo la impresión, aplicando el retrovisor de la memoria, que para unos, interesó minimizar la dimensión de lo que significaba el Estatuto, por lo que pudiera significar de emulación en otros territorios. Para otros, convenía diluir su significado, pensando en mantener permanentemente una reivindicación siempre útil en términos electorales.

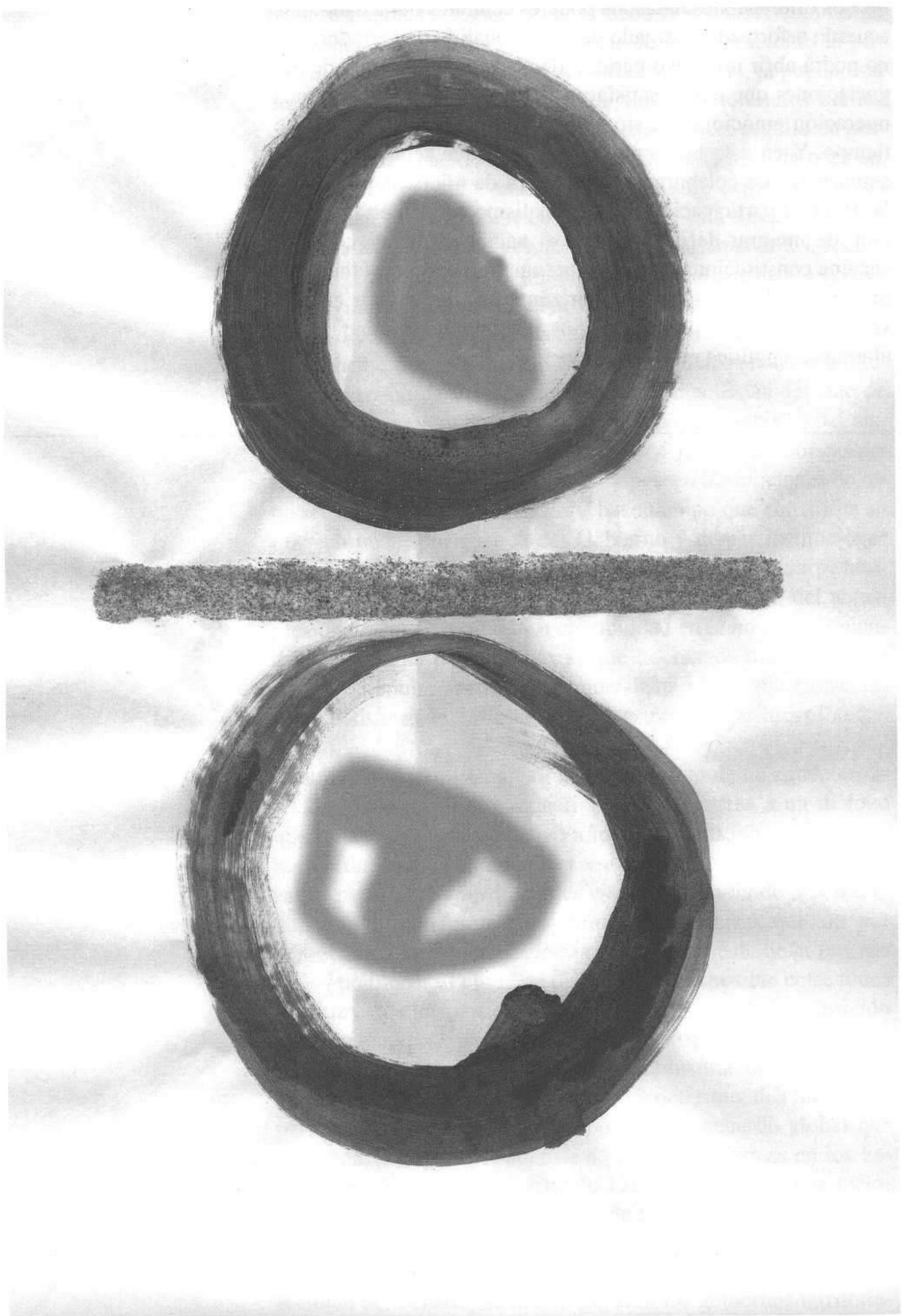
La debilidad de un pensamiento complejo que explique hoy lo que significa el autogobierno vasco, una realidad que otorga a las instituciones vascas más poder discrecional, desde luego en términos financieros, que si fuesen un Estado independiente, es patente. Desde 1998, tal vez porque se han encontrado como gobiernos los dos partidos políticos que, por razones opuestas, no aceptaron el modelo autonómico constitucional, el nacionalismo vasco está chocando directamente con el naciona-

lismo español. Es lógico, y hasta debería ser visto como algo estimulante. Sin embargo, y a pesar de las evocaciones al *patriotismo constitucional* y otras teorías modernas, la pugna está alentando la efervescencia de los valores nacionales menos compatibles con un sistema liberal democrático: orgullo de pertenencia a una nación basada en la raza, en la historia o en las creencias religiosas. Como el debate ha sido expulsado de las instituciones representativas, es electoral, está básicamente en los *mass media* y apenas en las Cámaras parlamentarias. Así, la intransigencia, el desafío y los liderazgos carismáticos prevalecen, olvidadas las reflexiones de Max Weber acerca de su compatibilidad con un complejo Estado democrático como el nuestro. Obviamente, los partidos políticos contendientes han consumado la inversión de sus funciones y cometidos. Están dejando de ser instrumentos para convertirse en sujetos esenciales del sistema, subordinando a las personas y a las instituciones que reciben los votos de los ciudadanos y poseen las funciones de representación y gobierno. El PNV hace tiempo que confirió a su líder un poder por encima del Gobierno y demás instituciones vascas. Es sólo una sugerente hipótesis de esta deriva partidocrática en la crisis vasca considerar que la renuncia del actual presidente del Gobierno a su continuidad en él no esté diseñando un esquema parecido, en el que liderazgos partidarios sin mandato popular pueden instrumentalizar a las instituciones representativas en la definición de las estrategias políticas.

Salir del laberinto vasco, por asumir el título de un agudo ensayo de Mario Onaindía, requerirá no sólo abrirse a un diálogo que no excluya a nadie, salvo a los terroristas, sino un programa de reformas institucionales en nuestra democracia. Vigorizar el papel de las instituciones es una exigencia de una sociedad que no imagina un sistema de gobierno que no sea democrático, pero que desconfía progresivamente de la función de los políticos. El clima de diálogo que fue posible entre todos los líderes de los partidos políticos en los años de la transición podrá restaurarse para emprender la búsqueda de soluciones para el drama vasco, si liberamos a las instituciones de la tensión electoral a la que hoy las someten determinados liderazgos partidarios. Parece racional proponerse un acuerdo global que contenga, por ejemplo, además de posibles reformas en los Estatutos de Autonomía del artículo 151 de la Constitución, métodos para la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea; incluso la revisión de la institución del Delegado del Gobierno en las regiones; una reforma constitucional del Senado, de modo que sean los gobiernos territoriales en la Cámara Alta, y no los partidos políticos en el Congreso, quienes canalicen la política autonómica y la defensa de los

hechos diferenciales hacia los poderes centrales del Estado. Ese acuerdo reformador, cargado de intencionalidad integradora, ya no podrá abrir un nuevo periodo de otro cuarto de siglo de negociaciones que nunca satisfacen del todo. Hay que hacer una operación emocionante, simbólica, de una vez y para mucho tiempo. Y en este horizonte, es evidente que serán necesarias actuaciones de colaboración con altura de miras. Por ejemplo, la decidida participación del nacionalismo catalán en la operación de integrar definitivamente al nacionalismo vasco en el sistema constitucional. Lo que abre una reflexión profunda, del mismo calado que saber qué horizonte hay que divisar cuando se produzca, algo que parece, hoy por hoy, imprescindible: la alternancia política en el gobierno de Euskadi.

---



*Antes de mi tiempo*

# CONCENTRACIÓN Y ESTANCAMIENTO NACIONALISTA EN LAS ELECCIONES VASCAS DE 2003

Francisco J. Llera Ramo (\*)

La celebración por séptima vez de las elecciones locales democráticas el pasado 25 de mayo se ha caracterizado en Euskadi, de nuevo, por la anormalidad de la tensión social y política generadas por la intimidación y las distintas formas de reaccionar ante el miedo que viene produciendo la violencia de los terroristas y sus cómplices. Cuarenta años de terror han generado comportamientos sociales y políticos de complicidad, instrumentalización, cobardía, adaptación, inhibición, desistimiento, huida, temor y, ahora, reacción y coraje, pero con la violencia siempre de un lado y sin simetría o equidistancia posible, salvo en la mente interesada y moralmente enferma de algunos sectores sociales y políticos, muchos de ellos bien instalados en el propio sistema institucional que dicen aborrecer, llegando incluso a «limpiar» parte del territorio de la representación democrática para pasar a ser controlado en exclusiva por el totalitarismo violento. Esta violencia ha estado presente de muchas otras maneras, desde el parón táctico, y quizá «hablado», del terrorismo mortífero durante la campaña electoral (como certifica el atentado de Sangüesa) hasta la reactivación del terrorismo complementario o de sustitución de la llamada *kale borroka* (más de medio centenar de sabotajes contra representantes locales del autonomismo, que multiplicaban por seis los del mes anterior, cambiando la tendencia de los últimos meses), pasando por la dificultad de los partidos autonomistas para presentar candidatos en muchas localidades dominadas por los violentos y por la dramática realidad de una población mayoritariamente victimizada que expresa miedo a manifestarse políticamente y, en buena parte, atrapada por la «espiral del silencio».

---

(\*) Universidad del País Vasco y Georgetown University.

Estas elecciones han estado caracterizadas también por los efectos sociales y, sobre todo, políticos de la ilegalización de Batasuna y de las plataformas satélites, que, como AuB, pretendían eludir la prohibición dictada por el Tribunal Supremo de que, quienes son considerados representantes políticos y cómplices orgánicos del terrorismo y sus redes, pudieran concurrir a las elecciones. A la obvia movilización social y política de estos sectores hay que añadir la más significativa actuación política del nacionalismo gobernante, empeñado en estos meses en deslegitimar a todas las instituciones del Estado, desde el Rey hasta el Tribunal Constitucional, desafiando continuamente al Estado de derecho y haciendo una reiterada y sectaria campaña de amparo a los, como mínimo, «amigos políticos» de los terroristas, con el inconfesable objetivo de poder beneficiarse de su botín electoral, primero, y de su apoyo político y social, más adelante.

Sin embargo, a día de hoy y como han vuelto a revelar los resultados electorales, nada de esto ha podido impedir la eclosión del pluralismo democrático vasco, que, tras la exclusión de los totalitarios, no sólo no ha disminuido, sino que ha aumentado, si comparamos la situación actual con la de hace cuatro años a nivel local, cuando obtuvieron las alcaldías las listas más votadas (1), aún en minoría, con las únicas excepciones de Elorrio, en Vizcaya, y Ribera Baja, en Álava. Esta normalidad relativa de la elección generalizada de la lista más votada fue posible gracias al pacto de no agresión o al apoyo tácito entre los grandes partidos para mantener el *statu quo* hasta que fuesen posibles los pactos de gobernabilidad, sobre todo, en los grandes municipios (2) y en las Diputaciones Forales. Esto es lo que más ha cambiado en esta ocasión al retocarse algunas mayorías y, sobre todo, al producirse una fractura irreversible entre la mayoría gubernamental y la minoría opositora.

Desde que el adelanto de las elecciones autonómicas de 1986, por la ruptura del PNV, las acercase en menos de un año a las elecciones locales y forales, se habían convertido en una espe-

---

(1) 106 para el PNV, 44 para EH, 34 para la coalición PNV/EA, 14 para el PSE-EE, 11 para EA, 9 para el PP y otras 29 independientes. El Ayuntamiento de Asparrena no se constituyó por falta de quórum, y en los de Albistur y Gaintza no se presentaron candidatos.

(2) En el 62% de los municipios no fueron necesarios los pactos por haberse obtenido mayorías absolutas, pero en los 96 más importantes, que aglutinan a más del 80% de la población vasca, sí lo eran para asegurar mayorías estables, desarrollándose dinámicas muy distintas y una geometría muy variada.

cie de segunda vuelta de las autonómicas, consolidando o debilitando la fórmula de gobierno adoptada tras estas últimas. A esto se añaden, además, la importancia adquirida por los gobiernos forales (3), sobre todo para el nacionalismo, y el peso demográfico (4) y político de las grandes poblaciones, junto con la cada vez más compleja gobernabilidad, necesitada de fórmulas de coalición en todos los ámbitos institucionales. Así pues, al carácter *de segundo orden* que ya tenían añadieron desde entonces el de *segunda vuelta* que habían ido adquiriendo y que se convirtió en más relevante en la medida en que fueron más competitivas, o la política de alianzas, con la posibilidad de coaliciones alternativas, deviniera el centro del debate político. En esta ocasión, el alejamiento temporal (dos años) producido por el adelanto electoral de las elecciones autonómicas de 2001 y, sobre todo, la exclusión de la competición de los representantes políticos del llamado MLNV (5) habrían podido eclipsar relativamente tal carácter. Sin embargo, el agravamiento de la política de bloques producido por las actitudes rupturistas de las propuestas soberanistas del nacionalismo gobernante y su estrategia de unidad o concentración nacionalista, han compensado en parte tales factores. Al mismo tiempo, la mayor tensión competitiva entre los dos grandes partidos autonomistas con responsabilidades de Estado (PP y PSOE), llamados a constituir conjuntamente la alternativa a la mayoría nacionalista, también ha empujado en la misma dirección.

Recordemos cómo las elecciones locales y forales de 1999 se producían en una especie de campaña electoral prorrogada desde las elecciones autonómicas del otoño anterior y bajo los efectos directos de la cristalización política del *frente nacionalista*, fruto de los acuerdos de Estella (6) (o Lizarra-Garazi) y de la llamada *tregua* de ETA, especialmente tras el apoyo de EH a la investidura de Ibarretxe, el sostenimiento del gobierno

---

(3) Los vascos eligen por sufragio directo las Juntas Generales de cada provincia o Territorio Histórico que, a su vez, son las encargadas de formar el gobierno de cada Diputación Foral, como si se tratase de una elección autonómica dentro del propio País Vasco.

(4) Las tres capitales vascas suponen el 36% de toda la población vasca (el 76% en Álava), a las que se les añaden otras seis poblaciones (del Gran Bilbao e Irún) mayores de 40.000 habitantes con otro 18% (el 29% en Vizcaya) y otras 36 mayores de 9.000 habitantes con otro 29% (el 48% en Guipúzcoa).

(5) Movimiento de Liberación Nacional Vasco, como la organización terrorista ETA denomina a su red o movimiento violento.

(6) Recuérdese que los dos ejes programáticos o reivindicativos de esta nueva alianza política de los nacionalistas son: el reconocimiento de la territorialidad de Euskalherria y el llamado *ámbito vasco de decisión*.

minoritario PNV/EA, la constitución de la llamada *Asamblea de Municipios Vascos* o *Udalbiltza* y la larga gestación del acuerdo de legislatura por el que EH aseguró la mayoría a la coalición PNV/EA en el Parlamento vasco. Luego vendría la dramática y reiterada escenificación de la vuelta al terrorismo mortífero, la pseudorruptura del pacto de Estella, el adelanto electoral y, sobre todo, la política de bloques. En aquel contexto de la competencia partidista irrumpió, entonces como novedad, la coalición gubernamental PNV/EA, convertida en coalición electoral para las instituciones forales y más de sesenta municipios (entre los que estaban las tres capitales y los más importantes), tenía que hacer frente a las reticencias recíprocas internas sin haber logrado suturar del todo la herida de la ruptura, al tiempo que era una muestra de debilidad política de ambos socios ante el empuje de sus competidores directos: EH en Guipúzcoa y en poblaciones intermedias, el PP en Álava y en las capitales y, en menor medida, el PSE-EE en San Sebastián y en las poblaciones industriales.

Por lo tanto, también en esta ocasión las elecciones locales y forales del 25 de junio de 2003 han sido como una segunda vuelta, en la medida en que, en lo fundamental, se han mantenido o agudizado los parámetros de la política de bloques producida por la radicalización nacionalista del ciclo político iniciado hace cinco años. De este modo, por un lado, el nacionalismo gobernante buscaba su concentración electoral y la maximización institucional de sus apoyos electorales con el fin de reforzar la estrategia rupturista de Ibarretxe y, por otro lado, el PP y el PSE-EE expresaban una estrategia defensiva de oposición frontal a tales intenciones, sin apostar con claridad y en positivo por una alternativa conjunta y bien articulada de control institucional por mayorías autonomistas. Precisamente, el nuevo ciclo político que se ha abierto en la arena nacional con el asentamiento del nuevo liderazgo socialista y la fuerte competitividad bipartidista PP-PSOE, aunque sea en unas elecciones de segundo orden, no ha dejado de tener un impacto directo sobre la campaña electoral vasca. Con todo, no se debe olvidar que estamos ante unas elecciones muy territorializadas en las que la gestión local o foral o el perfil de los candidatos ha de tenerse muy en cuenta a la hora de explicar comportamientos y resultados que, a veces, no concuerdan con los parámetros o patrones más generales.

## **TENSIÓN COMPETITIVA**

Las elecciones de segundo orden suelen caracterizarse por su menor efecto movilizador, debido al más limitado interés político que concitan y a su más baja tensión competitiva. Así venía

sucediendo en el País Vasco con las elecciones autonómicas y con las locales y forales o las europeas, si nos atenemos a los promedios de participación que se sitúan en el 66,8% de las primeras, el 64,5% de las segundas y el 60,8% de las terceras frente al 70,3% de las legislativas. Sin embargo, en el País Vasco, y desde 1998, cualquier elección adquiere una relevancia de primer orden, tanto para la sociología nacionalista local y la reestructuración de sus apoyos internos, como para la política nacional por la política de bloques o su propia competitividad interna, elevando y casi homogeneizando la tensión competitiva.

Estas elecciones, sin haber roto con la pauta general, se sitúan en un ciclo de mayor participación iniciado el año 1996 y, aunque rebajan en más de nueve puntos la extraordinaria participación de las autonómicas del 2001, su casi 70%, aproximadamente, las coloca en el máximo histórico de la serie de las elecciones locales/forales, mejorando en casi un 5% la participación de hace cuatro años y superando, igualmente, tanto el nivel de participación medio nacional (2,5%) como el incremento de la movilización (en casi 2 puntos), quizá por la convergencia de ambas dinámicas movilizadoras: la competición vasca de bloques y la recalentada competitividad nacional. Esto reafirma el nuevo patrón iniciado hace cuatro años, en que por primera vez en las elecciones locales vascas se superaba la media nacional de participación.

En el propio interior del país se producen diferencias de participación, desde el máximo alavés del 72,1% (que supera en más de dos puntos el promedio vasco y supone un incremento de más de siete puntos con respecto a hace cuatro años) al mínimo guipuzcoano del 68,4% (que se sitúa casi dos puntos por debajo de dicho promedio y supera en algo menos de dos puntos, también, el nivel de movilización alcanzado hace cuatro años), situándose Vizcaya en el promedio vasco tras un fuerte incremento de seis puntos. Vuelven a ser las poblaciones industriales de mayoría socialista o autonomista las menos movilizadas, así: Pasajes (60%), Rentería (62,7%), Sestao (64%), Baracaldo (64,5%), Irún (65,3%), San Sebastián (66,4%), Santurce (66,6%), Portugalete (67,6%), Basauri (67,9%), Andoain (67,9%), Bilbao (68,1%) o Abanto (68,3%). Los casos de San Sebastián y Bilbao contrastan, sin embargo, con la elevada movilización vitoriana (70,9%) que, en todo caso, se sitúa por debajo del promedio alavés. El otro caso atípico entre las grandes poblaciones es la máxima participación en Getxo (74%). Este caso, el vitoriano y el de la mayoría de las pequeñas poblaciones dominadas por el nacionalismo, muestran la mayor movilización nacionalista y la disputa por la cabecera de cada institu-

ción local y, sobre todo, por el control de las instituciones forales. En efecto, vuelven a ser las poblaciones menores, sobre todo en Guipúzcoa y Vizcaya, por la alta competitividad intranacionalista las más movilizadas, a pesar de que en esta ocasión las diferencias han sido relativamente menores por la importante, aunque menor, movilización electoral de las opciones autonomistas en las grandes poblaciones. Volvían a ser, por lo tanto, unas elecciones abiertas, con el morbo de saber quién de las tres opciones (PNV/EA, PP o PSE-EE) ganaba en las grandes poblaciones o en las instituciones forales o, por el contrario, cuál sería el comportamiento de las opciones nacionalistas en las pequeñas y medianas poblaciones, tras la llamada al voto nulo de los dirigentes de la disuelta Batasuna.

## **DOBLE CONTIENDA CON MUCHAS ARENAS POLÍTICAS**

Estas elecciones con dos urnas en Euskadi, la local y la foral, se han producido tras una campaña electoral que ha sido también triple, aunque en el mismo tiempo político. En las elecciones forales se hacía plenamente realidad el carácter de segunda vuelta de las elecciones autonómicas y en ellas estaban en juego, no sólo la gobernabilidad y la estabilidad institucional, sino también el tipo de mayorías resultante en el actual contexto de la política de bloques. Sólo el Diputado General de Álava optaba a la reelección por el PP, en tanto que la coalición PNV-EA había renovado sus tres cabeceras reforzando la línea soberanista de Ibarretxe que trataba de apuntalar con el control del poder foral. La desaparición competitiva de Batasuna y sus sucedáneos le planteaba a la actual mayoría gubernamental la posibilidad de revalidarse, sobre todo en Vizcaya y Guipúzcoa, en tanto que la alternativa autonomista confiaba en asegurarse el control de las instituciones forales de Álava. Éstas eran un objetivo clave para los primeros, hasta el punto de que pretendieron un impresentable (y luego retirado o aplazado) proyecto de reforma electoral al más puro estilo *gerrymandering* (7). Por su parte, la arena local era múltiple, como lo es la variedad demográfica y social de nuestros asentamientos humanos, que producen escenarios de competitividad política muy diversos y en los que cuenta de forma muy especial el papel de los alcaldes y líderes locales, así como la distinta implantación territorial de los partidos y, por supuesto, la gestión de la mayorías gobernantes. Sin embargo, en este ámbito la clave era doble: por un lado, el control por ambos bloques de las capitales y las gran-

---

(7) Mecanismo electoral tradicionalmente norteamericano por el que se retocan los distritos electorales con el fin de beneficiar al partido del gobierno.

des poblaciones y, por otro lado, el peso del voto nulo propiciado por la ilegalizada Batasuna y el del puñado de agrupaciones electorales de su entorno, así como las relaciones intranacionalistas y la estabilidad institucional de los viejos feudos del MLNV. Finalmente, en Euskadi, como en España, también resultaba relevante la pugna bipartidista PP-PSOE, tanto por el cómputo nacional de las elecciones locales, como por el de las trece autonomías que renovaban sus parlamentos regionales. Era la primera vez que el nuevo liderazgo socialista se medía con el PP y lo hacía en un contexto de fuerte reactivación de la política de adversarios tras el último año de gestión y conflictividad del gobierno popular. Esto podría generar efectos contrapuestos en Euskadi, elevando, por un lado, la competitividad entre ambas fuerzas políticas y, consecuentemente, la movilización de los respectivos electorados, pero, por otro lado, distanciándolas políticamente, lo que dificultaría su colaboración y, por tanto, la visualización de una alternativa autonomista conjunta al soberanismo nacionalista.

En la Tabla 1 mostramos el diverso apoyo electoral obtenido por los partidos vascos en esta doble contienda. De ella se deducen algunos datos de interés que vamos a subrayar. La coalición PNV/EA (sumados los votos que obtienen por separado), además de ganar las dos elecciones con alrededor del 44% de los votos válidos, vuelve a obtener sus mejores resultados en la arena foral, oscilando sus apoyos entre unas y otras en unos 14.000 votos (algo menos de un 3% de su electorado).

El PSE-EE recupera su tradicional segunda posición con alrededor del 22% de los votos válidos y experimenta una oscilación mucho menor de unos 7.000 votos (algo menos del 3% de su electorado) entre su máximo de las municipales y el mínimo de las forales, a la inversa que el PNV. El PP se mantiene en su tercera posición con alrededor del 19% de los votos válidos y una oscilación de 9.000 votos (algo más de un 4% de su electorado) entre su máximo de las forales y su mínimo de las locales, a la inversa que el PSE-EE. IU, con alrededor del 8% de los votos válidos sufre una oscilación mucho menor de menos de 2.000 votos (algo menos del 2% de su electorado), entre su máximo de las elecciones forales y su mínimo de las locales. Es de señalar la irrupción por primera vez de la coalición ARA-LAR, escindida de EH en los últimos años, que obteniendo entre el 2% y el 3% de los votos válidos es la que experimenta una mayor oscilación de unos 19.000 votos (más del 50% de su electorado foral) entre su máximo foral y su mínimo local. UA, que había experimentado la coalición gubernamental, primero, y electoral, después, con el PP cosecha su peor resultado en

**TABLA 1**  
**Resultados obtenidos por los principales partidos vascos en las elecciones locales y forales del 25 de mayo de 2003**

|                | Locales   | % VV.VV | Forales   | % VV.VV |
|----------------|-----------|---------|-----------|---------|
| PNV/EA* .....  | 497.467   | 43,8    | 511.417   | 45,3    |
| PSE-EE .....   | 250.634   | 22,1    | 243.192   | 21,5    |
| PP .....       | 212.385   | 18,7    | 221.754   | 19,6    |
| IU .....       | 89.685    | 7,9     | 91.389    | 8,1     |
| UA .....       | 6.144     | 0,5     | 6.373     | 0,5     |
| ARALAR .....   | 16.878    | 1,5     | 36.172    | 3,2     |
| Otros .....    | 44.447    | 3,9     | 2.373     | 0,2     |
| <br>           |           |         |           |         |
| Votantes ..... | 1.262.200 | 69,8    | 1.260.197 | 71,2    |
| <br>           |           |         |           |         |
| Nulos** .....  | 127.335   | 7,0     | 131.816   | 7,4     |

Elaboración propia a partir de los datos provisionales de los primeros recuentos. Fuente: Diputaciones Forales y Ministerio del Interior.

\* Incluye los votos obtenidos por separado por el PNV y EA en las elecciones municipales.

\*\* Los votos nulos ordinarios suelen ser alrededor de unos 20.000 por término medio. El % está calculado sobre el censo.

torno al 0,5% y prácticamente sin oscilación. Hay que señalar, también, la existencia en las elecciones locales, sobre todo, en poblaciones menores de agrupaciones de electores y candidaturas independientes, que aglutinan a casi un 4% del voto válido y que luego desaparecen de la competición foral, teniendo en cuenta, además, que en esta ocasión una parte importante corresponde a agrupaciones heredadas o vinculadas al electorado anterior de EH. Finalmente, en esta ocasión la exclusión de Batasuna de la competición electoral y su llamamiento al voto nulo ha tenido un éxito muy limitado, si tenemos en cuenta que, una vez descontados los alrededor de 20.000 votos nulos que se suelen contabilizar por término medio, el seguimiento de su consigna habría alcanzado a unos 110.000 votantes (en torno a un 6% del censo) y, además, con una pequeñísima oscilación de unos 4.000 electores entre el mínimo de las locales y el máximo de las forales.

Como se puede observar, los dos principales bloques de la política vasca, el nacionalista y el autonomista, se equiparan por primera vez en ambas elecciones, repartiéndose el voto válido casi al 50%, lo que indica una ausencia de volatilidad entre ambos y, sobre todo, que se rompe por primera vez la ventaja tradicional de los primeros en este tipo de elecciones territoriales,

derivada de su mejor implantación territorial, su mayor libertad de acción y los rendimientos de su mayor control institucional. Se mantiene, sin embargo, un patrón ya clásico de que las opciones de la izquierda obtienen su mejor resultado en las locales (35,7%), en tanto que las de la derecha lo hacen en las forales (65,4%), con una ventaja muy superior de estas últimas en ambas y con diferencias respectivas que no superan los tres puntos, en todo caso. Esto indica que en este caso sí hay volatilidad entre ambos bloques de izquierda y derecha en estas elecciones.

Los alrededor de 100.000 votantes volátiles o *escindidos* (un 40% más que hace cuatro años) entre las distintas opciones políticas en la doble contienda (aproximadamente, el 9% de los votos válidos) se producen más entre los partidos nacionalistas (80.000) que entre los autonomistas (20.000) y entre los de izquierda (75.000) que entre los de la derecha (25.000), invirtiendo la relación de las anteriores elecciones territoriales, entre otras cosas por la interferencia entonces de las elecciones europeas. El fenómeno predominante, además del impacto de la exclusión de Batasuna, es el avance de la concentración del voto nacionalista en torno al PNV-EA, ya iniciada con motivo de las últimas elecciones autonómicas.

Como no podía ser de otro modo, las elecciones han confirmado, en lo fundamental, el mismo pluralismo y la misma correlación de fuerzas que ya se había expresado en las autonómicas de hace dos años. Es ésta otra pauta casi constante en las elecciones locales y forales vascas por su carácter de segunda vuelta, en la que no suele haber sobresaltos. Sin embargo, por esta misma razón cualquier pequeño cambio puede ser altamente significativo. En la Tabla 2 mostramos la evolución electoral desde las elecciones forales de 1999 y estas últimas, por ser las más homogéneas y comparables en clave interna.

Las opciones nacionalistas con sus alrededor de 547.000 votos (el 48,5% del voto válido) y un retroceso de más de 80.000 votos pierden su predominio, por primera vez, en unas elecciones territoriales en el conjunto del país, en Vizcaya (49,3%) y, especialmente, en Álava (37,6%), si bien lo mantienen en Guipúzcoa (52,4%), tras retroceder entre cuatro puntos en Vizcaya y, sobre todo, diez en Guipúzcoa, pasando por los seis puntos de Álava con respecto a hace cuatro años. Es cierto que, en esta ocasión, no se pueden contabilizar los alrededor de 100.000 votos nulos atribuibles a Batasuna (algo más de 50.000 en Guipúzcoa, de 40.000 en Vizcaya y menos de 10.000 en Álava),

## **PLURALISMO DE GEOMETRÍA VARIABLE**

**TABLA 2**  
**Resultados electorales en Euskadi entre 1999 y 2003**

|                       | F-1999    |      | L-2000    |      | A-2001    |      | F-2003*   |      |
|-----------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
|                       | Votos     | % VV |
| PNV.....              | —         | —    | 347.567   | 30,4 | —         | —    | —         | —    |
| EA .....              | —         | —    | 86.557    | 7,6  | —         | —    | —         | —    |
| PNV/EA .....          | 402.089   | 34,6 | 434.124   | 38,0 | 604.222   | 42,4 | 511.417   | 45,3 |
| PP .....              | 220.633   | 19,0 | 323.235   | 28,3 | 326.933   | 22,9 | 221.754   | 19,6 |
| EH(HB) .....          | 228.847   | 19,7 | —         | —    | 143.139   | 10,0 | —         | —    |
| PSE-EE.....           | 212.249   | 18,3 | 266.583   | 23,3 | 253.195   | 17,8 | 243.192   | 21,5 |
| IU .....              | 53.563    | 4,6  | 62.293    | 5,4  | 78.862    | 5,5  | 91.389    | 8,1  |
| UA .....              | 9.438     | 0,8  | —         | —    | (*)       | —    | 6.373     | 0,5  |
| ARALAR...             | —         | —    | —         | —    | —         | —    | 36.172    | 3,2  |
| Otros.....            | 10.421    | 0,9  | 23.084    | 2,0  | 7.918     | 0,6  | 2.373     | 0,2  |
| <i>Nacionals. .</i>   | 630.936   | 54,3 | 434.124   | 38,0 | 747.361   | 52,4 | 547.589   | 48,5 |
| <i>Estats. ....</i>   | 495.883   | 42,7 | 675.195   | 59,0 | 666.908   | 46,8 | 565.081   | 49,9 |
| <i>Izquierda ....</i> | 494.659   | 42,6 | 345.027   | 30,2 | 483.114   | 33,9 | 373.126   | 33,0 |
| <i>Derecha .....</i>  | 632.160   | 54,4 | 764.292   | 66,8 | 931.155   | 65,3 | 739.544   | 65,4 |
| Censo.....            | 1.809.009 |      | 1.810.666 |      | 1.813.356 |      | 1.807.272 |      |
| Vots. ....            | 1.175.856 | 65,0 | 1.155.999 | 63,8 | 1.431.996 | 79,0 | 1.260.197 | 69,7 |

Elaboración propia a partir de los datos oficiales de la Junta Electoral.

\* Para 2003, datos provisionales de los primeros recuentos de las Diputaciones Forales.

(\*) UA compite en coalición con el PP en las elecciones autonómicas de 2001.

que, si los tuviésemos en cuenta, le devolverían al nacionalismo su mayoría en torno al 52,4% de las últimas elecciones autonómicas de 2001 (con respecto a las que se desmovilizan casi 200.000 de sus votantes o unos 100.000 si descontamos el voto nulo atribuible a Batasuna) pero, en todo caso, con un retroceso de, al menos, dos puntos con respecto a las anteriores elecciones forales.

La coalición PNV/EA con sus 511.417 votos y algo más del 45% se alza con la primera posición en el conjunto y en todas las provincias, desde el mínimo alavés (59.000 votos y un 35,5%) al máximo de Vizcaya (cerca de 300.000 votos y un 47,1%), pasando por el mayor avance guipuzcoano (cerca de 160.000 votos y un 46,8%). Los algo más de 100.000 votos que añade a sus resultados de hace cuatro años (casi los mismos que resta desde las últimas autonómicas) hay que atribuirlos, en parte, a la mayor movilización electoral, pero, sobre todo, a su capacidad para concentrar casi todo el voto nacionalista en tor-

no a las siglas de la coalición, consolidando la recuperación de más del 40% del voto de EH de hace cuatro años ya iniciada en las autonómicas del 2001, tras habérselo cedido entre los años 1998 y 1999.

EH, que había alcanzado su máximo histórico hace cuatro años, con sus 229.000 votos y algo menos del 20% de los votos válidos (entre el 28% de Guipúzcoa, que la hubiese convertido en la primera fuerza política de no ser por la coalición PNV/EA, y el 14% de Álava), y se situaba en la segunda posición en el conjunto y en Guipúzcoa, mientras que en Álava y Vizcaya pasaba a la cuarta, siendo la única fuerza política que ganaba votos, tanto desde 1995 (+68.000), como desde las autonómicas de 1998 (+4.800), cosecha en esta ocasión su mayor fracaso tras su ilegalización y la llamada al voto nulo, seguida por menos de la mitad de sus votantes de entonces. Por un lado, tiene que vérselas con la primera escisión protagonizada por ARALAR, que le arrebató más de 36.000 votos (alrededor de un 16% de su electorado), en tanto que no puede contener la hemorragia, iniciada hace dos años, del voto útil nacionalista hacia la coalición PNV/EA, que le vuelve a restar, al menos, otros 90.000 (en torno a un 39% de su electorado). Es ahora ARALAR quien trata de ocupar su espacio con una suerte muy limitada y desigual, en la medida en que sus más de 36.000 votos (un exiguo 3,2% del voto válido) sólo le permiten jugar un discreto papel político en Guipúzcoa (un 5,6% del voto válido y algo más de la mitad de sus apoyos totales), mientras que en Álava y Vizcaya, con poco más de un 2% del voto válido, sólo puede aspirar a hacerse presente.

Los partidos autonomistas con sus 565.000 votos y un 49,9% (incluidos IU y UA) mejoran sensiblemente el peso relativo de hace cuatro años (+69.000 votos y más de 7 puntos) y se mantienen respecto de las autonómicas, a pesar de desmovilizarse 102.000 votantes. El PSE-EE con sus 243.000 votos y el 21,5% de los votos válidos recupera la segunda posición del sistema de partidos vasco a dos puntos del PP, tras un avance de más de 30.000 votos con respecto a las anteriores forales (y 3 puntos) y una menor desmovilización de 10.000 votantes desde las autonómicas de hace dos años (pese a lo cual, avanza más de 4 puntos), manteniendo un peso relativo muy homogéneo en todas las provincias (desde el 20,5% de Vizcaya al 23,6% de Guipúzcoa, pasando por el 21,5% de Álava), con un comportamiento mucho mejor de guipuzcoanos (avanzan 5 puntos) y alaveses (4,5 puntos más) que de los vizcaínos (con un avance de menos de dos puntos), gracias, sobre todo, a la mayor movilización de

su propio electorado y, en menor medida, de la recuperación de los votos cedidos al PP en la etapa anterior.

El PP, con sus algo más 221.000 votos y el 19,6% (entre el 28,5% alavés y el 15,1% guipuzcoano, pasando por el 19,7% vizcaíno) retrocede a la tercera posición del sistema en el país a muy corta distancia del PSE-EE, a pesar de mantener sus votos de hace cuatro años, dejando de ser, también, la primera fuerza de Álava. Este retroceso es mucho más acusado si tenemos en cuenta la mayor movilización electoral y, sobre todo, si comparamos sus resultados con los de las autonómicas de hace dos años, con respecto a las que pierde más de 100.000 votantes y, al menos, tres puntos porcentuales del voto válido.

IU con más de 91.000 votos y el 8,1% del voto válido es la única fuerza política que experimenta avances brutos y netos, tanto con respecto a las anteriores elecciones forales (casi 38.000 votantes más y 3,5 puntos), como a las autonómicas de hace dos años (más de 12.000 votos y 2,6 puntos), comportándose de forma muy homogénea en todo el territorio (entre el 7% guipuzcoano y alavés y el 8,9% vizcaíno y con subidas de algo más de 3 puntos en todas las provincias) y beneficiándose del declive electoral de Batasuna, de la misma forma que hace cuatro años se había visto perjudicada por el ascenso de EH, así como su, discutido, papel de «bisagra» política del nacionalismo en la última etapa, de cuya experiencia de gobierno parece beneficiarse, si se compara su resultado vasco con el que cosecha en el resto de España. Finalmente, UA con sus algo más de 6.000 votos continúa su declive al volver a perder otro tercio de su electorado de hace cuatro años (-3.000), tanto en favor del PP como del PSE-EE, quedándose en una posición muy testimonial en Álava con el 3,8% de los votos válidos.

Las fuerzas de derecha, reducidas a dos y con más de 739.000 votos y el 65,4% de los votos válidos, vuelven a acentuar su hegemonía en todo el país, tras añadir más de 107.000 votos y once puntos más a los obtenidos hace cuatro años, siendo claramente hegemónica la derecha nacionalista (69%), si bien es verdad que ve desmovilizarse a casi 200.000 de sus votantes en las autonómicas, atribuibles casi por igual a nacionalistas y autonomistas, lo que no le impide mantener su peso relativo de hace dos años. Por su parte, las fuerzas de izquierda, mucho más fragmentadas y con sus más de 373.000 votos y el 33% de los votos válidos, retroceden claramente en su posición relativa en diez puntos desde hace cuatro años (120.000 votos menos) y casi otro punto desde las autonómicas (110.000 votos menos), volviendo los socialistas a ejercer su predominio en este bloque

(65%), en el que ahora tienen que competir con IU y ARALAR tras la desaparición de Batasuna.

Además de la estabilidad relativa y la escasa volatilidad (8) (salvo la inevitable de los cambios de oferta), sobre todo entre bloques, que muestran los resultados electorales forales vascos, hay otras dos pautas que se producen en estas elecciones y que merece la pena resaltar: por un lado, la concentración del voto nacionalista en la coalición PNV/EA y, por otro, la recuperación, aunque sea tímida, del papel central y de segunda fuerza de los socialistas, recuperando la dinámica de los años ochenta en la que la política vasca pivotaba sobre el refuerzo electoral de ambas fuerzas, como resultado de su entendimiento institucional y centripeto. Ahora, tanto por la exclusión de la competición de Batasuna, como por el retroceso del PP, la tendencia polarizadora de la anterior etapa parece cambiar por una nueva dinámica, tímidamente centripeta, a pesar de la política de bloques. A su vez, la pauta que se apuntaba hace cuatro años de un retroceso generalizado de las opciones menores y la simplificación progresiva del mapa electoral que parecía comenzar a caminar a pasos agigantados hacia su reducción a cuatro fuerzas políticas (PNV/EA, PP, PSE-EE y EH), tal como se había concretado ya en el Ayuntamiento de San Sebastián y en las Juntas Generales de Guipúzcoa, sufre un ligero parón por efecto de la ilegalización de Batasuna, que refuerza las opciones competitivas y, transitoriamente, de «bisagra» política de IU, al tiempo que facilita las oportunidades electorales, de momento sólo discretas, de la recién aparecida ARALAR. Con todo, en las instituciones quedan, por el momento, sólo cuatro fuerzas que cuentan: la única nacionalista y las tres del sistema de partidos nacional. Estas elecciones vuelven a confirmar el final irreversible de EA como opción competitiva autónoma, así como la agónica situación de UA en Álava en una arena, la local y territorial, que le era propicia.

Ya hemos dicho que no se podía entender la experiencia de coalición electoral PNV/EA si no era en clave de mantener el control de los gobiernos forales frente a la amenaza del PP en Álava y de EH en Guipúzcoa hace ahora cuatro años. La situación vuelve a repetirse, tras su reiteración exitosa en las elec-

## **LAS CLAVES DEL PODER FORAL**

---

(8) La volatilidad es el flujo de votantes de unas opciones a otras entre dos elecciones sucesivas y puede ser producida por el propio cambio individual o por los cambios en las ofertas partidistas (apariciones o desapariciones de opciones en la competición).

ciones autonómicas de hace dos años, sin embargo ahora, siendo el objetivo de control institucional el mismo, su referencia era el refuerzo de la concentración del voto nacionalista y el bloqueo de las posibilidades de la alternativa autonomista. No estando en duda las cabeceras de Vizcaya y Guipúzcoa, la estrategia era poder estabilizar la gobernabilidad de ambas instituciones forales en solitario o con la ayuda de su socio de gobierno en Vitoria (IU) y ganar en Álava tratando de romper la mayoría autonomista y la unidad de acción de populares y socialistas, dado que su intento desesperado de control mediante el cambio de la ley electoral alavesa había fracasado. Tras haber comprobado el altísimo rendimiento político que un simple efecto técnico de la ley electoral vasca (un diputado, imprescindible para su mayoría relativa) les había proporcionado en las últimas elecciones autonómicas, en las que ya se había iniciado el proceso de concentración del voto nacionalista, buscaban también ahora maximizar tales beneficios técnicos en una estructura territorial y de distritos que les es más propicia y en una coyuntura política ideal, en la que había desaparecido su principal contrincante precisamente en esa parte del territorio técnicamente más favorable. En efecto, si descontamos el efecto técnico de la ley electoral en estas elecciones, la coalición PNV-EA perdería hasta cuatro de sus escaños en Guipúzcoa y otros dos en Vizcaya, quedando a tres y uno de la mayoría absoluta, respectivamente, para la que sólo podría contar con la inestimable ayuda de IU que, a su vez, debería haber añadido otros tres junteros en Vizcaya.

Como muestra la Tabla 3, la coalición PNV/EA refuerza su posición dominante (de 56 junteros hace cuatro años a los 73 actuales), sobre todo con sus mayorías absolutas en Vizcaya (27) y Guipúzcoa (27) y su recuperada primera posición en Álava (19), incrementando en conjunto un 30% de su representación foral, especialmente en Guipúzcoa (42%) y Vizcaya (28%) y más discretamente en Álava (16%), dependiendo claramente de los graneros de votos de la antigua EH.

El menor cambio se produce en Álava, a pesar de haber perdido la cabecera el PP en favor del PNV-EA, por el estancamiento del primero (los mismos 16 junteros de hace cuatro años) y la recuperación del segundo de la representación que tuvo en 1995 (hasta los 19, tras sumar tres). Lo que no estaba en cuestión en este territorio era la mayoría autonomista, que se ve reforzada en los mismos tres junteros (hasta 32), gracias al avance socialista (que pasa de 9 a 12) y a pesar del retroceso y la posición testimonial de UA (con un solo juntero), recuperando

**TABLA 3**  
**Composición de las instituciones forales**  
**vascas en 1999 y 2003**

|             | Álava |      | Guipúzcoa |      | Vizcaya |      |
|-------------|-------|------|-----------|------|---------|------|
|             | 1999  | 2003 | 1999      | 2003 | 1999    | 2003 |
| PNV/EA....  | 16    | 19   | 19        | 27   | 21      | 27   |
| EH.....     | 6     | —    | 14        | —    | 9       | —    |
| PP.....     | 16    | 16   | 8         | 8    | 10      | 10   |
| PSE-EE..... | 9     | 12   | 10        | 12   | 10      | 11   |
| IU.....     | 2     | 3    | —         | 3    | 1       | 3    |
| UA.....     | 2     | 1    | —         | —    | —       | —    |
| ARALAR..    | —     | —    | —         | 1    | —       | —    |
| Total.....  | 51    | 51   | 51        | 51   | 51      | 51   |

FUENTE: Electos proclamados por las Juntas Electorales. Elaboración propia.

IU la representación que tuvo en 1995 (tres junteros al añadir el que había perdido a favor de EH hace cuatro años).

En Guipúzcoa el panorama se simplifica mucho más: la coalición PNV/EA refuerza su hegemonía con su primera mayoría absoluta (27 junteros) al llevarse casi la mitad (+ 8) de la desaparecida EH, el PSE-EE recupera su segunda posición (12 junteros) al añadir dos nuevos a los de hace cuatro años, el PP se estanca en su 8 junteros, IU recupera la representación (3 junteros) que obtuvo en 1995, tras su desaparición hace cuatro años por el empuje de EH, añadiendo uno más a los dos de entonces y ARALAR obtiene aquí su único juntero foral. También en este territorio las fuerzas autonomistas refuerzan su posición al incrementar su representación en cinco junteros (hasta los 23).

También en Vizcaya la coalición PNV/EA, al conseguir una ganancia de seis junteros, obtiene una posición desahogada alcanzando la mayoría absoluta (27 escaños), mientras que PPSE-EE con sus 11 junteros (uno más que hace cuatro años) vuelve a adelantar en la segunda posición al PP, que se mantiene con diez escaños, invirtiendo la posición relativa y la relación de pérdidas y ganancias de hace cuatro años entre ambos. Por su parte, IU con tres junteros recupera parte de su representación de 1995 (4 junteros), tras habérselos cedido a EH en 1999. Con lo que es en las Juntas Generales de Vizcaya en las que se experimenta la máxima simplificación a cuatro fuerzas y en ellas, también, se produce un avance del autonomismo con tres junteros más.

Como es sabido, tras las últimas elecciones forales de 1999, la coalición PNV-EA ha gobernando en minoría y en solitario las Diputaciones Forales de Vizcaya y Guipúzcoa, sin embargo a partir de este momento podrá seguir haciéndolo con su cómoda mayoría absoluta, gracias a la concentración del voto nacionalista bajo su fórmula. Por el contrario, la incierta fórmula alternativa del llamado *frente constitucionalista o autonomista* sólo podría ser válida para seguir gobernando en Álava, en la que el gobierno de coalición PP-UA ha podido contar con el apoyo parlamentario del PSE-EE en la anterior legislatura. Sin embargo, el deterioro de las relaciones entre socialistas y populares, el cambio en su correlación de fuerzas a favor de los primeros y el distinto modo de ver y articular la alianza autonomista de unos y otros, junto a la legítima aspiración de ambos a encabezar un posible e inédito gobierno de coalición en una institución de la relevancia de la Diputación Foral alavesa, hacen muy imprevisible el desenlace y la concreción gubernamental de esta mayoría.

## EL PODER LOCAL

Si la arena foral era propia de la competición vasca, la municipal era compartida con la política española, aunque la batalla por las capitales y las grandes poblaciones era vivida por las fuerzas políticas como clave para revalidar o no los cambios estratégicos del nacionalismo vasco, por un lado, o la fortaleza y las posibilidades de la alternancia autonomista, por el otro, además de la inevitable evaluación del liderazgo de los alcaldes y la gestión de los gobiernos municipales. El carácter abierto de las elecciones locales en las capitales y grandes poblaciones, en las que domina el pluralismo polarizado propio del conjunto del país, entre PNV/EA, PSE-EE y PP las hacía especialmente competitivas, uniéndose a la identificación y fidelidad partidistas las características personales y políticas de algunos candidatos a alcaldes. Sin embargo, en las pequeñas y medianas poblaciones del interior del país, lo que suelo denominar el territorio *udalbiltza*, la competición bipartidista intranacionalista había quedado truncada por la ilegalización de Batasuna, salvo en un pequeño puñado de localidades, afrontando el nacionalismo institucional, prácticamente en solitario, el vértigo de gobernar frente a sociologías hasta ahora dominadas por los representantes políticos del MLNV.

De las diferencias locales y territoriales de implantación partidista y de la estructura de la competencia política da idea la estructura demográfica del poder local, en cuanto indicador básico de las diferencias de la estructura social interna del país. De la Tabla 4 se deducen, al menos, tres tipos de municipios, así:

**TABLA 4**  
**La estructura municipal vasca**

| Tamaño    |            | Álava (%)     | Guipúzcoa (%)  | Vizcaya (%)    | CAV (%)        |
|-----------|------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Capitales | Nº Muns.   | 1 (2)         | 1 (1,1)        | 1(0,9)         | 3 (1,2)        |
|           | Población  | 216.527 (76)  | 178.229 (26,3) | 358.467 (31,5) | 753.223 (35,9) |
|           | Concejals. | 27 (6,6)      | 27 (2,9)       | 29 (2,4)       | 83 (3,3)       |
| > 45.000  | Nº Muns.   | —             | 1 (1,1)        | 5 (4,5)        | 6 (2,4)        |
|           | Población  | —             | 55.196 (8,2)   | 332.190 (29,2) | 387.386 (18,5) |
|           | Concejals. | —             | 25 (2,7)       | 117 (9,8)      | 142 (5,6)      |
| > 9.000   | Nº Muns.   | 2 (3,9)       | 20 (22,7)      | 14 (12,6)      | 36 (14,4)      |
|           | Población  | 29.447 (10,3) | 324.102 (47,9) | 260.260 (22,8) | 613.809 (29,2) |
|           | Concejals. | 30 (7,3)      | 340 (36,3)     | 254 (21,2)     | 624 (24,6)     |
| < 9.000   | Nº Muns.   | 48 (94,1)     | 66 (75)        | 91 (82)        | 205 (82)       |
|           | Población  | 38.621 (13,7) | 118.912 (17,6) | 186.677 (16,4) | 344.210 (16,4) |
|           | Concejals. | 352 (86,1)    | 544 (58,1)     | 795 (66,6)     | 1.691 (66,6)   |
| Totales   | Nº Muns.   | 51            | 88             | 111            | 250            |
|           | Población  | 284.595       | 676.439        | 1.137.594      | 2.098.628      |
|           | Concejals. | 409           | 936            | 1.195          | 2.540          |

FUENTE: Diputaciones Forales y Población de Derecho al 1/1/98 según EUSTAT. Elaboración propia.

en primer lugar, el de los más pequeños, que son el 82% y aglutinan a dos terceras partes de los concejales, aunque sólo suponen el 16% de la población, y que se caracterizan políticamente por el menor pluralismo y la mayor homogeneidad nacionalista, siendo en este tipo de localidades donde mayor incidencia tienen las mayorías absolutas y el anterior bipartidismo imperfecto PNV/EH/EA. En el otro extremo, las capitales y los seis grandes municipios de máximo pluralismo y menor presencia nacionalista, que aglutinan a más de la mitad de la población, pero menos del 9% de los ediles; en tercer lugar, el tipo intermedio de los 36 municipios medianos con otro 29% de la población y una cuarta parte de los concejales, que definen una situación política de transición entre los dos tipos anteriores. Por otra parte, si Álava se caracteriza por la macrocefalia de su capital, Vizcaya destaca por el mayor peso relativo de las grandes poblaciones industriales, y Guipúzcoa, por el de los intermedios, que definen bastante bien las características diferenciales de las respectivas estructuras políticas territoriales.

Como se puede comprobar en la Tabla 5, el conjunto PNV/EA (con unos 1.600 ediles) consolida su hegemonía territorial con el 62,4% de los concejales, tras incrementar en diez puntos y

**TABLA 5**  
**El poder local en las provincias vascas en 1999 y 2003**  
**(en porcentaje de concejales)\***

|              | Álava |      | Guipúzcoa |      | Vizcaya |      |
|--------------|-------|------|-----------|------|---------|------|
|              | 1999  | 2003 | 1999      | 2003 | 1999    | 2003 |
| PNV .....    | 33,7  | 25,4 | 6,4       | 4,0  | 35,2    | 40,2 |
| EA .....     | 6,6   | —    | 5,1       | 2,3  | 5,4     | 6,6  |
| PNV/EA....   | 11,7  | 33,4 | 23,6      | 50,3 | 9,1     | 21,2 |
| EH .....     | 13,7  | —    | 36,3      | —    | 23,7    | —    |
| PP .....     | 22,0  | 21,5 | 4,9       | 5,7  | 7,3     | 7,5  |
| PSE-EE ..... | 6,1   | 8,7  | 10,0      | 13,7 | 10,3    | 10,8 |
| IU .....     | 0,2   | 1,0  | 0,6       | 3,7  | 1,6     | 3,3  |
| UA .....     | 2,2   | —    | —         | —    | —       | —    |
| ARALAR..     | —     | 1,0  | —         | 2,6  | —       | 0,2  |
| Otros.....   | 3,7   | 9,0  | 5,8       | 17,5 | 4,2     | 10,2 |
| Total .....  | 100   | 100  | 100       | 100  | 100     | 100  |

FUENTE: Elaboración propia. Para 2003 datos provisionales de los primeros recuentos del Mº del Interior.

casi 500 concejales los obtenidos hace cuatro años, que son, aproximadamente, los que habría perdido EH y dejado vacantes la excluida Batasuna. De ellos la mayoría corresponden a la propia coalición (870 y un 33,9%), sobre todo, en Guipúzcoa (476 y un 50,3%) y Álava (138 y un 33,4%) y, en menor medida, en Vizcaya (256 y un 21,2%), que es donde el PNV en solitario obtiene un mejor resultado (485 y un 40,2%) e incrementos netos de unos 60 concejales y cinco puntos, mientras que retrocede en Álava (105 concejales y un 25,4%) y Guipúzcoa (38 y 4%, respectivamente. EA, por su parte, sólo obtiene concejales en Vizcaya (80 y un 6,6%) y Guipúzcoa (22 y un 2,3%), avanzando ligeramente en la primera y perdiendo más de la mitad en la segunda. En cuanto a sus apoyos electorales, el conjunto PNV/EA con cerca de medio millón de votos (un 43,8%) recupera los votos que había perdido hace cuatro años a favor de EH al aumentar unos 100.000 (un 5,6%) y una distribución provincial desigual: en Vizcaya, con más de 290.000 votos (un 46,2%), aumenta más de 65.000 votos y un 10%, en Guipúzcoa, con cerca de 150.000 (un 43,7%), aumenta más de 20.000 y un 11%, y en Álava, con algo menos de 60.000 (un 35%), aumenta otros 15.000 y un 8%. Aunque sus incrementos son generalizados, éstos son más acusados en el territorio que en las capitales en los casos de Guipúzcoa (un incremento de 6 puntos en San Sebastián) y Álava (un incremento de 5 puntos en Vitoria), en tanto que en Vizcaya es más homogéneo el avan-

ce, llegando a subir en Bilbao ligeramente por encima de la media provincial.

La segunda fuerza vuelve a ser el PSE-EE con 296 concejales (un 11,5%), alcanzando su mejor resultado desde 1983, sobre todo, en Guipúzcoa (con un máximo histórico de 130 concejales y un 13,7%) y, en menor medida, en Vizcaya (130 y un 10,8%) y Álava (36 y un 8,7%). Los más de 50 concejales ganados en esta ocasión le suponen un incremento de más del 20% en su representación de hace cuatro años, sobre todo, en Álava (+ 44%) y Guipúzcoa (+ 38%) y, en mucha menor medida, en Vizcaya (sólo algo menos de un 6%). En cuanto a sus apoyos electorales, los socialistas con más de 250.000 votos (un 22,1%) recuperan los más de 30.000 votos que habían perdido hace cuatro años (un 3,3%) y una distribución provincial desigual: en Vizcaya, con la mitad de su electorado (un 19,8%), aumenta algo más de 10.000 votos y un 1,5%, en Guipúzcoa, con unos 90.000 (un 26,9%), aumenta otro tanto y un 5,9%, y en Álava, con algo más de 35.000 (un 21,1%), aumenta los mismos 10.000 y otro 5%. Si en Álava y en Vizcaya los incrementos son casi homogéneos, sobre todo allí donde obtienen sus mejores resultados o ya gobiernan, en Guipúzcoa estos incrementos tienen una distribución muy desigual, siendo mayores en las poblaciones intermedias.

A muy corta distancia se sitúa el PP (con 232 ediles y un 9%) con un 21,5% de los concejales alaveses, un 7,5% de los vizcaínos y un 5,7% de los guipuzcoanos, tras un claro estancamiento en su representación, a pesar de incrementarla en diez concejales (8 en Guipúzcoa, 3 en Vizcaya, pero uno menos en Álava). En cuanto a sus apoyos electorales, los populares, con alrededor de 212.000 votos (un 18,7%), añaden algo más de 9.000 votos a los obtenidos hace cuatro años (un 1%) y una distribución provincial desigual: en Vizcaya, con más de la mitad de su electorado (118.000 votos y un 18,7%), aumentan algo menos de 6.000 votos y un 0,7%, en Guipúzcoa, con algo menos de 50.000 (un 14,2%) se estancan (a pesar de lo cual mejoran en 1,7%), y en Álava, con algo más de 46.000 (un 27,9%), aumentan unos 3.000, pero sólo tres décimas. Si tenemos en cuenta la mayor participación electoral y la mejor posición relativa que la desaparición de EH propicia, el estancamiento popular supone un ligero retroceso en su capacidad de movilización en términos comparativos con el resto de fuerzas, que es algo notable, sobre todo, en las capitales. Esto es más acusado en Álava, al producirse la desaparición de los consistorios de su aliado UA.

IU, con 79 concejales (un 3,1%), obtiene su máximo histórico al recuperar los más de 40 que había perdido hace cuatro años a favor de EH y añadir otros 10 más, adquiriendo, además, la llave de la gobernabilidad en algunas poblaciones importantes. Su mejor resultado, en términos relativos, es el guipuzcoano (con un récord de 35 concejales y un 3,7% de la representación local), aunque en términos absolutos obtenga más concejales en Vizcaya (40 y un 3,3%) sin que pueda recuperar su máximo de representación de 1995 (45), teniendo en Álava una posición puramente testimonial (4 y un 1%) en Vitoria, Llodio y Alegría. En cuanto a sus apoyos electorales, con casi 90.000 votos (un 7,9%) recupera exactamente los casi 40.000 votos que había perdido hace cuatro años (un 3,5%) y una distribución provincial desigual: en Vizcaya, con más de la mitad de su electorado (un 8,9%), aumenta alrededor de 24.000 votos y un 3,7%, en Guipúzcoa, con casi 22.000 (un 6,5%) aumenta cerca de 10.000 y un 3,3%, y en Álava, con algo más de 11.000 (un 6,8%), aumenta unos 5.000 y otro 2,6%. Los incrementos más significativos se producen en las poblaciones industriales y, muy especialmente, en Bilbao que, dado el comportamiento del electorado socialista en esta capital, se debe claramente a una captación de parte de ese voto.

Finalmente, UA desaparece de la escena local al perder sus últimos 9 concejales, a pesar de su presencia en el gobierno de la capital, quedándose con el exiguo apoyo de unos 6.000 votantes alaveses, lo que supera ligeramente el 3% de esta provincia, tras haber perdido un tercio de su electorado. La novedad en estas elecciones, como ya hemos dicho, es la irrupción de ARA-LAR, que obtiene algo menos de 17.000 votantes (1,5%) y unos 30 concejales (1,2%), casi todos ellos en Guipúzcoa (25 y un 2,6%). Quedarían algo más de 100 concejales (un 3,9%) del total de 327 independientes (12,8%), sobre todo, en Guipúzcoa (unos 60 y un 6,3%) y, en menor medida, en Vizcaya (unos 40 y un 3,3%) y Álava (unos 15 y un 3,6%) atribuibles a las nuevas agrupaciones de electores surgidas de la herencia de Batasuna, con unos apoyos electorales de menos de 40.000 votantes (3,9%) cosechados en las pequeñas poblaciones del territorio *udalbiltza*.

Si nos fijamos en la implantación territorial de la representación, así como en las primeras posiciones y en las mayorías de los nuevos consistorios, la coalición PNV/EA (con sus 870 concejales) obtiene representación en 114 municipios (un 45,6% del total), ganando en 99 de ellos (51 en Guipúzcoa, 28 en Vizcaya y otros 20 en Álava), ya sea como lista única (20) en pequeñas localidades, sobre todo de Guipúzcoa (17), ya sea

con mayoría absoluta (62), ya sea como lista más votada (17). Entre las que obtiene mayoría absoluta destacan Llodio (antes EH) en Álava, Beasain, Elgoibar, Hernani (antes EH), Hondarribia, Oñati, Ordizia y Zarauz en Guipúzcoa y Arrigorriaga, Elorrio, Erandio, Galdakao y Leioa en Vizcaya, así como las primeras posiciones de Bilbao, Basauri, Durango, Getxo, Portugalete (antes PSE-EE), Santurce (antes PSE-EE), Sestao (antes PSE-EE) en esta misma provincia, y Mondragón (antes EH) en Guipúzcoa, como poblaciones mayores de 10.000 habitantes. El PNV (con sus 628 concejales), por su parte, obtiene representación en otro centenar de municipios, ganando en casi todas estas, mayormente, pequeñas poblaciones (70 en Vizcaya, 20 en Álava y otras 3 en Guipúzcoa), como lista única o mayoría absoluta en 88 de ellas, entre las que destacan Gernika, Munguía y Sopelana en Vizcaya, así como las primeras posiciones en Abanto y Ciérvana (antes PSE-EE) y Amorebieta en Vizcaya, o Tolosa (antes EH) en Guipúzcoa. Por su parte EA (con sus 103 concejales) obtiene representación en 32 localidades (26 vizcaínas y 6 guipuzcoanas), ganando en 4 de ellas y con mayoría absoluta en Oiarzun (antes EH) y Bermeo. La nueva formación ARALAR (con sus 30 ediles) obtiene representación en una decena de localidades (6 en Guipúzcoa, 3 en Álava y 1 en Vizcaya), siendo la única lista en Zaldibia (antes EH) y convirtiéndose en decisiva para las mayorías nacionalistas de Aretxabaleta y, sobre todo, Mondragón. Finalmente, de las 43 localidades (32 en Guipúzcoa, 9 en Vizcaya y otras 2 en Álava), en las que ganó EH hace cuatro años, sólo en un puñado de pequeñas poblaciones sus agrupaciones de electores han podido mantener tal posición, reduciendo su presencia a poco más de una veintena de municipios (16 en Vizcaya y 8 en Guipúzcoa) pero, sobre todo, desapareciendo de aquellas más importantes en las que gobernaba con mayoría absoluta (Oiarzun y Ondarroa) o en minoría (Andoain, Mondragón, Hernani, Pasajes y Tolosa en Guipúzcoa, Llodio en Álava y Lekeitio en Vizcaya) y siendo el voto nulo mayoritario sólo en Oiarzun, Hernani, Pasajes y algunas poblaciones menores controladas por ellos.

El PSE-EE (con sus 296 concejales) obtiene representación en 97 de los 250 municipios vascos, añade dos mayorías absolutas (Eibar y Trápaga) a las que ya tenía en Lasarte y Ermua, y gana en Elciego en Álava, Andoain, Pasajes (antes EH), San Sebastián, Rentería (antes EH), Irún y Zumárraga en Guipúzcoa, y en Baracaldo y Ortuella en Vizcaya, en donde pierde su tradicional mayoría de las poblaciones industriales de la Margen Izquierda (Abanto, Portugalete, Santurce y Sestao) a favor de la coalición nacionalista. Con todo, podrá seguir gobernando en todas ellas

con el apoyo del PP y, en algún caso, de IU o agrupaciones de electores como la de Sestao, fruto de su propia crisis interna.

El PP (con 232 concejales) obtiene representación en más de un centenar de municipios y gana, además de en Vitoria, en otras seis pequeñas localidades alavesas, casi todas con mayoría absoluta, siendo la clave de la gobernabilidad en casi todas aquellas grandes poblaciones en las que el PSE-EE ha ganado en minoría o, habiendo perdido, puede mantener sus actuales alcaldías.

IU (con 79 concejales) obtiene representación en 56 localidades (29 guipuzcoanas, 24 vizcaínas y 3 alavesas) con un avance notabilísimo, especialmente en Guipúzcoa, donde sólo contaba con concejales en tres municipios, pudiendo ser clave para la formación de mayorías en Ayuntamientos importantes como los de Bilbao, Getxo, Abanto, Basauri, Ortuella o Sestao en Vizcaya, y Mondragón, Rentería, Pasajes, Urnieta y Zumárraga en Guipúzcoa, en donde las mayorías nacionalista o autonomista dependen de su voto.

**TABLA 6**  
**La composición de los consistorios de las capitales vascas en 1999 y 2003**

|                    | Vitoria   |           | San Sebastián |           | Bilbao    |          |
|--------------------|-----------|-----------|---------------|-----------|-----------|----------|
|                    | 1999      | 2003      | 1999          | 2003      | 1999      | 2003     |
| PNV/EA....         | 7         | 9         | 7             | 9         | 9         | 13       |
| HB/EH .....        | 3         | —         | 5             | —         | 4         | —        |
| PP.....            | 9         | 9         | 6             | 7         | 8         | 8        |
| PSE-EE .....       | 5         | 7         | 9             | 10        | 5         | 5        |
| IU.....            | 1         | 2         | —             | 1         | 1         | 3        |
| UA.....            | 2         | —         | —             | —         | —         | —        |
| ICV.....           | —         | —         | —             | —         | 2         | —        |
| <b>Total .....</b> | <b>27</b> | <b>27</b> | <b>27</b>     | <b>27</b> | <b>29</b> | <b>9</b> |

FUENTE: Electos proclamados por las Juntas Electorales. Elaboración propia.

Con todo, la batalla principal seguía estando en las capitales, que suponen un 36% de la población vasca, y en las grandes poblaciones, en las que el pluralismo político y la complejidad sociológica del país se expresan plenamente. En la Tabla 6 tenemos la evolución de la composición de los consistorios de las mismas. Como ya se ha indicado, la coalición PNV/EA, el PP y el PSE-EE se reparten las primeras posiciones en cada una de ellas, reafirmando la mayoría autonomista de Vitoria y San Sebastián y dependiendo de la posición de IU en Bilbao donde,

por primer vez, el nacionalismo no tiene el control omnímodo del consistorio. En Vitoria el PP mantiene su representación y su primera posición, el PSE-EE suma los dos ediles que pierde UA y la coalición PNV-EA e IU recuperan la representación que tenían en 1995, al repartirse los tres concejales de EH, simplificándose el consistorio y manteniéndose la mayoría autonomista anterior. En San Sebastián el PSE-EE también revalida su posición, sumando un edil más a los nueve anteriores, lo mismo que el PP, en tanto que la coalición PNV-EA suma dos nuevos e IU recupera el único edil que ya tuviera y que perdió en la anterior legislatura, saliendo reforzada la mayoría autonomista. Finalmente, Bilbao es la capital que experimenta un cambio mayor, no sólo por la exclusión de EH (4), sino también, por la desaparición de la plataforma electoral (ICV) del ex alcalde J.<sup>a</sup> Gorordo (2), reforzando la coalición PNV-EA su primera posición con cuatro nuevos concejales, en tanto que el PP también añade aquí un nuevo edil, mientras que es la única capital en que el PSE-EE se estanca en favor de un mayor avance y representación de IU, simplificándose notablemente la correlación de fuerzas con un equilibrio entre nacionalistas y autonomistas, cuyo desenlace depende de la posición que adopte IU.

Si ya era compleja la gobernabilidad foral, aún lo es más la local. Así, si tomamos en cuenta, además de las tres capitales, las otras 6 poblaciones mayores de 45.000 habitantes, que aglutinan a otro 18% de la población vasca y cuya primera posición se reparten PSE-EE (2) y PNV/EA (4), invirtiendo la relación de hace cuatro años, la mayoría nacionalista, a pesar del éxito relativo de su concentración, retrocede en todas ellas y sólo será viable en Bilbao, Basauri y Getxo con el apoyo de IU. Por el contrario, la mayoría autonomista, que se ve reforzada en las principales poblaciones, será factible en San Sebastián, Vitoria, Irún, Barakaldo, Portugalete y Santurce, sea cual sea la fórmula de gobierno (minoritario y monocolor o no) que se adopte.

En las otras 39 localidades vascas de más de 8.000 habitantes que aglutinan a otro 30% de la población vasca, la situación no es menos compleja. El nacionalismo unificado mantiene su hegemonía en 28 de ellas, en tanto que la alianza autonomista es mayoritaria en las 11 restantes, si bien entre estas últimas están las más pobladas y en algunos casos esta mayoría depende de la actitud de IU.

Del análisis anterior se deduce con claridad que la actual mayoría nacionalista y su instrumento de la Asamblea de Municipios Vascos (oficial), que llevará más concejales y alcaldes a las

reuniones, retrocede y fracasa en aquellas poblaciones que aglutinan a más de la mitad de la población vasca y que se caracterizan por un mayor pluralismo político, en tanto que tiene éxito casi en exclusiva en la mayor parte de los pequeños y medianos municipios, caracterizados hasta ahora por el predominio del bipartidismo imperfecto nacionalista, que produce el espejismo etnocéntrico de creer que todo el país es así de simple u homogéneo. Sin embargo, también en muchas de estas poblaciones las opciones autonomistas obtienen representación, y esto a pesar de las dificultades de todos conocidas para confeccionar listas con libertad y su casi imposible implantación por la limpieza étnica ejercida por los violentos, lo cual también es un síntoma de avance del autonomismo en buena parte del territorio *udalbiltza*, sobre todo guipuzcoano. El problema que se le plantea al nacionalismo gobernante unificado en esta parte del territorio es que la victoria de la *udalbiltza* oficial (9) sobre la de los violentos, prácticamente liquidada, no hace más que incrementar su vértigo a gobernar en solitario teniendo enfrente a una sociología violenta (10), en principio, adversa y que está acostumbrada a ejercer un control social omnímodo sobre estas poblaciones.

## CONCENTRACIÓN Y ESTANCAMIENTO NACIONALISTA

El nacionalismo gobernante se había planteado en estas elecciones el objetivo de ampliar y fortalecer su poder institucional como paso previo para hacer avanzar los planes soberanistas y de ruptura encabezados por el *lehendakari* Ibarretxe (11), para

---

(9) Le llamamos «oficial» porque es el originalmente creado y subvencionado por el nacionalismo gobernante en cumplimiento de los acuerdos de Estella, del que, tras la ruptura con el MLNV, se escindió la *udalbiltza* de estos últimos. Éste es el mejor ejemplo de la estrategia desinstitucionalizadora y de deslegitimación del actual autogobierno que inspira la política del MLNV y que encuentra su mejor expresión en el informe de ETA sobre la «segunda transición», que ha sido revelado por los medios de comunicación (ver *El País* del 30 de mayo de 1999) y que ha contado y sigue contando con la colaboración del nacionalismo gobernante.

(10) Véase el último comunicado de ETA al respecto, las declaraciones de Otegi sobre las «concejalías robadas», sus llamadas a la «desobediencia» coordinada con el nacionalismo gobernante y las denuncias de representantes del PNV y EA sobre las «amenazas y presiones» que están recibiendo sus ediles, así como las advertencias de posibles acciones antisistema por parte del MLNV.

(11) El llamado Plan Ibarretxe de septiembre de 2002 es la concreción de la estrategia soberanista y de ruptura del actual modelo de autogobierno incluida en los pactos de Estella mediante el ejercicio de un supuesto y natural «derecho de autodeterminación», que busca unificar a todo el nacionalismo en una unidad de acción anticonstitucional contra el Estado como forma de poner un precio político al final del terrorismo.

lo cual era imprescindible el control de las tres Diputaciones Forales y, en menor medida, de los consistorios de las tres capitales y las principales poblaciones del país. Por eso necesitaba mantener movilizado y concentrar al máximo el voto nacionalista de las últimas elecciones autonómicas, para poder administrarlo políticamente en los próximos meses. Si lo primero lo podía hacer activando la política de frentes mediante el victimismo, lo segundo, facilitado por la ilegalización de Batasuna, lo hará radicalizando sus posiciones y su discurso deslegitimador mediante el amparo de los representantes políticos de los terroristas y las continuas provocaciones al Estado de derecho, como antesala de una próxima dinámica de desobediencia y enfrentamiento institucional, a modo de *pase foral*. Han conseguido, por el momento, concentrar poco más del voto nacionalista que ya habían obtenido en las elecciones autonómicas de hace dos años y han movilizado menos que el conjunto de las opciones autonomistas, que salen ligeramente reforzadas desde el punto de vista electoral.

Hace cuatro años decía que el *tren de Estella* no ha desacarrilado, pero ha tenido que frenar en seco ante el pedrusco del pluralismo local vasco, que ha convertido a la llamada *Asamblea de Municipios de Euskal Herria* en lo que es, un espejismo etnocéntrico del mundo homogéneo, rural y minoritario del nacionalismo vasco, que puede servir para reunir a todas las ramas del nacionalismo vasco de los distintos territorios, pero en absoluto para representar al pluralismo mayoritario de la sociedad vasca desarrollada. Hoy hay que decir que la reválida soberanista de Ibarretxe no ha corrido mejor suerte y ha vuelto a tropezar en la misma piedra del tozudo pluralismo vasco, a pesar del acoso y derribo a que es sometido por los violentos, sus cómplices y la estrategia deslegitimadora del poder institucional nacionalista. En efecto, la concentración nacionalista y el sistema electoral les permitirá gobernar con comodidad en las dos Diputaciones Forales en las que ya gobernaban en minoría, y en la inmensa mayoría de los pequeños y medianos municipios en los que ya lo hacían, pero no han añadido ni un palmo más a su poder institucional ni en Álava, ni en las capitales ni en las grandes poblaciones, a pesar de sus «amargas victorias» y de la inestimable ayuda que les prestará a buen seguro IU. Sin embargo, se ha encontrado con un grave problema en su patio trasero, al tener que vérselas con el desalojo institucional de los violentos cuyo poder ha concentrado, pero cuya sociología anti-sistema sigue activa en el territorio *udalbiltza*. Lo que estamos viendo estos días de desafío institucional disfrazado de victimismo quizá sea la prueba de este fracaso estratégico y la reacción miedosa al vértigo de su victoria en el interior del país.

Del lado autonomista, a pesar de su buen resultado y de resistir el acoso al que sus representantes tienen que hacer frente cada día, las cosas no pintan mucho mejor debido, sobre todo, al deterioro de las relaciones entre socialistas y populares, por su necesidad de competir en la arena nacional, caracterizada fatalmente por la *política de adversarios*, y por su falta de concertación ante el grave deterioro político que se vive en Euskadi, que reclamaría una auténtica e integral política de Estado. Mientras que persista la política de bloques impuesta por el nacionalismo y su comprobada deslealtad constitucional y democrática, no cabe otra alternativa que una auténtica y articulada alianza para la alternancia que sirva tanto para mermar el control nacionalista de las instituciones, como para desactivar y hacerle desistir de su actual estrategia de ruptura y confrontación soberanista. Pero, esta alianza alternativa tiene que ser visualizada, no puede ser residual o defensiva, ha de basarse en la moderación y el pragmatismo y deberá ser gestionada con una gran lealtad y generosidad que renuncie al aprovechamiento partidista inmediato, respetando la autonomía ideológica y estratégica de sus dos grandes partidos y desarrollando una gran labor pedagógica que la haga comprensible y la afiance sociológicamente. Puede parecer un milagro, pero la sociedad vasca y española lo necesitan, y si han sido posibles una transición ejemplar y la consolidación democrática basada en la descentralización que disfrutamos, no puede ser que estemos reclamando un imposible. Las posibilidades de éxito no están, sólo o sobre todo, en la sociología y el discurso más convencidamente antinacionalista sino en los sectores más autonomistas del nacionalismo moderado o, incluso, los federalistas de la izquierda a quienes no les resulta fácilmente asumible, por el momento, una alternancia encabezada por el PP. Por eso, la otra cara positiva para los autonomistas en estas elecciones, a pesar de algunos traspies de unos y otros según en qué sitios, es la recuperación socialista y su vuelta a la posición ligeramente dominante, o al menos equiparable a los populares, que debiera llevar o favorecer un rediseño más centrado de la alternancia.

El banco de pruebas va a estar en muchos ayuntamientos pero, sobre todo, está en Álava, donde el PP era el principal referente de la alternativa autonomista. El PSE-EE, después de correr el riesgo de pasar de la mediocridad a la irrelevancia política en sus devaneos pseudoestratégicos, tiene ahora la oportunidad de recuperar una posición de centralidad política, si acierta a administrar con visión estratégica los recursos políticos que capitaliza, por encima de los enjuagues familiares y de aparato o el vértigo de perder la colocación. La relativa orfandad política

que vive una parte del autonomismo vasco es la que impide articular política e institucionalmente a la mayoría sociológica del país, que no está por aventuras ni rupturas. Ambas fuerzas tienen que comprometerse seria y articuladamente a ofrecer durante los próximos tiempos una alternativa institucional en forma de pacto o coalición en las instituciones en que son mayoría, haciéndolo en plano de igualdad y con la asimetría precisa, al tiempo que piensan en el candidato futuro que mejor pueda arrastrar el puñado de votos que necesitan para invertir la actual correlación de fuerzas. Creo, sinceramente, que darían un paso de gigantes si, por ejemplo, fuesen capaces de gobernar en coalición en Vitoria y en la Diputación Foral alavesa, donde la sociología es ya más permeable a esta alianza, con un programa de mínimos claro en su visión estratégica y alternándose ambos al frente de las respectivas instituciones o pactando, a cambio, el futuro candidato o el formato de la alternativa autonomista.

Los vascos no son hoy más nacionalistas que hace cuatro años, ni que hace dos años, sin embargo el nacionalismo se ha concentrado y está siendo dirigido por una estrategia y un liderazgo radicales, de corte populista y autoritario, difícilmente compatibles con los valores y las lealtades democráticas establecidas. Vamos a tener más estabilidad institucional en Ayuntamientos y Diputaciones Forales, pero los problemas de gobernabilidad van a ser mayores por la estrategia de confrontación total del nacionalismo con el sistema democrático español. Estamos obligados a denunciarlo ante la sociedad vasca y a convencerla de que por ese camino no se puede seguir sin correr graves riesgos. Porque el precio más grave en una situación, tan democráticamente anormal, como la vasca no es ni la estabilidad gubernamental ni su capacidad para producir leyes o aprobar presupuestos, sino el precio político y moral de haber mezclado la gobernabilidad institucional con la política de pacificación, y los acuerdos intranacionalistas que la deberían lubricar. Es un precio que ya está pagando todo el país en forma de incertidumbre política y una fractura social y política, que hace imposible la política de consenso imprescindible para hacer avanzar los procesos de pacificación y normalización, que no es otra cosa que la plena legitimación del pluralismo, el fin de la intimidación política y el total respeto a las reglas del juego democrático establecidas. Estas cosas son las que no están garantizadas por el momento en Euskadi, ni el nacionalismo gobernante tiene interés en afrontar sin buscar un rendimiento estrictamente partidista y excluyente. Por eso, la perentoriedad de la exigencia a los partidos autonomistas de que estén a la altura de las responsabilidades que la ciudadanía vasca les ha asignado.

En estas condiciones vuelven a ser válidas las conclusiones obtenidas tras las últimas elecciones autonómicas y, aunque sea duro políticamente, el PNV no tiene más remedio que, en lugar de seguir intentando el camino de Estella con retoques, desandar ese camino que, por otra parte, ha sido realmente corto en sus resultados tangibles, tanto para la pacificación como para la normalización política del país. Transitoriamente, lo que se impone es una gobernabilidad de geometría menos variable que hace cuatro años, caracterizada por gobiernos de uno u otro bloque, mayoritarios o en minoría, en tanto que la política de pactos mixtos entre nacionalistas y no nacionalistas vuelva a ser factible en una recomposición de la estrategia política general, en la que se diferencien con claridad gobernabilidad institucional, pacificación y normalización.

Y concluyo, como lo hacía hace cuatro años, diciendo que los vascos han vuelto a decidir en su ámbito lo que ya habían hecho tantas veces antes de que los virtuales neófitos de la democracia fuesen investidos por el nacionalismo mayoritario como paladines de la misma, legitimando *a posteriori* su historia de terror y amparándoles políticamente, para su propia desgracia y la de todos los demócratas, a saber: que la sociedad vasca es cabezonamente plural y que no está ni por la perversión moral de los principios democráticos, ni por las aventuras políticas. Sólo el consenso entre los demócratas puede sacarnos del estancamiento y de la ruptura, pero éste únicamente es viable sin imposiciones ni exclusiones y con un escrupuloso respeto a las reglas del juego de nuestra democracia constitucional. ¿Seguirá sin servir para nada la lección?

# CORAJE Y PIEDAD

**Xabier Garmendia (\*)**

Hoy concedemos el V Premio a la Tolerancia Fundación Maite Torrano. Desde la Fundación, instituímos este galardón porque en el fondo reconocíamos que el problema que nos asola en nuestro país es un problema de falta de una cultura democrática compartida, en la que los valores de la tolerancia ocupen un puesto central en el sistema de valores que debe sustentar toda convivencia en libertad.

Y la pregunta que debemos hacernos es cómo es posible que en el corazón de la Europa democrática siga existiendo un reducto en el que se siga asesinando al discrepante, en este caso político. O que simplemente se asesine, indiscriminadamente muchas veces, para imponer unos determinados postulados. Que se asesine para doblegar la voluntad del conjunto de la sociedad que, aun en las condiciones más difíciles, ha dicho, una y mil veces, que no comparte ideas tan descabelladas, tan ucrónicas y tan anacrónicas.

Es evidente que una parte de nuestra sociedad —la que comparte los asesinatos y la que mira para otro lado porque, aunque le repugnen los mismos, intuye que gracias a ellos ocupa una posición política preponde-

rante en el sistema político vasco—, o desconoce los valores de la tolerancia o simplemente prefiere subordinarlos a otros objetivos que considera más importantes.

Y sin tolerancia es difícil, por no decir imposible, la convivencia democrática en libertad, como hemos ido comprendiendo los europeos a lo largo de los últimos cinco siglos. En Europa, los valores de la tolerancia se han ido tejiendo a partir de la clarividencia de algunos grandes pensadores, filósofos y moralistas, que en determinados momentos han sabido iluminar a la sociedad, dirigiendo su pluma implacable contra las injusticias, las arbitrariedades y las violaciones de la dignidad humana cometidas por el poder, en nombre de la religión, primero, y del nacionalismo excluyente y otros totalitarismos después.

Hace casi quinientos años las guerras de religión asolaban Europa. Los europeos, divididos por la Reforma y la Contrarreforma, nos matábamos por imponer a los que no creían lo mismo que nosotros la supremacía de los respectivos dogmas religiosos y morales. Familias divididas, Estados partidos, pueblos destrozados, asesinatos sectarios, guerras sin sentido, y un largo etcétera son el resultado del fanatismo religioso. Tanta sinrazón hace reflexionar a aquellos coetáneos en torno a la necesidad de construir la

---

(\*) Presidente de la Fundación Maite Torrano.

convivencia en torno al reconocimiento de la libertad de conciencia y de los valores de la tolerancia y respeto hacia el hermano, el convecino o el compatriota. Las nuevas ideas van calando como una lluvia fina. Pero de repente surgen, como fogonazos en la historia, momentos estelares y personajes singulares que con su coraje y su entereza moral, en un día hacen progresar más la causa de la tolerancia y de la libertad que años y años de pequeños cambios y avances silenciosos.

En este camino, hay tres hitos que marcan un antes y un después en el arraigo de los valores de la tolerancia entre los europeos; por desgracia, no puedo decir que entre nosotros, a pesar de ser europeos.

1553. Ginebra. Sebastián Castellio se enfrenta a Juan Calvino. Como resalta Stefan Zweig en su magnífica obra, una conciencia se alza contra la violencia. El español Miguel Servet ponía en cuestión el dogma de la Trinidad. En un alarde de intolerancia, quien él mismo había roto con todos los dogmas y tabúes del cristianismo pretridentino, Calvino, consigue que Servet sea quemado vivo en Ginebra el 27 de octubre de 1553 por enfrentarse a «su» ortodoxia.

Sebastián Castellio, clérigo y profesor que vivió con Calvino en Ginebra los albores de su reforma y que hacía tiempo que había huido de allí por no poder convivir con la intolerancia moral y el ansia de poder temporal de Calvino, escribe el *Manifiesto en defensa de la tolerancia*. Es un alegato contra la intolerancia religiosa personificada en el asesinato legal de Miguel Servet por Calvino. Castellio —enfrentándose a todos los teólogos del mundo— califica a Servet de víctima inocente, y rechaza todos los argumentos de Calvino con estas inmortales palabras: «Matar a un hombre no es defender una doctrina, sino matar a un hombre».

¡Qué maravilla moral!, ¡cuánta delicia intelectual encerrada en una sola frase! Deberíamos esculpir esta frase memorable en el frontispicio de todas nuestras instituciones políticas y económicas, de todas nuestras escuelas y universidades; deberíamos grabarla en las cabeceras de nuestros periódicos, deberíamos, en fin, repetirla todos los días en la apertura de nuestros telediarrios y boletines radiofónicos de noticias, hasta que el crimen «político-mafioso» fuese erradicado de nuestro país.

1772. Voltaire escribe el *Tratado sobre la tolerancia*, un alegato contra la intolerancia religiosa ejemplificada en el asesinato de Jean Calas cometido en Toulouse, con la espada de la justicia, el 9 de marzo de 1762. Este caso es menos conocido, quizás porque esta obra, como otras de Voltaire, figuraba en el Índice y no estuvo a disposición de los ciudadanos corriente durante el franquismo. Tras leer este *Tratado sobre la tolerancia*, una exquisita obra llena de sensibilidad y de lucidez que no ha perdido nada de su vigor y de su interés en los más de doscientos años transcurridos desde que fue escrita, uno se pregunta por las razones que hicieron que esta obra maestra de la tolerancia, que a fin de cuentas se refería a hechos acaecidos hacía ya doscientos años y, por lo tanto, en principio, inocuos, permaneciese secuestrada por la Iglesia católica y por el franquismo, y no encuentra respuesta.

En esta obra, Voltaire se rebela contra la injusticia que supuso la ejecución de Jean Calas, comerciante de Toulouse durante más de cuarenta años, buen padre y protestante tolerante, alejado de todo fanatismo, que aprobó, por ejemplo, la conversión al catolicismo de su hijo Louis Calas, a quien pasaba una pequeña pensión. A Jean Calas, el populacho fanatizado le acusó de haber asesinado a otro hijo suyo, Marc-Antoine, que apareció suicidado una mañana junto al almacén de la casa familiar. Corrió el bulo de

que se iba a convertir al catolicismo y el padre, despechado, lo había mandado asesinar. Finalmente los jueces de Toulouse, arrastrados por el fanatismo del populacho, hacen morir en la rueda a un padre de familia inocente. Todo ello en la proximidad de una fiesta singular, que los tolosanos celebraban todos los años por esas fechas en memoria de una matanza de cuatro mil hugonotes, y de la que ese año de 1762 se celebraba el segundo centenario.

1898. Émile Zola publica en el periódico *L'Aurore* su *Carta abierta al Presidente de la República* más conocida por el sobretítulo con que la publicó el periódico: *Yo acuso. La verdad en marcha*. En ella, se rebela contra la injusta condena en consejo de guerra del capitán, de origen judío, Alfred Dreyfus, falsamente acusado de espionaje a favor de Alemania y chivo expiatorio de la conjunción culposa entre la reacción clerical, el nacionalismo excluyente y el antisemitismo.

Castellio y Voltaire, escribiendo en contra de los crímenes cometidos por el fanatismo religioso, y Zola, haciéndolo en contra de la injusticia perpetrada por el nacionalismo reaccionario y antisemita, hacen avanzar con pasos de gigante los valores de la tolerancia entre los europeos de su tiempo, en momentos inmortales en los que muestran la clarividencia y el coraje de poner rostro a la injusticia, la arbitrariedad y el crimen debidos al fanatismo y a la intolerancia. Miguel Servet, Jean Calas y Alfred Dreyfus son los rostros que personifican a las víctimas de la intolerancia. Y se convirtieron en símbolos porque se encarnaron en la pluma de Castellio, Voltaire y Zola.

Hoy nos ocurre lo mismo con Joseba Pagazaurtundua, que se encarna entre nosotros como víctima de la intolerancia, en este caso de la intolerancia nacionalista, gracias a las voces limpias, claras, potentes, inteli-

gentes, dulces y verdaderas de Estibaliz, Pilar y Maite Pagazaurtundua.

Me preguntaba antes cómo era posible la pervivencia de la intolerancia en este pequeño rincón de Europa. Puede ser porque en nuestro país ha habido una transferencia de sacralidad muy fuerte de la religión al nacionalismo vasco. Esta característica religiosa del nacionalismo vasco ha sido y está siendo muy estudiada en nuestras universidades y por parte de distintos profesores e intelectuales. Por lo tanto, no me voy a detener en ello.

Prefiero pasar a leerles unos párrafos de la novela de Pío Baroja, *Las aventuras de Shanti Andía*, que reflejan, como siempre hace la buena literatura, mejor que muchas tesis, el problema de intolerancia que padece nuestro país. El personaje, como verán, es además especialmente querido para mí porque además de ser su homónimo, me reclamo como él, volteriano, vascongado y liberal,

Dice así Pío Baroja:

El que por las trazas debía de ser liberal, mucho más aún de lo que se mostraba en público, era el boticario Garmendia. No le convenía desmascararse por completo; pero en el fondo, no tenía ideas religiosas.

Garmendia no se atrevía a mostrarse francamente volteriano, y procedía en la conversación con insidia, por frases sueltas, por observaciones al parecer cándidas.

Los que más se indignaban con él eran dos carlistas cerrados, venidos del interior de la provincia: el uno, administrador de un título; el otro, contratista de piedras.

El administrador se llamaba Argonz; el contratista Echaide.

Garmendia les sacaba fuera de quicio con sus observaciones, al parecer ingenuas, pero de doble fondo.

El boticario decía, por ejemplo, que había conocido algún protestante o judío buen persona, y añadía que era para él muy extraño y muy triste que un hombre que profesaba una religión falsa pudiera ser mejor que muchos católicos.

—¿Qué importa que un hombre sea bueno o malo si no es cristiano? —preguntaba Echaide furioso.

—Hombre, sí importa.

—No importa nada —replicaba el otro—. Nada. Si no va a misa, no se puede salvar.

Garmendia les mortificaba continuamente. Lo mismo Echaide que Argonz eran muy aficionados a la sidra y al chacolí, y a toda clase de licores.

—Es una lástima —les dijo una vez Garmendia— que los vascongados, a pesar de ser tan religiosos, sean tan borrachos.

—¡Mentira! —exclamó Echaide, poniéndose rojo de indignación—. El pueblo vascongado es un pueblo honrado, y los que le denigran son indignos de pertenecer a él.

—Son unos canallas —añadió Argonz, con los ojos fuera de las órbitas.

—No lo dudo —replicó Garmendia—. Soy tan vascongado como

cualquiera, pero siento que a mis paisanos les pase lo que a los irlandeses, que son muy religiosos, pero les gusta demasiado el vino.

—¿Y qué? ¿Por qué no les ha de gustar?

Los dos carlistas exaltados comprendían que Garmendia eran su enemigo, y uno de ellos dijo una vez, amenazadoramente:

—Lo que hay que hacer aquí es salir al campo con el fusil, y a todo liberal que se encuentre, ¡fuego!

—Y por la espalda —añadió el otro, con la cara inyectada de rabia.

Sobran las palabras. ¡Qué magnífica radiografía de la situación de nuestro país! ¡Y escrita hace más de noventa años!

Decíamos que, en nuestro país, había habido una transferencia de sacralidad muy fuerte entre la religión y el nacionalismo vasco que llega hasta nuestros días, dando lugar a lo que denominamos «nacionalismo vasco realmente existente». Todas las ideologías han tenido desviaciones excluyentes y totalitarias. Por eso algunas han desarrollado, a manera de anticuerpos, alternativas ideológicas desde la moderación, la interpretación liberal de la democracia, el pluralismo, la práctica de la tolerancia y la piedad como formas de poner a la persona y su inviolabilidad por encima de cualquier objetivo político. No hemos visto ese mismo esfuerzo en el nacionalismo y, sobre todo, en el nacionalismo vasco, a pesar de que ha sido el nacionalismo el motor de algunos de los más execrables totalitarismos que han assolado la faz de la tierra durante el último siglo. Es cierto que hemos conocido otros nacionalismos vascos; pero han sido barridos por el nacionalismo realmente existente

de corte etnicista y excluyente. La brutalidad y la falta de piedad de este nacionalismo realmente existente nos han llenado de perplejidad y de indignación.

Si algo nos irritó tras el asesinato de Joseba Pagazaurtundua, como a decir verdad en tantos otros casos, fue la falta de piedad de este nacionalismo realmente existente para con la víctima y su familia. No es la primera vez que esto sucede y, por desgracia, no será, muchos nos tememos, la última.

¡Los conversos a la cola!, gritan desde el nacionalismo realmente existente a luchadores por la libertad que, como Joseba, se opusieron al franquismo y se oponen hoy al proyecto totalitario de ETA. Reaccionarismo de cristiano viejo, de pureza de sangre. Y además, ¿a qué cola? Los nacionalistas que dicen estas cosas nunca han estado en ninguna cola a la que nadie con un sentido tolerante, liberal y pluralista de la sociedad se haya podido sumar.

La vida es un viaje en el que, como decía el gran poeta de Alejandría Constantinos Kavafis, en su poema *Ítaca*, lo importante no es llegar sino gozar de los dones de la naturaleza y crecer intelectual y moralmente con todo lo que nos vamos encontrando camino de Ítaca, camino de nuestro final.

A lo largo de nuestra vida, tenemos la oportunidad de, con los materiales que encontramos en nuestro camino y en el ejercicio de nuestra libertad, optar entre crecer y construirnos como personas que miran al ideal de la excelencia moral, tratando de respetarse y respetar a los demás afirmando cada día la autonomía e inviolabilidad de la persona, o convertirnos en seres para quienes nuestros semejantes no son sino instrumentos al servicio del poder, de una causa o de una doctrina que no tienen más valor que el de servir de peldaños de la escalera de su

ambición. Allá ellos. Nosotros ya hemos optado.

Decía Isaiah Berlin en su magnífico ensayo *Dos conceptos de libertad*, que «durante todo el siglo XIX los pensadores liberales defendieron que si la libertad consiste en limitar el poder a aquellos que quieren forzarme a hacer lo que no deseo o desearía, entonces, si soy coaccionado en nombre de un ideal, sea el que sea, no soy libre [...]. Hay que crear una sociedad en la que haya fronteras de libertad que nadie está autorizado a invadir».

Sería, pues, necesario, añadimos nosotros, que existiese un gobierno que defendiese la inviolabilidad de las fronteras de libertad que nadie puede invadir. Las fronteras de nuestros derechos y libertades. Del derecho a no ser asesinado, secuestrado, amenazado, coaccionado o agredido por pensar de forma distinta. Del derecho a poder elegir y ser elegidos sin riesgo físico para nosotros o nuestras familias. Del derecho a podernos expresar y opinar con plena libertad sin el riesgo a ser exterminados o, como mínimo, excluidos. Del derecho a poder asociarnos con quien nos dé la gana y participar en la vida política y social con plena libertad sin el miedo a ser amenazados por pertenecer a tal o cual colectivo, a tal o cual Fundación, a tal o cual partido político, y sin la amenaza de muerte por asistir a sus actos o visitar sus sedes sociales. Por eso perdieron la vida nuestros compañeros Maite Torrano y Félix Peña en la Casa del Pueblo de Portugalete. Por eso fue asesinado Joseba.

Es esto lo que achacamos al Gobierno nacionalista. No basta con poner caras compungidas. No basta con ponernos escoltas. Necesitamos que el Gobierno vasco haga cumplir la ley a quien no la respeta y que, por lo tanto, luche contra quienes amenazan nuestra libertad. Perseguir a los asesinos y reprimir, sí, reprimir, desde la legalidad de-

mocrática, a quienes les apoyan, encubren o justifican es precisamente limitar el poder de aquellos que quieren forzarnos a hacer lo que no deseamos en el sentido berliniano de la expresión. Impedir que utilicen nuestro sistema de libertades para asociarse, para delinquir. Para amenazar y extorsionar de manera sistemática y organizada a quienes no participamos de sus delirios políticos o de sus fantasías históricas, a quienes nos oponemos a sus proyectos totalitarios que tratan de excluir de la condición de ciudadanos a la inmensa mayoría de la población de nuestro país. No entendemos que el Gobierno que sostenemos con nuestros impuestos no haga nada con respecto a todo esto y que cada vez que desde los partidos vascos democráticos y constitucionalistas se promueve la aprobación de leyes y medidas, allí donde corresponde de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, para poner coto a tanto desmán, nuestro Gobierno —o el Gobierno que debiera ser también el nuestro aunque sólo sea porque pagamos ingentes cantidades de impuestos para que se comporte como tal— bien mire para otro lado, bien se oponga en nombre de generalidades abstractas que no tienen en cuenta la realidad de amenazas y coacciones en la que vive una parte importante del país.

Curiosamente, desde estos sectores, nos hablan de paz. Pero la reivindicación de la paz es equívoca. No porque la palabra paz sea polisémica y, por lo tanto, cada persona o cada grupo social le pueda atribuir un significado distinto, sino porque cuando se reivindica la paz es porque la misma brilla por su ausencia y son precisamente los responsables, mediatos e inmediatos, de esa falta de paz, quienes con más credibilidad pueden aparecer ante la sociedad como los únicos artífices posibles de la misma.

La paz así se convierte en una bella palabra que, paradójicamente, adquiere su máxima expresión de credibilidad y esperanza en

boca de los asesinos y de quienes comercian con ellos, las concesiones que, el conjunto de la ciudadanía y especialmente quienes sufren la agresiones de los mismos, debemos hacerles para que dejen de asesinarnos y para que haya paz.

Dejemos, pues, de apelar, exclusiva o preferentemente, a la paz en nuestro país, puesto que la paz no es la premisa sino la consecuencia del reinado entre nosotros de la ley, la libertad, la tolerancia, el pluralismo, la justicia, la piedad y la admiración moral. Hagamos cumplir la ley, implantemos la justicia, que impere la libertad entre nosotros y la paz vendrá por añadidura.

Para terminar, Aurelio Arteta, ese lujo en forma de Catedrático de Filosofía Moral y Política de nuestra Universidad del País Vasco, ha escrito en su magnífico ensayo titulado: *La virtud en la mirada. Ensayo sobre la admiración moral*, cosas como el párrafo que paso a citar y que cierra esta intervención como colofón de oro:

[...] bastaría la presencia de un solo admirable para recobrar la confianza en la humanidad. Y esos seres están ahí, en la historia menuda y cotidiana, aunque sean anónimos y sus acciones nos pasen inadvertidas entre el torrente de imágenes opuestas con que se nos abrumba. Aun en medio del horror más espeluznante florecen los ejemplos morales, como algunos testimonios de los supervivientes del Holocausto han mostrado. Un acto cualquiera de generosidad no calculada, un gesto de limpio desprendimiento, una simple mirada compasiva, siguen siendo acreedores de admiración; en realidad, cada uno de ellos encierra la potencia suficiente como para rescatar al ser humano de lo más bajo de su inhumanidad. [...] El hombre es capaz de lo peor y de

lo mejor, y los individuos damos fe a cada instante de ambas posibilidades. Pero lo pésimo no sería que el mal reinara a sus anchas o que la excelencia hubiera rebajado sus luces; más aciago sería que ya no se supiera distinguir entre lo uno y lo otro. Ese sí que sería el día de la desesperación.

Afortunadamente nosotros estamos lejos de caer en la desesperación porque gracias a personas como Estíbaliz, como Pilar y como Maite, hoy sabemos distinguir, un poco más, entre el mal y la excelencia moral. Hoy, gracias a ellas, sabemos distin-

guir, mejor si cabe, entre los políticos de «corazón de hielo», encarnación de la mentira y la falta de piedad, y quienes defienden la dignidad de la persona por encima de cualquier otra consideración política o material.

Por eso las consideramos dignas de nuestra admiración moral. Por eso las queremos. Por eso les damos el Premio Maite Torrano a la Tolerancia. ¡*Eskerrik asko* Estíbaliz, *eskerrik asko* Pilar, *eskerrik asko* Maite! □

*Intervención pronunciada con ocasión de la entrega del V Premio a la Tolerancia Maite Torrano, Portugaleta, 30 de abril de 2003.*

# En más de 50 años de historia nos han dicho...

“*El Ciervo* es un regalo para el espíritu y un impulso para la acción”.

Joaquín Ruiz-Giménez

“He leído *El Ciervo* durante muchos años y lo he admirado siempre por su esfuerzo de querer entender todas las razones sin renunciar a las propias”.

Francisco Rico

**Acérquese a nuestra web para comprobarlo o solicite un ejemplar de muestra**

“*El Ciervo* se ha caracterizado siempre por la coherencia, verdaderamente humanista, por el espíritu de diálogo y por la actualizada contribución cultural”.

Pedro Casaldàliga

[www.elciervo.es](http://www.elciervo.es)



**REVISTA MENSUAL DE PENSAMIENTO Y CULTURA**

Calvet, 56. Barcelona 08021  
Tel. 93 200 51 45 / 93 201 00 96  
Fax. 93 201 10 15  
E-mail: [redaccion@elciervo.es](mailto:redaccion@elciervo.es)

**epi**  
**editorial pablo iglesias**

---



**Los intelectuales y la política**

---

**Rafael del Águila**

**Victoria Camps**

**Elías Díaz**

**Antonio García Santesmases**

**José Antonio Marina**

**Edurne Uriarte**

---

Monte Esquinza, 30, 2.º dcha. 28010 Madrid  
Teléfono: 913 104 696 - 913 104 313 Fax: 913 194 585  
[editorial@fpabloiglesias.es](mailto:editorial@fpabloiglesias.es)

**eipi**  
**editorial pablo iglesias**

**Los intelectuales y la política**

Rafael del Águila, Victoria Camps, Elías Díaz, Antonio García Santesmases, José Antonio Marina, Edurne Uriarte

**Globalización y mujer**

Dolores Renau, Micaela Navarra, Trinidad Jiménez, Isel Ribero, Ludolfo Paramio, Cecilia Castaño, Jordi Sevilla, Álvaro Espina, Josefina Duarte, Vicenç Navarro, María Patrocínio Las Heras, Inma Moraleda, Marina Subirats, María Jesús Buxó, Fanny Elman Schutt, Juan Antonio Fernández Cordón, Pia Lacatelli

**Construyendo la modernidad**

**Obra y pensamiento de Pablo Iglesias**

Enrique Moral Sandoval, Santiago Castillo, Santos Juliá, Pedro Ribas, Michel Ralle, Mercedes Cabrera, Francisco de Luis Martín, Pere Gabriel, Javier Paniagua, José Luis Martín Ramos, José A. Piqueras Arenas, Juan Pablo Calero Delso, Ángel García-Sanz Marcotegui, Jesús Barace de Carlos, María Luisa Sierra Cortés

**Guerras civiles en el siglo XX**

Julián Casanova (comp.)

Paul Preston, Giuliana Di Febo, David Fitzpatrick, Gabriel Jackson

**Ciudadanía y democracia**

Manuel Pérez Ledesma (comp.)

Luis Enrique Alonso, Judith Astelarra, José Babiano, Rafael Cruz, Ascensión Elvira, Pilar Folguera, Carmen de la Guardia, Jesús Izquierdo, María Luz Morán, Leopoldo Moscoso, Juan Pan-Montojo, Ludolfo Paramio, Juan Pro Ruiz, Pablo Sánchez León, Carlos Thiebaut, Celia Valiente Fernández

**Medios de comunicación y cultura política**

Miguel Ángel Aguilar, Beatriz Bissio, Gustavo Carvajal, Jorge D'rkos, Tito Drago, María Emilia Farías, Carlos Fazio, Elena Flores, Alfonso Guerra, Enrique Guinsberg, Daniel Martínez, Humberto Mayans, Gustavo Mohme, Raimon Obiols, Ludolfo Paramio, Beatriz Paredes, Victoria Prego, Raymundo Riva, Manuel Rojas, Miguel Rojas Mix, J. Sáenz de Cosculluela, Sergio Sáez, Wilson Tapia, Sergio Tovar, Raúl Trejo

**Los riesgos para la democracia**

M. Snajder, E. Gentile, Chiara Saraceno, H. Mommsen, M. Braga da Cruz, J. Casanova, J. Jiménez Campo, J. Tussell, Roger Griffin, A. Botti, M. Florentín y otros

**Europa en crisis, 1919-1939**

Mercedes Cabrera, Santos Juliá y Pablo Martín Aceña (Comps.)  
D. H. Aldcroft, G. Tortella, R. Rémond, S. Ben Amí, A. Lyttleton, P. Temin, P. Martín Aceña, R. J. Evans, L. A. Rojo, F. Cabrillo, E. Collotti, A. Agosti, N. Puig, J. J. Linz, J. Tusell, S. Juliá, L. Arranz, J. P. Fusi, L. Paramio

**Europa en crisis, 1945-1990**

Mercedes Cabrera, Santos Juliá y Pablo Martín Aceña (Comps.)  
G. Mammarella, F. Portero, A. Milward, F. Comín, M. Cabrera, S. Juliá, M. Azcárate, L. Arranz, V. Zamagni, P. Martín Aceña, J. Velarde, L. Paramio, A. Nove, C. Claudín, A. Tsipko, A. Rojo

**La travesía del desierto****Intrahistoria del PSOE, 1954-1970**

José Martínez Cobo y Carlos Martínez Cobo

**Cincuenta años de cultura obrera, 1890-1940**

Francisco de Luis

**El socialismo y la izquierda vasca, 1886-1994**

Jesús Eguiguren

**El PSOE contra Franco**

Abdón Mateos

**Pilatos, 1939-1941****Prisión de Tarragona**

Josep Subirats Piñana

Prólogo de Ramón Rubial Cavia

**Socialismo Liberal**

Carlos Rosselli

Introducción de Norberto Bobbio

**Indalecio Prieto y el socialismo español**

José Carlos Gibaja Velázquez

**Escritos de la República**

Francisco Largo Caballero

---

EDITORIAL PABLO IGLESIAS

Monte Esquinza, 30, 2º dcha.  
28010 Madrid

Tel. 913 104 696

Fax: 913 194 585

e-mail: [editorial@fpabloiglesias.es](mailto:editorial@fpabloiglesias.es)

**e*pi***  
**editorial pablo iglesias**

**Los intelectuales y la política**

Rafael del Águila, Victoria Camps, Elías Díaz, Antonio García Santesmases, José Antonio Marina, Edurne Uriarte

**Globalización y mujer**

Dolores Renau, Micaela Navarra, Trinidad Jiménez, Isel Ribero, Ludolfo Paramio, Cecilia Castaño, Jordi Sevilla, Álvaro Espina, Josefina Duarte, Vicenç Navarro, María Patrocinio Las Heras, Inma Moraleda, Marina Subirats, María Jesús Buxó, Fanny Elman Schutt, Juan Antonio Fernández Cordón, Pia Lacatelli

**Construyendo la modernidad**

**Obra y pensamiento de Pablo Iglesias**

Enrique Moral Sandoval, Santiago Castillo, Santos Juliá, Pedro Ribas, Michel Ralle, Mercedes Cabrera, Francisco de Luis Martín, Pere Gabriel, Javier Paniagua, José Luis Martín Ramos, José A. Piqueras Arenas, Juan Pablo Calero Delso, Ángel García-Sanz Marcotegui, Jesús Barace de Carlos, María Luisa Sierra Cortés

**Guerras civiles en el siglo XX**

Julián Casanova (comp.)

Paul Preston, Giuliana Di Febo, David Fitzpatrick, Gabriel Jackson

**Ciudadanía y democracia**

Manuel Pérez Ledesma (comp.)

Luis Enrique Alonso, Judith Astelarra, José Babiano, Rafael Cruz, Ascensión Elvira, Pilar Folguera, Carmen de la Guardia, Jesús Izquierdo, María Luz Morán, Leopoldo Moscoso, Juan Pan-Montojo, Ludolfo Paramio, Juan Pro Ruiz, Pablo Sánchez León, Carlos Thiebaut, Celia Valiente Fernández

**Medios de comunicación y cultura política**

Miguel Ángel Aguilar, Beatriz Bissio, Gustavo Carvajal, Jorge D'rkos, Tito Drago, María Emilia Farías, Carlos Fazio, Elena Flores, Alfonso Guerra, Enrique Guinsberg, Daniel Martínez, Humberto Mayans, Gustavo Mohme, Raimon Obiols, Ludolfo Paramio, Beatriz Paredes, Victoria Prego, Raymundo Riva, Manuel Rojas, Miguel Rojas Mix, J. Sáenz de Cosculluela, Sergio Sáez, Wilson Tapia, Sergio Tovar, Raúl Trejo

**Los riesgos para la democracia**

M. Snajder, E. Gentile, Chiara Saraceno, H. Mommsen, M. Braga da Cruz, J. Casanova, J. Jiménez Campo, J. Tussell, Roger Griffin, A. Botti, M. Florentín y otros

**Europa en crisis, 1919-1939**

Mercedes Cabrera, Santos Juliá y Pablo Martín Aceña (Comps.)  
D. H. Aldcroft, G. Tortella, R. Rémond, S. Ben Amí, A. Lyttleton, P. Temin, P. Martín Aceña, R. J. Evans, L. A. Rojo, F. Cabrillo, E. Collotti, A. Agosti, N. Puig, J. J. Linz, J. Tussell, S. Juliá, L. Arranz, J. P. Fusi, L. Paramio

**Europa en crisis, 1945-1990**

Mercedes Cabrera, Santos Juliá y Pablo Martín Aceña (Comps.)  
G. Mammarella, F. Portero, A. Milward, F. Comín, M. Cabrera, S. Juliá, M. Azcárate, L. Arranz, V. Zamagni, P. Martín Aceña, J. Velarde, L. Paramio, A. Nove, C. Claudín, A. Tsipko, A. Rojo

**La travesía del desierto****Intrahistoria del PSOE, 1954-1970**

José Martínez Cobo y Carlos Martínez Cobo

**Cincuenta años de cultura obrera, 1890-1940**

Francisco de Luis

**El socialismo y la izquierda vasca, 1886-1994**

Jesús Eguiguren

**El PSOE contra Franco**

Abdón Mateos

**Pilatos, 1939-1941****Prisión de Tarragona**

Josep Subirats Piñana

Prólogo de Ramón Rubial Cavia

**Socialismo Liberal**

Carlos Rosselli

Introducción de Norberto Bobbio

**Indalecio Prieto y el socialismo español**

José Carlos Gibaja Velázquez

**Escritos de la República**

Francisco Largo Caballero

---

EDITORIAL PABLO IGLESIAS

Monte Esquinza, 30, 2º dcha.  
28010 Madrid

Tel. 913 104 696

Fax: 913 194 585

e-mail: [editorial@fpabloiglesias.es](mailto:editorial@fpabloiglesias.es)

# BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

## Cuadernos de28Alzate

2002 Revista vasca de la cultura y las ideas

C/. Monte Esquinza, 30 - 28010 MADRID

### TARIFA (2 números)

|                                 |         |
|---------------------------------|---------|
| ESPAÑA .....                    | 12,00 € |
| EUROPA (correo ordinario) ..... | 17,00 € |
| (correo aéreo) .....            | 25,00 € |
| AMÉRICA (correo aéreo) .....    | 36,00 € |
| RESTO DEL MUNDO                 |         |
| (correo aéreo) .....            | 40,00 € |

Nombre y Apellidos .....

Dirección .....

Ciudad ..... C. P. ....

Teléfono ..... Suscripción a partir del N.º .....

### FORMA DE PAGO

- Adjunto talón bancario
- Giro postal N.º
- Tarjeta de crédito:  Visa
- Núm.:

Caduca: .....

- Domiciliación bancaria:

Sr. Director de .....  
sucursal n.º ..... ruego atienda hasta nuevo aviso los  
recibos que anualmente les pasará la revista CUADERNOS DE ALZATE en  
concepto de suscripción contra mi c/c.

Entidad  Oficina  D.C.  N.º de cuenta

Firma:

- Si desea recibir algún ejemplar en concreto al precio de 6,01 € contra reembolso, marque a continuación el número .....

Puede también suscribirse por teléfono 913 104 313, fax 913 194 585 o e-mail: [suscripciones@fpabloiglesias.es](mailto:suscripciones@fpabloiglesias.es)



# Cuadernos de 28 Alzate



Precio de este ejemplar: 6 €